

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A INTELIGÊNCIA CIVIL DO BRASIL, PORTUGAL E ESPANHA: LEGADOS
AUTORITÁRIOS COMO CONSTRANGIMENTOS À DEMOCRATIZAÇÃO DA
INTELIGÊNCIA DE ESTADO NA TRANSIÇÃO E
CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA**

ROBERTO NUMERIANO

RECIFE

2007

Roberto Numeriano

**A INTELIGÊNCIA CIVIL DO BRASIL, PORTUGAL E ESPANHA: LEGADOS
AUTORITÁRIOS COMO CONSTRANGIMENTOS À DEMOCRATIZAÇÃO DA
INTELIGÊNCIA DE ESTADO NA TRANSIÇÃO E CONSOLIDAÇÃO
DEMOCRÁTICA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política da Universidade Federal de
Pernambuco, para obtenção do grau de doutor.

Orientador: PhD Jorge Zaverucha
Co-orientador: PhD António Costa Pinto

Recife

2007

Numeriano, Roberto

A inteligência civil do Brasil, Portugal e Espanha: Legados autoritários como constrangimentos à democratização da inteligência de estado na transição e consolidação democrática / Roberto Numeriano. – Recife: O Autor, 2007.

444 folhas: il., fig.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência Política, 2008.

Inclui bibliografia e glossário.

1. Ciência política. 2. Estado. 3. Inteligência. 4. Serviços de informação e Estado. 5. Democracia. 6. Democratização. I. Título.

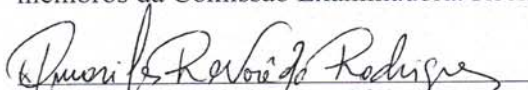
**32
320**

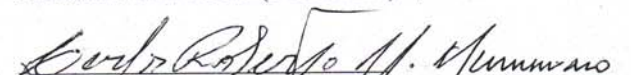
**CDU (2. ed.)
CDD (22. ed.)**

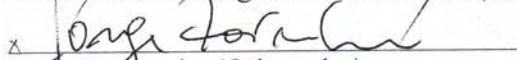
**UFPE
BCFCH2008/17**

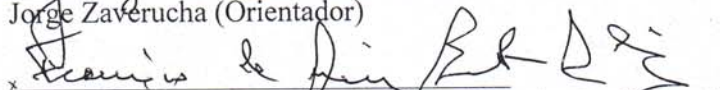
Ata da Reunião da Comissão Examinadora para julgar a Tese do aluno **CARLOS ROBERTO MAGALHÃES NUMERIANO**, intitulada "A Inteligência Civil do Brasil, Portugal e Espanha: Legados Autoritários como Constrangimentos à Democratização da Inteligência de Estado nos Processos de Transição e Consolidação Democrática" para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

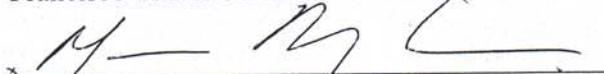
Aos 22 dias do mês de junho de 2007, às 14:00 horas, no auditório da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Comissão Examinadora para defesa de Tese intitulada "A Inteligência Civil do Brasil, Portugal e Espanha: Legados Autoritários como Constrangimentos à Democratização da Inteligência de Estado nos Processos de Transição e Consolidação Democrática" composta pelos professores: Jorge Zaverucha (Orientador), Flávio da Cunha Rezende (Examinador Interno), Francisco de Assis Brandão dos Reis (Examinador Interno), Gláucio Ary Dillon Soares (Examinador Externo) e Adriano Oliveira dos Santos (Examinador Externo). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato **Carlos Roberto Magalhães Numeriano**. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considera **APROVADA**. E nada mais havendo a tratar, eu, Enivaldo Carvalho da Rocha, coordenador do Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, lavrei a presente ata que dato é assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 22 de junho de 2007.

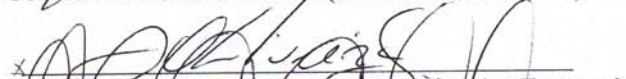

Amariles Revorêdo (Secretária)

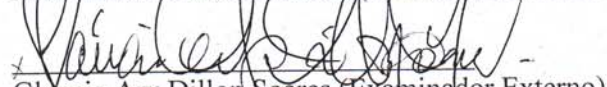

Carlos Roberto Magalhães Numeriano (Candidato)


Jorge Zaverucha (Orientador)


Francisco de Assis Brandão dos Reis (Examinador Interno)


Flávio da Cunha Rezende (Examinador Interno)


Adriano Oliveira dos Santos (Examinador Externo)


Gláucio Ary Dillon Soares (Examinador Externo)

Para Ana, Giovanna e Roberto.

Agradecimentos

Nenhum trabalho intelectual é individual. Trata-se de um produto coletivo que alguém, o autor, assina porque integrou e interpretou outros saberes que a ele chegaram em um processo contínuo de acúmulo de conhecimento. Estes agradecimentos, portanto, são para aqueles que considero co-autores desta tese. Em primeiro lugar, os meus orientadores d'aquém e d'além-mar, professores Jorge Zaverucha (UFPE) e António Costa Pinto (Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa – ICS/UL). Hoje, muitos são professores, mas saber ensinar é para poucos. Zaverucha e Costa Pinto são da estirpe de mestres que honram o ofício de ensinar.

No Brasil, foram muitos os que participaram deste projeto. Para ser breve, cito-os a seguir, individualmente ou como membros de instituições. Professores Flávio Rezende (UFPE), e Marcos Oliveira (UFPE), cujas observações foram fundamentais na pré-banca. Professores Marcelo Medeiros e Marcos Costa Lima, na gestão competente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Os funcionários da Secretaria do Programa, na pessoa de Amariles, que desde o mestrado me alerta para os prazos regimentais. Os colegas de travessia, Adriano Oliveira, Ana Barros, Thales Castro, Ricardo Borges e José Maria. Devo fazer especial menção ao sempre solícito Adriano Oliveira, com o qual discuti e aprofundei pontos importantes do trabalho. Registro ainda meu agradecimento ao prof. Enivaldo Rocha, diretor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, que me apoiou na solução de entraves burocráticos, e ao amigo Inaldo Cavalcanti, pela revisão e sugestões ao texto final.

Merece especial registro a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), órgão que tenho orgulho em servir, desde que, em 1995, entrei via concurso público para a atividade de

Inteligência. A Abin, com seu programa de capacitação de servidores, permitiu minha licença por quatro anos. Na mesma proporção, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, órgão cujo apoio foi fundamental para o desenvolvimento da pesquisa durante o doutorado-sanduíche, em Portugal. Também faço menção especial ao ICS, que nos acolheu para a pesquisa, apoiando-nos com sua infraestrutura, meios e funcionários. O ICS faz jus à tradição portuguesa de pesquisa de qualidade em Ciências Sociais. Agradeço a todos os funcionários desse instituto na pessoa da simpática Maria Margarida Bernardo.

Fiz muitos colegas e amigos nesta longa travessia. Maria João Pereira, companheira de papos acadêmicos e andanças lisboetas. Carlos Arturi, grande gaúcho e incansável colaborador nas minhas pesquisas. Roberto “Redford”, batalhador e guia nos meus primeiros passos numa Lisboa desconhecida. Denise Garcia, mística virginiana, às vezes brigona, mas sempre autêntica. Bruno Ayllón Pino, solícito colaborador de minhas pesquisas, o qual tive a honra de conhecer na inesquecível Salamanca. Luiza Nascimento e Douglas Silva, amigos cariocas com os quais dividi trabalho de pesquisa e um pouco de lazer. O cientista político Marco Cepik, pioneiro no desbravamento das sendas da atividade de Inteligência, e o prof. Antonio M. Díaz Fernández.

No Brasil, agradeço a grande contribuição de Ana Beatriz Feijó Rocha Lima, amiga e profissional da Biblioteca da Abin, que desde o início da minha pesquisa atendeu com presteza meus pedidos. Bia, como a conhecemos, é bem a medida da alta competência dos que fazem a Biblioteca. Devo registrar ainda os colegas da Superintendência da Abin em Pernambuco, que viram a concepção e gestão da tese: Antônio Carlos de Lima Silva (o “decano” da Abin); José Bezerra de Melo Filho; Ricardo Pastorini; Ana Vaz; Gustavo

Campelo; Gustavo Leal; Eduardo Farias e Célia Bernardes. Faço também menção especial a Simone Siqueira, Cláudio Dantas e Ricardo Lemos, cujos incentivos foram muito importantes. Na fase final da tese, foram proveitosas as discussões com os colegas Hélio Maciel de Paiva Neto e Renato Ferreira.

Por fim, registro minha gratidão às entidades e órgãos que me apoiaram e disponibilizaram espaço para a pesquisa. São elas: Biblioteca da Assembléia da República (parlamento de Portugal); Biblioteca Nacional, em Lisboa; Instituto dos Arquivos Nacionais / Torre do Tombo (ANTT), em Portugal; Biblioteca e Arquivo do Congreso de los Diputados, na Espanha; Biblioteca do Senado Espanhol; Instituto de Defesa Nacional (IDN), em Lisboa; Biblioteca da Agência Brasileira de Inteligência (Abin); e o Gabinete Português de Leitura, em Recife, no Brasil.

A todos, meu sincero e fraterno agradecimento.

“Sapere aude”.

(Horácio)

“A Inteligência não é a única digna de crença. Ela é a única digna de ceticismo”.

(Lord Butler)

“Your successes are unheralded, your failures are trumpeted”.

(J. F. Kennedy)

Resumo

O presente estudo é uma análise comparativa entre os órgãos de Inteligência civil de Portugal (Serviço de Informações de Segurança, SIS), Brasil (Agência Brasileira de Inteligência, Abin) e Espanha (Centro Nacional de Inteligência, CNI). O objetivo fundamental é analisar e explicar como os legados autoritários da transição democrática dos três países afetaram e / ou afetam o perfil político-institucional desses órgãos, criando clivagens que bloquearam ou ainda bloqueiam seus processos de democratização nas agendas de transição e consolidação. A sobrevivência de legados autoritários na atividade de Inteligência e a sua conformação como enclaves no campo das relações civis-militares constitui uma das mais importantes características do perfil político-institucional de serviços secretos de países cuja transição não extinguiu totalmente elementos do antigo regime. Como instituições estratégicas na superestrutura do Estado, os serviços de Inteligência são arenas problemáticas nos processos de mudança política. Seus quadros muitas vezes avalizam os termos e o alcance das agendas de transição rumo à democracia no contexto de uma luta pela hegemonia político-institucional na qual jogam militares e civis com interesses conflitantes ou mesmo opostos. A comparação esta baseada sobre os indicadores Fiscalização Externa e Controle Governamental (relacionados com a *accountability* institucional), Doutrina de Inteligência, Segredo de Estado, Natureza da Transição e Militarização. Os estudos comparativos entre serviços de Inteligência em processos de mudança política são um campo ainda incipiente na Ciência Política. No contexto ibero - sul americano, este trabalho significa o primeiro esforço teórico e analítico para apreender os contornos da área e de seus órgãos como objeto e como problema político-institucional. Trata-se, pois, de um esboço cujo desenho final dependerá de um complexo jogo ao qual são chamados os profissionais de Inteligência, os acadêmicos, os políticos e a sociedade civil.

Palavras Chaves: Democracia, Órgão de Inteligência, Transição Política, Consolidação Democrática.

Abstract

The present work is a comparative analysis among the civil Intelligence organs of Portugal (Serviço de Informações de Segurança, SIS), Brazil (Agência Brasileira de Inteligência, Abin) and Spain (Centro Nacional de Inteligencia, CNI). Its fundamental goal is to analyse and explain how authoritarian legacies on the democratic transition processes of the three nations have affected and/or still affect the political-institutional profile of those organisations, creating barriers that have blocked or still block their process of democratization and the agendas of transition and consolidation. The survival of authoritarian legacies in the Intelligence activity and its placement as an enclave on the field of civilian-military relations consists in one of the most important characteristics of the secret services' political-institutional profile in countries whose transitions did not extinguish entirely the previous regime's elements. As strategic institutions inside the State's superstructure, Intelligence services are problematic arenas on the processes of political change. Their personnel frequently evaluate the traits and range of the transitional agendas toward democracy in the context of a struggle for political-institutional hegemony over which military and civilian actors interact with conflicting or even opposing interests. The comparison is based over the indicators External Oversight and Governmental Control (related to institutional accountability), Intelligence Doctrine, Secret of State, Nature of Transition and Militarization. The comparative studies among Intelligence services in the processes of political change still are an fledgling field on the Political Science. In the iberic-south american context, the present work is the first theoretical and analytic effort to understand the specificities of the area and its organisms as an object and as a political-institutional problem. It is, therefore, a mere sketch whose final drawing will depend on a complex game to which are called in as players the Intelligence professionals, academics, politicians and the civil society.

Key Words: Democracy, Intelligence Office, Democratic Consolidation, Political Transition

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. INTELIGÊNCIA: BASES CONCEITUAIS E HISTÓRICO	28
1.1 Marco Conceitual	38
1.2 Histórico	56
2. A ATVIDADE DE INTELIGÊNCIA	91
2.1 As Funções e o Ciclo da Inteligência	91
2.2 Inteligência e Contra-Inteligência	96
2.3 As Disciplinas da Inteligência	98
3. ELEMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS PARA O ESTUDO DA ATVIDADE DE INTELIGÊNCIA	101
3.1 Do Método Comparativo	101
3.2 Referencial Teórico	107
3.3 Hipóteses, Objetivos e Variáveis	121
3.4 Estruturação Metodológica	126
4. LEGADOS AUTORITÁRIOS COMO CONSTRANGIMENTOS À DEMOCRATIZAÇÃO DA INTELIGENCIA DE ESTADO NA TRANSIÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA: OS CASOS DA INTELIGÊNCIA CWIL DA ESPANHA, BRASIL E PORTUGAL	131
4.1 A Transição Política em Portugal, Espanha e Brasil	142
4.2 Inteligência Civil e Legados Autoritários	195
4.2.1 Legados Autoritários e Transição Política	198
4.2.2 Paradigmas da Inteligência	24
4.2.3 A Inteligência Face à Transição/Consolidação: Os Legados Autoritários <i>Missão, Objetivos e Institucionalização dos Serviços de Inteligência na Transição e Consolidação Democrática</i>	213
Legados Autoritários na Inteligência Civil: Comparando Indicadores	237
CONCLUSÃO	364
BIBLIOGRAFIA	403
ANEXOS	417
Figuras	417
Tabelas	419
Glossário e Siglas	434

INTRODUÇÃO

O presente estudo é uma análise comparativa entre os órgãos de Inteligência civil de Portugal (Serviço de Informação de Segurança, SIS), Brasil (Agência Brasileira de Inteligência, Abin) e Espanha (Centro Nacional de Inteligência, CNI). O perfil político-institucional destes órgãos foram afetados por legados autoritários durante as transições democráticas vividas nos três países. Considero legados autoritários um conjunto de regras, comportamentos, normas, padrões, práticas, relações e memórias originadas em um passado de experiências autoritárias, e que, como resultado de conflitos de configuração histórica e / ou política, sobrevivem à transição democrática e intervém na qualidade e na *praxis* das democracias pós-autoritárias.

O meu objetivo fundamental é analisar e explicar como os legados autoritários da transição democrática vivida nos três países afetaram e / ou afetam o perfil político-institucional desses órgãos, criando clivagens que bloquearam ou ainda bloqueiam a democratização nas agendas de transição e consolidação. A sobrevivência de legados autoritários na atividade de Inteligência e a sua conformação como enclaves no campo das relações civis-militares constitui uma das mais importantes características do perfil político-institucional de serviços secretos de países cuja transição não extinguiu totalmente elementos do antigo regime.

Como instituições estratégicas na superestrutura do Estado, os serviços de Inteligência são arenas problemáticas nos processos de mudança política. Seus quadros muitas vezes avalizam os termos e o alcance das agendas de transição rumo à democracia, no contexto de uma luta pela hegemonia político-institucional na qual jogam militares e civis com interesses

conflitantes ou mesmo opostos. Nestes termos, os legados autoritários podem configurar clivagens que constroem a democratização do desenho político-institucional desses serviços.

Para explicar as causas desses constrangimentos e comparar seus efeitos nos serviços secretos, vou analisar seis indicadores. Na perspectiva institucional, os indicadores podem ser normas, leis, práticas, comportamentos e tradições comuns, atribuídos a um órgão, elite ou grupo. São exemplos, aqui, a legislação de Segredo de Estado, a Doutrina de Inteligência e a Militarização. Numa perspectiva político-social, os indicadores podem ser classificados como um processo de mudança política, a exemplo de uma transição democrática.

Para operacionalizar a comparação, selecionei os seguintes indicadores: Fiscalização Externa e Controle Governamental (relacionados com a *accountability* institucional); Doutrina de Inteligência; Segredo de Estado; Natureza da Transição e Militarização. Os quatro primeiros indicadores são comumente analisados na área dos estudos de Inteligência (*intelligence studies*). O indicador Natureza da Transição foi definido em função do objeto de pesquisa, ou seja, para analisar e explicar como se deu a evolução das agências civis nos processos de mudança política e consolidação de regime no Brasil, Portugal e Espanha. A Militarização é um indicador importante porque nos países cujas agências foram controladas pelos militares durante regimes autoritários e / ou de transição foi negociado por uma elite militar, um forte sinal da sobrevivência de legados é o grau de militarização das estruturas e cultura organizacional. Militarização é aqui definida como um processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos e doutrinas, procedimentos e pessoal, em atividades de natureza civil.

A operacionalização da análise comparada será feita dentro de três faixas de tempo que representam cada qual um modelo dominante de órgão de Inteligência, em sua evolução entre o começo e o fim da transição. São elas: Inteligência no início da transição; Inteligência híbrida e Inteligência do Estado Democrático de Direito (EDD). Para cada um destes estágios evolutivos elaborei uma classificação face ao indicador, a fim de aferir graus que valem 1 (Inteligência no início da transição), 2 (Inteligência híbrida) e 3 (Inteligência do Estado Democrático de Direito). Conforme a classificação de cada indicador se situe em um destes três estágios, atribuí o respectivo valor numérico para obter os totais pré e pós-transição política, além do Índice de Mudança. Os escores e totais obtidos serão em seguida aferidos em uma régua chamada de linha de corte da ruptura na transição, na qual situo o estágio de avanço do serviço de Inteligência civil face aos constrangimentos político-institucionais.

A classificação de cada um dos indicadores na respectiva faixa de evolução é ideal. Trata-se de uma tipologia que não pretende ser exata nem exaustiva, embora represente, na literatura dos estudos de Inteligência ibero-sul americanos, a formulação embrionária de um modelo de análise. Estes tipos ideais partem, em alguns casos, de estudos prévios em alguns campos de pesquisa em Inteligência já bastante disseminados, como é o caso das agendas de *accountability* de órgãos de Inteligência. Em outros casos, a designação e formulação para cada indicador é inédita (é o caso, por exemplo, da Militarização).

O desenho da pesquisa está centrado no estudo dos serviços de Inteligência civil do Brasil, Portugal e Espanha, no contexto das transições democráticas vividas por esses países entre as décadas de 70 e 80, do século XX, e depois na fase de consolidação, dos anos 90 até a primeira metade da década de 10. Trata-se de um estudo de três casos paradigmáticos de processos de mudança política que afetaram o desenho institucional de seus órgãos de

Inteligência. A comparação dos três serviços de Inteligência implica enquadrar a pesquisa em um nível de análise macro-político, dado que estou focando três instituições como estruturas de poder coercitivas no aparelho de Estado. Interessa-me, pois, analisar três casos em um processo de mudança política geral que conformou o desenho institucional dos serviços secretos e, à medida que o processo político avançava, foi igualmente afetado pelos atores institucionais desses serviços.

Para fins didáticos, dividi a análise da evolução dos serviços em duas fases. Na primeira fase descrevo a evolução histórica dos três órgãos, desde a sua criação no aparelho de Estado, até o momento do início das transições. Na segunda fase, correspondendo ao período da transição, descrevo e analiso a evolução dos serviços, concentrando-me nas principais reformas realizadas.

No quadro português, concentrei a pesquisa em dois períodos, a saber: a) na análise dos órgãos de Inteligência entre 1975 e 1984; e b) na análise do SIS, a partir de 1985, encerrando em 2004, quando o governo aprovou a última grande reforma institucional dos Sistema de Inteligência da República Portuguesa (SIRP). No caso do Brasil, a análise está situada em dois momentos: a) 1985 a 1990, correspondente ao primeiro governo civil pós-regime militar, até a extinção do SNI; e b) 1990 a 2006, período entre a extinção do SNI e a criação e institucionalização da Abin. No caso espanhol, estudo a evolução político-institucional da Inteligência em três momentos, a saber: a) entre 1975 e 1985, período de criação e consolidação; b) entre 1985 e 1995, período de reestruturação que reflete um impasse político face à hegemonia militar; e c) entre 1995 e 2002, período de crise e reestruturação, no qual o Centro Superior de Informação da Defesa (Cesid) foi substituído pelo Centro Nacional de Inteligência (CNI).

O presente estudo reúne cinco hipóteses e sete objetivos. Das hipóteses derivei um conjunto de seis variáveis que funcionarão como indicadores da análise comparada. Com base nestes indicadores, meu objetivo principal é analisar os modelos político-institucionais do SIS (Portugal), CNI (Espanha) e Abin (Brasil) para comparar e explicar como os legados autoritários afetaram e / ou afetam o perfil político-institucional desses órgãos.

São meus objetivos secundários: a) analisar e comparar a doutrina de Inteligência civil desses países, face aos seus regimes políticos pós-transição; b) descrever e analisar a missão, objetivos e a institucionalização dos serviços de Inteligência de Portugal, Espanha e Brasil durante a transição política vivida, respectivamente, nos períodos de 1974-1982, 1975-1984 e 1974-1985; c) descrever e analisar a missão, objetivos e a institucionalização dos serviços de Inteligência de Portugal, Espanha e Brasil durante a consolidação democrática, entre os anos de 1984-2004, 1985-2004 e 1985-2006, respectivamente; d) descrever e comparar os instrumentos de *accountability* (Controle Governamental e Fiscalização Externa) da Inteligência civil dos três países; e) comparar a evolução do desenho institucional dos serviços de Inteligência civil dentro de cada transição; e f) demonstrar como os militares buscam insular a área de Inteligência como uma reserva de domínio estratégica das Forças Armadas.

O conjunto de objetivos pretende, em essência, descrever, analisar e comparar os perfis institucionais dos serviços de Inteligência dos três países nos períodos pré e pós-transição para explicar como os legados autoritários da transição constroem a democratização dos serviços secretos. É importante destacar que na linha evolutiva desses serviços demarquei faixas de tempo para enquadrá-los na transição, embora isto não signifique desconhecer que, sob influência de legados, um serviço possa ter perfis institucionais superpostos. É o caso, por exemplo, da evolução institucional do serviço

brasileiro entre 1986 e 2006, em que observamos o par SNI / Abin, dado que aquele órgão da ditadura militar sobreviveu na transição democrática.

Outros dois objetivos devem ser comentados. O primeiro é o que pretende analisar e comparar a doutrina de Inteligência dos três países face aos regimes pós-transição. Na literatura dos estudos de Inteligência, de origem anglo-saxônica, a concepção doutrinária vê a atividade de Inteligência apenas como uma técnica. Aqui, a doutrina é apenas o conjunto de normas, padrões e comportamentos (nas esferas funcional, analítica e operacional) que balizam a produção do conhecimento de Inteligência. Pretendo demonstrar que a doutrina de Inteligência pode evocar uma dimensão ideológica, efeito das contingências político-institucionais da transição (condicionando dadas decisões dos atores) e expressão estrutural de modelos de serviços pré-existent à nova ordem ou regime político. Em outras palavras, dados legados político-institucionais e dados desenhos institucionais de serviços podem incorporar uma memória ideológica que sobrevive às transações dos atores na dialética da transição política.

O segundo objetivo pretende descrever e comparar os instrumentos de *accountability* (Controle Governamental e Fiscalização Externa) dos três serviços civis. Nos serviços de Inteligência, a eficácia dos mecanismos de *accountability* é um dos meios para aferir a relação democrática entre o governo e os órgãos da área, mas esta é antes a expressão político-institucional de clivagens e legados do que uma questão de capacidade de gerenciamento de estruturas e sistemas de Inteligência. Nos países semidemocráticos (como é o caso do Brasil), este é um desafio importante, dado que a área de Inteligência é um cenário sensível para o qual convergem as disputas de poder político em nível intra-institucional e inter-institucional. De acordo com Gill, a estrutura real das agências de Inteligência de segurança, e respectivas

formas adequadas de controle, fiscalização ou revisão de qualquer Estado em particular serão determinadas, em última instância, pela cultura e tradições políticas específicas desse Estado. Ou seja, o desenho institucional das agências e sistemas de Inteligência, tanto quanto o próprio regime no qual ele é instituído, será afetado pelos legados político-institucionais que subsistirem como produto do embate dos atores pela hegemonia no aparelho de Estado.

As transições políticas afetam a institucionalização de serviços e sistemas de Inteligência. O tipo de ruptura com a ordem política antecedente, os recursos políticos disponíveis pelas elites para negociar as reformas internas e externas à comunidade de Inteligência, a permanência de legados autoritários, a relação civil-militar na fase da consolidação dos regimes pós-autoritários, os tipos e alcance dos controles e fiscalização, o paradigma existente nos serviços (antes e durante a mudança política), tudo isto influi no desenho institucional das agências e sistemas. Amy Zegart, por exemplo, afirma que o desenho inicial e o desenvolvimento posterior de organizações na área de segurança nacional seriam fortemente condicionadas por três fatores, em ordem decrescente de importância: as escolhas estruturais feitas no surgimento da agência; os interesses e preferências cambiantes dos atores relevantes; os eventos externos que, dependendo da intensidade e do tempo, podem forçar a mudança organizacional.

De fato, a Inteligência civil do Brasil, Portugal e Espanha apresenta perfil próximo ou distante conforme o grau de consolidação democrática de seus regimes. Nos regimes semi-democráticos, como o Brasil, onde, no quadro das relações civis-militares, estes possuem ainda fortes prerrogativas face ao governo civil, podemos notar significativa influência militar sobre a atividade de Inteligência. Esta influência pode ser verificada, por exemplo, na doutrina de Inteligência, normalmente evocando a memória de legados ideológicos da ordem

anterior. No Brasil, a doutrina ainda ecoa sub-repticiamente a Doutrina de Segurança Nacional elaborada nos anos 50, no contexto da Guerra Fria.

A tese está estruturada em quatro capítulos. O capítulo 1 trata das bases conceituais do que é a atividade de Inteligência, incluindo o histórico de sua gênese. Depois de comparar alguns conceitos, formulo a definição de que a atividade de Inteligência configura-se como uma estratégia de elites de Estado e se constitui no trabalho de coleta e análise de dados sensíveis, e na disseminação destes para uma rede de atores e decisores, sob a forma de conhecimentos relativos às questões de segurança do Estado e da sociedade. Por *estratégia de elite* considero a dimensão política das escolhas dos quadros institucionais responsáveis pela formulação e implementação das diretrizes estratégicas para a área de segurança e defesa. O *trabalho de coleta/análise* de dados consiste na dimensão técnica e operacional da atividade de Inteligência, destinada àquela elite. A *difusão para os decisores* é a dimensão institucional e sistêmica da atividade. Por conhecimentos relativos à segurança do Estado e da sociedade considero o produto de Inteligência destinado à formulação de políticas de segurança e defesa.

No capítulo 2 discorro sobre a atividade de Inteligência nos seus aspectos técnicos, doutrinários e operacionais. Explico o que é o Ciclo e as Funções da Inteligência, a divisão entre Inteligência e Contra-Inteligência, bem como as disciplinas que integram a atividade. A atividade de Inteligência não é politicamente neutra (nem mesmo quando se reveste de uma pretensa cientificidade), mas nem por isso desdenha da imparcialidade, ética e verificabilidade inerentes aos princípios que devem reger o trabalho científico. Daí, a produção do conhecimento de Inteligência estar sistematizada por métodos e teorias das diversas áreas do saber, e obedecer às regras formais das ciências.

Existem várias funções atribuídas aos serviços e sistemas de Inteligência, dentre as quais cito: a) contribuir para tornar o processo de decisão governamental mais realista e racional em áreas estratégicas, como política externa, defesa nacional e ordem pública; b) propiciar a interação entre decisores e oficiais de Inteligência, aumentando o nível de especialização dos tomadores de decisão e de suas organizações; e c) preservar o segredo sobre as necessidades informacionais, as fontes, fluxos, métodos e técnicas de Inteligência. Estas três funções por si mesmas situam a importância estratégica das agências e sistemas de Inteligência para os Estados, decisores políticos, opinião pública e cientistas políticos.

O trabalho de Inteligência obedece a um ciclo que descreve a produção de conhecimento. Em essência, o processo pode ser reduzido às seguintes fases e elementos: a) Planejamento e direção; b) Coleta de dados (ostensivos ou encobertos); c) Processamento; d) Produção e análise; e) Difusão; e f) Resposta (*Feedback*). Neste item busco explicar didaticamente em que consiste o trabalho dos analistas de Inteligência. É o que faço também com a descrição técnica das disciplinas da atividade, que correspondem a áreas especializadas, tais como Humint (do inglês *human intelligence*), Sigint (de *signals intelligence*), Imint (*imagery intelligence*), Masint (de *measurement and signature intelligence*), e Osint (*open sources intelligence*).

Na área de Humint, os dados buscados pelos agentes podem ser obtidos mediante ações abertas ou clandestinas (encobertas). Em Sigint, temos a reunião de dados obtidos pela interceptação de sinais eletromagnéticos e de comunicações. Na área de Imint, as informações obtidas de imagens fotográficas são processadas. A Masint busca, através da mensuração e de assinaturas, coletar e processar imagens espectrais, interceptar sinais de telemetria de mísseis estrangeiros sendo testados, além de monitorar fenômenos geofísicos (acústicos, sísmicos e

magnéticos). A área de Osint (*open sources intelligence*) trata das fontes de informação abertas, ou seja, aqueles dados de natureza pública ou privada que estão disponíveis publicamente para consulta.

A atividade de Inteligência é conceitualmente dividida em duas vertentes. A vertente da Inteligência designa a atividade voltada para a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos sensíveis sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental, bem como sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado. A atividade de Contra-Inteligência objetiva neutralizar a Inteligência adversa, ou seja, os serviços secretos de outros Estados, além da Inteligência privada e de grupos terroristas ou criminosos sobre alvos nacionais ou estrangeiros. No primeiro caso, a área de abrangência da Inteligência é o “campo interno”, ou seja, o território sobre o qual o Estado tem soberania definida e / ou reconhecida em tratados internacionais. Já o “campo externo” é o objeto do trabalho dos analistas e operacionais da Contra-Inteligência, e designa alvos, temas e interesses com potencial de ameaça e risco à segurança e defesa nacionais.

O capítulo 3 trata dos elementos teórico-metodológicos ao estudo da atividade de Inteligência. Para analisar as hipóteses e responder aos objetivos relacionados no presente trabalho, uso o método comparativo. A escolha dessa perspectiva está justificada na minha proposta: elaborar uma análise comparada dos órgãos de Inteligência civil do Brasil, Portugal e Espanha no contexto de suas respectivas transições democráticas.

Os estudos comparativos entre serviços de Inteligência são um campo ainda incipiente na Ciência Política ibero-sul americana. A minha pesquisa identificou poucas obras sobre o funcionamento, características institucionais, história e enquadramento legislativo dos órgãos

de Inteligência do Brasil, Espanha e Portugal. Em geral, são textos descritivos, na perspectiva histórica ou propriamente política, mas restritos a cada serviço. Nestes estudos, a área de Inteligência é um problema político menos em função da doutrina, missão, objetivos e papel institucional dos seus órgãos, do que em função de como se estrutura organicamente na superestrutura do poder de Estado. Reduz-se o estatuto político da atividade, a despeito dela operar, como alerta Bobbio, o poder invisível.

O método comparativo é adequado à pesquisa porque propicia o estudo de realidades, padrões, estruturas e fenômenos das instituições de um país face às instituições assemelhadas de outros países, na perspectiva de seus contrastes internos e externos. A política comparada serve para explicar as diferenças ou similaridades de um mesmo fenômeno, qualquer que seja o foco do pesquisador. Segundo Durkheim, a comparação é um método fundamental porque se a produção dos fatos não está ao nosso alcance e só podemos confrontá-los tal como se produziram espontaneamente, o método utilizado é o da experimentação indireta ou método comparativo. Com efeito, a transição / consolidação no Brasil, Portugal e Espanha, e o desenho institucional da Abin, CNI e SIS têm similaridades e diferenças significativas para o estudo comparado.

Em Ciência Política, a abordagem comparativa serve para estudar os países e seus sistemas e regimes de governo, constituições, parlamentos etc. O Estado e suas instituições são os objetos centrais da perspectiva comparada. Este método pode ser empregado estudando e comparando, por meio de uma mesma técnica, fenômenos independentes mas semelhantes, ou pelo estudo e comparação, por meio de técnicas diferentes, das manifestações de um mesmo fenômeno.

De acordo com Landmann, a comparação de países centra-se hoje em quatro principais objetivos, todos co-existindo e se reforçando mutuamente nos estudos comparados sistemáticos. O primeiro objetivo é o da Descrição contextual (*Contextual description*), que permite aos cientistas políticos conhecerem como são os outros países. O segundo é o da Classificação (*Classification*), que torna o mundo da política menos complexo a partir da coleção de dados empíricos organizados e classificados. Já a função da comparação das Hipóteses-provas (*Hypothesis-testing*) propicia a eliminação de explicações rivais sobre dados eventos, atores, estruturas etc. Finalmente, a comparação de países e a generalização que resulta disso permite a Predição (*Prediction*) sobre prováveis resultados em outros países não incluídos na comparação original, ou resultados futuros, dada a presença de certos fatores antecedentes.

Para comparar os serviços de Inteligência, trabalho com o método qualitativo, que busca identificar e compreender os atributos, características e traços dos objetos investigados. Este método necessariamente requer o foco da pesquisa sobre um pequeno número de países. Em política comparada, os três tipos de método qualitativo são: a) comparação macro-histórica; b) entrevistas em profundidade, e c) observação participante. Entre os tipos de estudos comparados relacionados por Peters, este estudo é uma análise de processos e instituições similares em um número limitado de países, selecionados por razões analíticas, dado que farei uma análise do perfil institucional dos serviços de Inteligência da Espanha, Brasil e Portugal, antes e após as transições democráticas vividas por esses países.

A minha definição de método comparativo segue a formulação de Ragin, segundo a qual este método distingue-se pela utilização das características das unidades macro-sociais enquanto fatores explicativos dos fenômenos políticos e sociais. O estudo da natureza

complexa das agências e a análise do jogo de poder interno e externo a estes órgãos implicam o uso de marcos teóricos que possam contemplar o objeto e seus atores na diversidade dos fenômenos que os envolvem. Daí empregarmos uma abordagem teórica eclética. Esta opção poderia sinalizar, na visão de um juízo mais severo, uma saída “fácil”, no sentido em que pouparia ao estudioso um esforço concentrado no eixo de um referencial único. Contudo, a opção eclética exige maior cuidado justamente porque, para evitar o ecletismo, requer um esforço ainda mais concentrado dentro dos marcos teóricos escolhidos.

O estado da arte dos estudos comparativistas ibero – sul americanos na área de Inteligência é embrionário. Este estágio explica porque inexiste uma fortuna crítica comparada, e sobretudo uma reflexão teórica e metodológica que possam balizar os estudos pioneiros. Com efeito, a incipiência e insipiência dos estudos de Inteligência de vertente ibérica e sul americana requer do investigador acercar-se de referenciais que possam abarcar as especificidades dos órgãos / sistemas de Inteligência instituídos sob condições políticas diferentes face ao paradigma anglo-saxão. São eles: a) Institucional; b) Teoria das Elites; e c) Dialético. No marco teórico Institucional trabalharei com os conceitos de Ação e Estrutura, dentro da vertente do institucionalismo histórico. No marco Elites vou usar as categorias Elite Hierárquica Militar, Militar Não-Hierárquica e Civil. No referencial teórico Dialético vou trabalhar com o conceito de Hegemonia, em sua acepção gramsciana.

A análise comparada do SIS, Abin e CNI está no núcleo do capítulo 4. Estes três órgãos serão estudados a partir de indicadores de natureza político-institucional. Os indicadores são disposições legais, práticas, comportamentos e tradições comuns, em uma dimensão histórica e institucional, atribuídos a um órgão, elite ou grupo. Para operacionalizar a comparação, relacionei os seguintes indicadores: *Accountability* (Fiscalização Externa e

Controle Governamental); Doutrina de Inteligência; Segredo de Estado; Natureza da Transição e Militarização.

Minha análise comparada será feita sobre estes seis indicadores tomados isoladamente ou em grupo, quando existir similaridade de atributos entre alguns, a exemplo de Fiscalização Externa e Controle Governamental, que correspondem ao *accountability* da atividade. Cada um destes indicadores funciona como uma variável independente. A operacionalização da análise comparada será feita dentro de três faixas de tempo que representam um modelo de órgão de Inteligência em sua evolução entre o começo e o fim da transição. São elas: Inteligência no início da transição; Inteligência híbrida e Inteligência do Estado Democrático de Direito (EDD).

Para cada um destes estágios evolutivos elaborei uma classificação face ao indicador, a fim de aferir graus que valem 1 (Inteligência no início da transição), 2 (Inteligência híbrida) e 3 (Inteligência do Estado Democrático de Direito). Conforme a classificação de cada indicador se situe em um destes três estágios, atribuir-se-á o respectivo valor numérico, até obtermos os totais pré e pós-transição política, além do Índice de Mudança. Os escores e totais obtidos serão em seguida lançados em uma régua denominada de linha de corte da ruptura na transição, na qual conhecemos o estágio de avanço do serviço de Inteligência civil face aos constrangimentos político-institucionais.

A classificação de cada um dos indicadores na respectiva faixa de evolução é ideal. Trata-se de uma tipologia que não pretende ser exata nem exaustiva, embora represente, na literatura dos estudos de Inteligência ibero-sul americanos, a formulação embrionária de um modelo de análise. Estes tipos ideais partem, em alguns casos, de estudos prévios em alguns

campos de pesquisa em Inteligência já bastante disseminados, como é o caso das agendas de *accountability* de órgãos de Inteligência. Em outros casos, a designação e formulação para cada indicador é de minha inteira responsabilidade.

Goethe, às portas da morte, pediu luz. Talvez quisesse iluminar o que pudesse existir além de seus olhos fechados. Os serviços secretos também precisam de luz, mas esta luz somente o saber pode propiciar. E o saber como luz somente as sociedades democráticas podem inspirar. Órgãos de Inteligência como polícias políticas ou submetidos a legados autoritários são apenas fonte real ou potencial de terror e trevas. Este trabalho, como saber acadêmico e embrião de uma teoria da Inteligência de Estado, pretende contribuir para pensarmos os serviços secretos numa perspectiva democrática e política. Quer, enfim, iluminar o debate político-institucional da democratização da Inteligência civil.

1. INTELIGÊNCIA: BASES CONCEITUAIS E HISTÓRICO

“Onde é invisível o poder, também o contra-poder está obrigado a tornar-se invisível”.
(Norberto Bobbio)

Este projeto pretende fazer um estudo comparativo entre os serviços de Inteligência civil de Portugal (SIS), Brasil (Abin) e Espanha (CNI) para explicar como os legados políticos e / ou autoritários da transição política desses países constroem a democratização dos seus serviços secretos. O problema consiste em saber porque, ao fim da consolidação democrática dos três países, permanecem legados autoritários que bloqueiam em graus diferentes a democratização da Inteligência civil, mesmo naqueles regimes democráticos consolidados.

Os estudos de Inteligência (*Intelligence studies*) são um campo de saber ainda embrionário no quadro ibero-sul americano da pesquisa teórica e empírica em Ciência Política¹. Uma das causas desse estágio pode ser explicada pela própria história dos serviços de informação ou de Inteligência ao longo do século XX. De um lado, a instrumentalização da atividade por parte de regimes políticos autoritários, por outro, o fechamento acadêmico para a análise crítica dessa área estratégica do poder de Estado. Causa e efeito se somaram e configuraram mitos, estigmas e preconceitos que apenas recentemente, na América Latina e sul europeu, começam a ser desvendados e explicados.²

¹ Não por acaso, os países democráticos europeus (sobretudo, a Inglaterra) e os Estados Unidos da América, possuem uma fortuna crítica considerável no campo dos *intelligence studies* e *strategic studies*. (CEPIK, nota 19, p. 25). Existe, há décadas, no círculo anglo-saxão, *think tanks* que estudam a área de Inteligência e Estratégia a partir de perspectivas teóricas e métodos diversificados (DCAF, ver site; e TODD e BLOCH, p. 217 a 229). Adotamos a grafia Inteligência, com “i” maiúsculo, para diferenciar de inteligência (atributo da cognição humana), e porque é um conceito mais preciso e amplo do que informações. Assim o fazemos porque a informação compõe um momento do ciclo da Inteligência de Estado, como bem refere CANO, Oscar A. Chavarria. *Inteligência Nacional*. Buenos Aires: Ediciones Esnaola, 1965, p. 51. No ciclo, temos os processos particulares que correspondem às fases de tratamento de dados (informações) obtidos velada ou ostensivamente, mas ainda não elaborados analiticamente para difusão nas esferas superiores (o que se configura, a rigor, como trabalho de Inteligência). A atividade de Inteligência é o ciclo completo, no qual o trabalho de coleta de informações é parte restrita, pontual.

² Sobre como a imprensa constrói a imagem da Abin, Ana Vaz está escrevendo a tese de doutorado “A Abin na Imprensa: Dimensão Dialógica da Construção de uma Imagem”, pelo Programa de Pós-Graduação em Letras, da

O efeito disso é que nas teses sobre transição democrática elaboradas pelos politólogos nas décadas de 80 e 90, os serviços de Inteligência foram um dos objetos menos analisados. Em geral, estes serviços ficaram subsumidos entre as várias opções estratégicas para explicar as relações civis-militares – ora sendo dimensionados como um proto-Estado, ora sendo reduzidos apenas à sua face coercitiva. Entre um pólo e outro, a área de Inteligência ficou à sombra do escrutínio teórico da academia. Apenas recentemente a Ciência Política ibero - sul americana começou a abrir a caixa-preta institucional dos órgãos e sistemas de Inteligência, na verdade uma caixa de *Pandora*, de cujo interior pode sair luz, mas também a sombra da coerção e arbítrio político mais perniciosos para as liberdades e valores democráticos.

A incipiência (e, diria também, insipiência) dos estudos de Inteligência nos países ibero - sul americanos requer um duplo esforço. Se não há uma fortuna crítica significativa a partir da qual o pesquisador possa acercar-se empiricamente de casos, também são embrionários os esforços de formulação teórica para pensar heurísticamente a atividade. Daí a necessidade de um esforço teórico-metodológico simultâneo ao estudo de um objeto envolvido pelo segredo institucional ou de Estado, e ainda contaminado pelo peso de uma história política de arbítrio e repressão.

Em primeiro lugar, é preciso levar em conta o nosso objeto face à sua herança político-institucional de natureza militar. Não pretendo, neste trabalho, separar artificialmente a atividade de Inteligência de algumas características que lhes dão conteúdo e forma, e que são claramente de inspiração militar. Contudo, se sabemos que o nosso objeto também existe no contexto das relações civis-militares, nem por isso vou analisá-lo a partir de um viés redutor e condicionado. A atividade de Inteligência civil será estudada *per se*, e sempre evocarei a

UFPE. Ver o conceito de estigma em ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI & Abin – Uma Leitura da Atuação dos Serviços Secretos ao Longo do Século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 29.

influência do legado militar todas as vezes que este surgir como uma variável importante para explicar dados constrangimentos e escolhas de atores institucionais e políticos relativas à área.

Ao mesmo tempo, vou considerar o meu objeto como uma instituição que pode estar sendo influenciada ou submetida a legados autoritários de corte militar e civil. No percurso histórico da institucionalização dos serviços de informação no Brasil, Portugal e Espanha, no século XX e começos deste século, a presença militar, em termos doutrinários, ideológicos e operacionais, configura uma espécie de quintessência da atividade, tanto mais orgânica e imanente quanto mais os legados permaneçam fortes na área.

Os estudos na perspectiva comparada sobre a atividade de Inteligência civil são raros no Brasil, Espanha e Portugal. Aliás, ainda estamos nos primórdios dos próprios *intelligence studies* na América Latina e países ibéricos. No Brasil, em termos comparativos, uma pesquisa está sendo elaborada por Priscila Antunes, que desenvolve uma tese sobre a institucionalização dos serviços de Inteligência do Brasil, Argentina e Chile. Afora este trabalho, Antunes publicou a dissertação “SNI & Abin – Uma Leitura da Atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao Longo do Século XX” (2002), Emílio analisou a relação entre o Poder Legislativo e os serviços secretos no Brasil, no período 1964-1990, e Diniz publicou “Comentários ao plano de segurança do Executivo Federal” (2000).

Uma das obras mais importantes, em termos da relação entre atividade de Inteligência e democracia, é a tese de Cepik: “Espionagem e Democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de Inteligência” (2003). Numa perspectiva historiográfica, uma obra de referência é “Como Eles Agiam – Os Subterrâneos da Ditadura Militar: espionagem e polícia política” (2001), de Carlos Fico. Outro estudo importante de

caráter historiográfico é de Luís Reznik: “Democracia e Segurança Nacional – A Polícia Política no Pós-Guerra” (2004), que analisa a estrutura e a ideologia de órgãos policiais e dos aparelhos de informações brasileiros. A rigor, estas obras podem ser consideradas pioneiras, no Brasil, como estudos científicos dos serviços de informação ou Inteligência em suas várias manifestações.

Um livro importante como referência para a evolução institucional do serviço secreto brasileiro é “Ministério do Silêncio – A história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005)”, de Lucas Figueiredo, editado em 2005. Apesar de exibir um certo ranço de preconceito político-ideológico (além de jornalístico) contra a atividade de Inteligência, “Ministério do Silêncio” tem um bom conteúdo informativo. Já em uma perspectiva ensaística, vale destacar a série *As Ilusões Armadas*, de Elio Gaspari, com os livros “A Ditadura Escancarada” (2002), e “A Ditadura Envergonhada” (2002, p. 153-174, *Nasce o SNI*), e a série *O Sacerdote e o Feiticeiro*, com “A Ditadura Derrotada” (2003), e o livro “A Ditadura Encurralada” (2004, p. 105-126, *A comunidade da indisciplina*). Há também obras datadas, cujos conteúdos e abordagens são oficiosos ou detratores do serviço secreto brasileiro (à época, o SNI). No primeiro caso, temos Oliveira (1999), no segundo, os livros de Baffa (1989) e Fon (1979).

Em Portugal, verifica-se uma incipiência da pesquisa numa proporção semelhante à brasileira. Não existe uma literatura comparada em Ciência Política sobre a temática da Inteligência de Estado (civil e / ou militar), embora a atuação da Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), até 1969, e depois Direção-Geral de Segurança (DGS), durante o regime de António de Oliveira Salazar e Marcello Caetano (1933-1974), seja um objeto que tem suscitado um interesse cada vez maior dos politólogos e historiadores. Soares (s/d),

Bruno Santos (2000), Dalila Mateus (2004), Alexandre Manuel (1974), Maria da Conceição Ribeiro (1995) e Irene Pimentel (2005) são os principais estudiosos que se debruçaram sobre as ações da antiga polícia política do regime salazarista.

Numa perspectiva mais institucional, relacionada *stricto sensu* com a atividade de Inteligência, sobressaem os livros de Simões: “Os Serviços Secretos em Portugal: os serviços de informação e a comunicação social” (2002), e de Cardoso: “As Informações em Portugal” (2004). O primeiro é de caráter descritivo, com uma análise de conteúdo a respeito das percepções jornalísticas no contexto do noticiário relativo às informações, entre os anos de 1996 e 2000. O segundo, apesar de pioneiro (a primeira edição é de 1981), é em essência uma historiografia das informações lusas até os anos 70. Um texto que podemos considerar mais estritamente analítico, sob uma perspectiva política e jurídica, é a *separata* de Rui Pereira, intitulada “Os Desafios do Terrorismo: a Resposta Penal e o Sistema de Informações” (2002). Vale registrar ainda o livro “Informações e Segurança” (2004), organizado por Adriano Moreira, que trás talvez o único texto de um autor português analisando comparativamente a área de Inteligência, na temática de controle e fiscalização da atividade. Trata-se do ensaio “Estado e Informações: Uma Perspectiva Sistêmica”, de Pedro Esteves.

Na Espanha, o quadro difere um pouco em relação ao Brasil e a Portugal, sobretudo porque, a partir dos anos 90, houve um despertar de especialistas da Ciência Política e de outras áreas, notadamente de Direito, sobre os assuntos da Inteligência. Muitas das análises são reativas, face a alguns casos de denúncias envolvendo o antigo Centro Superior de Informações de Defesa (Cesid), criado em 1977 e extinto em 2001, e o Centro Nacional de Inteligência (CNI), criado em 2002. Mas também há obras teóricas analisando a Inteligência no campo do Direito e / ou da Ciência Política, dentro de enfoques inter e multidisciplinares.

Entre os livros mais importantes, posso observar um acervo que traduz a preocupação dos politólogos e estudiosos da área sobre os aspectos legais (e ilegais) que envolvem a atuação dos serviços e sistemas de Inteligência. Nesta perspectiva judicial e jurídica, destaco “Legislación de inteligencia: especialización y control, legitimidad y eficacia” (Ugarte: 2000), “Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional” (Ruiz Miguel: 2002), “Derechos fundamentales y servicios de inteligencia (Pérez Villalobos: 2002), “Nota sobre a inaplicabilidad de la doctrina de los actos políticos a los servicios de inteligencia” (Diez-Picazo y Ponce de Leon: 2002). Sobre o Cesid e suas atividades, aponto “Yo entré en el Cesid” (Urbano: 1997), “23-F: el golpe del Cesid” (Jesús Palácios: 2001), “La Casa: el Cesid, agentes, operaciones secretas y actividades de los espías españoles” (Rueda: 1993), “Por qué nos da miedo el Cesid” (Rueda: 1999) e “Los servicios de información en un Estado democrático” (Sáinz de la Peña: 1996). Duas obras que tratam mais especificamente dos serviços secretos espanhóis são “Servicios secretos” (Bardavío: 2000), “La función de los servicios de inteligencia” (Antonio Fernández: 2001), e “Los servicios de inteligencia” (Calderon Fernandez: 2002).

Deve-se destacar, dentre toda esta bibliografia, a obra do cientista político Antonio M. Díaz Fernández, intitulada “Los Servicios de Inteligencia Españoles – Desde la guerra civil hasta el 11-M. Historia de una Transición” (2005). Este livro é talvez o único estudo histórico dos serviços de Inteligência espanhóis nos séculos XX e XXI, com um extenso e bem documentado levantamento junto a fontes humanas e institucionais. A obra abarca as origens da Inteligência na Espanha dos reis católicos Isabel e Fernando, os serviços durante a guerra civil e na era Franco, até a criação do Cesid e, depois, o CNI. Trata-se, a rigor, da primeira obra espanhola com uma abordagem, nos marcos da Ciência Política, sobre a institucionalização dos serviços de Inteligência. Por último, também com um enfoque

relacionando mudança política e serviço secreto, deve-se destacar “Espías en la transición: secretos políticos de la España contemporánea” (Fraguas: 2003). Numa perspectiva comparativa, há “Servicios de inteligencia: un estudio comparado” (Aranda Alvarez: 2004). E, numa perspectiva jurídica, o bom livro *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia* (Maria Concepción Pérez Villalobos, 2002), com uma análise dos limites dos serviços secretos sob o Estado de direito, destacando o CNI.

Há ainda um crescente número de ensaios sobre a temática de Inteligência nos três países, ainda tímido, proporcionalmente falando, ao número de artigos e reportagens jornalísticas preconceituosas e / ou desinformadas sobre os serviços. São raros, por sua vez, os trabalhos que analisam os meios de comunicação e sua relação com os serviços secretos.³

Mesmo os estudos da transição política em Portugal, Espanha, Grécia, Brasil, Chile, Argentina e Uruguai apenas citam factualmente os serviços de Inteligência. É o caso de Linz e Stepan, ao analisarem as relações civis-militares enfocando as Forças Armadas, os partidos, as eleições, as constituições, os agentes políticos e os parlamentos. Contudo, não há sequer um parágrafo que situe o papel dos serviços secretos nessas mudanças⁴. Do mesmo modo, Stepan, ao estudar os militares na política brasileira, refere o Serviço Nacional de Informações (SNI) apenas duas vezes, apesar da comunidade de informações do país, nos anos sessenta, constituir o núcleo de poder mais estratégico para a pesquisa dos conflitos políticos do regime, sobretudo em sua dimensão intra-institucional⁵. Ele dará maior atenção à área ao estudar os militares brasileiros do processo de abertura à Nova República, quando constata

³ Ver, a respeito do caso português, SIMÕES, Pedro. *Os Serviços Secretos em Portugal: os serviços de informação e a comunicação social*. Lisboa: Prefácio, DL, 2002. Ver, a respeito do caso brasileiro, VAZ, Ana, *op. cit.*

⁴ *Idem, op. cit.* Na p. 203 desta obra há, sobre a transição brasileira, a seguinte passagem dos autores: “Oficiais da ativa continuavam no controle do Serviço Nacional de Inteligência”.

⁵ STEPAN, Alfred. *Os Militares na Política*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975, p. 189 e 191.

que poucos serviços de Inteligência no mundo tiveram tantas prerrogativas quanto o SNI⁶. Por sua vez, em seu trabalho sobre a transição portuguesa, Maxwell faz referências apenas factuais à PIDE-DGS, e não há qualquer comentário quanto às influências que a cultura da polícia política salazarista deixaria na formulação de uma agenda de segurança e defesa do Estado português⁷.

Em termos gerais, podemos adiantar, para um esboço de explicação desse quadro, a hipótese de que o estado embrionário da reflexão teórica na área de estudos de Inteligência na América Latina, além de Portugal e da Espanha, deve-se à institucionalização dos serviços, ao longo do século XX, sob clivagens políticas e mentalidade militar autoritária. Em outras palavras, foram os próprios militares que, embora inspiradores iniciais da primitiva doutrina de Inteligência, configuraram órgãos e institucionalizaram a atividade como uma esfera infensa à publicização, politicamente fechada e refratária a controles democráticos. Não por acaso, em todas as situações de exacerbação da luta político-ideológica naquela região e países, os serviços de Inteligência / informação foram instrumentalizados como polícia política dos regimes ditatoriais instaurados. Um dos efeitos, no meio acadêmico, dessa origem pervertida, foi o pensamento dos politólogos se concentrar quase que exclusivamente na análise e descrição dos jogos de poder no quadro das relações civis-militares, mas sem isolar o objeto “serviço secreto” ou órgão de Inteligência. Quando muito, os órgãos de Inteligência foram vistos apenas como polícia política, a face oculta e má do Leviatã hobbesiano.

O interesse pela área de Inteligência começa a aumentar na América Latina e no Leste Europeu à medida em que avança, sob controle de elites civis, a consolidação democrática de

⁶ STEPAN, Alfred. *Os Militares: da Abertura à Nova República*. São Paulo: Paz e Terra, 1986, p. 29-30.

⁷ MAXWELL, Kenneth. *A construção da democracia em Portugal* (trad. de Carlos Leone). Lisboa: Editorial Presença, 1998.

seus regimes políticos. Um efeito desse interesse é o surgimento de obras com estudos comparados de serviços e sistemas de Inteligência. Vê-se, contudo, que a dinâmica teórica, temporal e geográfica desses estudos se dá sob um ritmo menos acelerado do que foi a explosão de pesquisas e estudos das transições democráticas no Brasil, Espanha e Portugal, entre os anos 70 e 80. Isto pode sinalizar duas questões: a) a área de Inteligência / informações ainda é uma “caixa preta” institucional resistente aos estudos teóricos e empíricos; e b) a institucionalização civil dos órgãos e sistemas de Inteligência daqueles países é função da consolidação democrática, ou seja, a existência de um regime democrático é condição necessária (ainda que não seja suficiente) para instituir e legitimar serviços.

Mas o problema não é apenas externo à atividade. É típico dos quadros da área de Inteligência do Brasil, Espanha e Portugal não se questionarem sobre os problemas nos termos das causas que os caracterizam. Talvez porque, para esses quadros, não exista, em essência, uma interface doutrinário-ideológica determinante na crise atual, dado que o fim da Guerra Fria e a conformação da hegemonia de uma ordem democrático-liberal teria subsumido a inspiração político-ideológica na substância doutrinária da atividade, bem como “esterilizado” suas diretrizes institucionais antes legatárias de um mundo e ordem social e política ideologizados nos marcos do conflito comunismo x capitalismo. A “crise” seria, pois, técnico-operacional: como formatar um sistema de Inteligência integrado e eficaz para responder satisfatoriamente às demandas estratégicas do Estado face a uma ordem internacional hegemonizada militar e economicamente por uma superpotência, e na qual o terrorismo é o inimigo principal?

Outro problema da reflexão embrionária sobre a área de Inteligência, comum ao Brasil, Espanha e Portugal, é tangenciar o que está no núcleo da crise de identidade⁸, enquanto se ocupa de questões / fenômenos que, embora importantes, não explicam a substância dessa crise, senão enquanto forma e aparência de sistemas / órgãos de Inteligência desarticulados e ineficazes. Nesse caso, a crise é menos um problema de natureza político-institucional do que expressão de ineficácia e ineficiência, superposição de papéis e comandos, não-integração sistêmica dos órgãos, despreparo operacional dos quadros, falta de recursos financeiros e humanos etc. Assim, as duas pontas se tocam e a crise ora vivida deixa de ser analisada (ou é analisada superficialmente) como expressão de uma doutrina ideologizada e de um jogo de poder civil-militar no quadro dos legados autoritários (Brasil, sobretudo), ou da ineficácia/inexistência de *accountability* externo e interno da atividade (comum aos três países). A crise de identidade, enfim, é reduzida aos seus efeitos, por assim dizer, orgânicos. No limite, essa leitura reducionista despolitiza a mudança de paradigma na área de Inteligência, notadamente para os países semidemocráticos, como o Brasil.

O estado da arte da questão pode sugerir, diante dos diferentes graus da consolidação democrática no Brasil, Espanha e Portugal, que a área de Inteligência esteja, em cada um desses países, sob estágios diversos em termos da configuração de um desenho institucional democrático. Em outras palavras, poderíamos presumir que, face ao grau de democracia consolidada na Espanha, por exemplo, a sua área de Inteligência esteja também sob controles e práticas já institucionalizadas no mesmo grau do regime político. Assim também Portugal, cuja ruptura com o regime salazarista, já distante no tempo, pudesse, na transição que se

⁸ A crise de identidade na área de Inteligência tem pontos comuns aos três países, embora em menor ou maior grau dentro de cada fenômeno, conforme os processos políticos vividos pelos serviços em cada país tomado particularmente. São eles: a) os desafios da mudança de paradigma institucional, em termos de um enfoque doutrinário militar para um enfoque civil; b) a indefinição política (e ontológica) quanto à natureza da função; e c) a criação de um padrão de relacionamento institucional face ao Estado, à elite política (parlamentar e governamental) e à sociedade civil, no que concerne aos meios e sistemas de *accountability* da atividade.

seguir, ter instituído um serviço e sistema de Inteligência consentâneos com a ordem democrática. Tratar-se-ia de uma dedução enganosa? No Brasil, Espanha e Portugal temos uma similaridade institucional em termos dos estágios de seus serviços de Inteligência civil, tanto quanto de seus sistemas, no que concerne aos meios e critérios de fiscalização e controle da atividade pelo Estado? A onipresença e onisciência militares na área começou a ser diluída orgânica e legalmente nesses países? Os legados autoritários subsistem fortemente, constringendo o desenho institucional dos serviços? Quais são os perfis político-institucionais comuns aos serviços secretos criados *pari passu* aos conflitos político-ideológicos disseminados desde o início do século XX, a partir da Europa, os quais foram exacerbados no entre-guerras (1918-1939) e durante a Guerra Fria (anos 50 até 1989)?

1.1 – Marco Conceitual

Antes de introduzir uma breve história da atividade de Inteligência, desde os seus primórdios, é importante situar etimologicamente os vocábulos segredo, espionagem e Inteligência. A seguir, esboço um conceito de atividade de Inteligência a fim de definir melhor os termos em que dadas categorias da atividade serão trabalhadas na análise comparada das hipóteses.

À guisa de uma compreensão denotativa sobre os vocábulos espionagem, segredo e Inteligência, é importante situar os seus significados específicos. De acordo com Miguel Ruiz, os vocábulos “espião” e “espionagem” derivam da raiz indoeuropéia *spek*, que significa observar.⁹ Já a palavra “inteligência” provém do indo-europeu *leg*, significando recolher,

⁹ RUIZ MIGUEL, Carlos. *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*. p. 19 “De esta raíz derivan varios términos como los latinos *species* (vista, apariencia) y *specio* (mirar, de dónde a su vez “espectáculo”, “aspecto”), los griegos *skétomai* (examinar, de dónde “escéptico”) y *skópos* (que vigila, y de ahí “calidoscopio”, “telescopio” o “episcopio” u obispo), o el germánico *spehon*, de dónde provienen nuestras palabras “espiá” y “espionaje”. En definitiva, “espionaje” significa “observación”

coletar. Desta raiz deriva o grego *logos* e as latinas *lex* ou *logo*.¹⁰ *Logo* significa recolher, escolher e ler, e é o étimo de palavras como *legio* (legião de soldados) ou as castelhanas (e portuguesas) *ler*, *leitor*, *negligência* e *inteligência* (esta com a preposição *inter*).¹¹ Em resumo, *inteligência* é a ação de recolher ou coletar algo.

Ainda segundo Ruiz, a origem de “segredo” parece estar situada no indo-europeu *skribh*, que significa “cortar, separar, distinguir”.¹² Derivam deste tronco as latinas “*crimen* (separação da sociedade), *discrimen* (distinción) o *cerno* (cribar, separar). De esta última, precisamente dimanam ‘certar’, ‘secreto’ (de *decretum* ou decidido) e o ‘secreto’”.¹³

Vê-se que a espionagem, inteligência e segredo são palavras correlacionadas em termos etimológicos, mas seus significados não se esgotam nos significados denotativos de cada uma. A riqueza desses étimos sugere por si mesma a carga conotativa que reveste cada vocábulo, com as implicações políticas e sociais que lhes são específicas.

A discussão conceitual sobre o que é a atividade de Inteligência é originalmente anglo-saxônica, pois é na Inglaterra e nos Estados Unidos que os órgãos / serviços de informação se institucionalizaram *pari passu* às duas grandes guerras mundiais.¹⁴ Nesse ambiente, o pensamento acadêmico sobre a atividade se preocupa em abordar as diferenças entre Inteligência e informação.

¹⁰ *Idem, ibidem.*

¹¹ *Idem, ibidem.*

¹² *Idem, ibidem.*

¹³ *Idem*, p. 19-20.

¹⁴ Sobre o papel da espionagem na Segunda Guerra Mundial ver FARAGO, Ladislav. *A Guerra Secreta – História da Espionagem na II Guerra Mundial*. Lisboa: Edições 70, 2002.

Em geral, segundo o DCAF, o termo Inteligência designa três coisas: a) um conhecimento *particular*; b) o tipo de organização que produz este conhecimento: e c) a atividade desenvolvida por esta organização¹⁵. Em termos gerais, “Inteligência é um subconjunto da ampla categoria de informação que, na hierarquia do moderno conhecimento da teoria gerencial, é um passo na cadeia da criação de valor, iniciando com dados que conduzem à informação e conhecimento, e culminando com o saber científico¹⁶”.

De acordo com Antunes, “intelligence is best defined as information collected, organized, or analyzed on behalf of the actors or decision makers. Such information include technical data, trends, rumors, pictures, or hardware”¹⁷. Dentro deste eixo, o DCAF salienta que “(...) enquanto informação é algo que pode ser conhecido, sem levar em conta o caminho da descoberta, inteligência se refere àquele conhecimento que responde ou subsidia as necessidades dos políticos e ao processo em que dados e informações são identificados, obtidos e analisados para responder estas necessidades “¹⁸.

Outro conceito exposto por Antunes tem uma perspectiva mais operacional, relacionando a atividade de Inteligência em seus aspectos organizacionais, ao fator segredo e à sua natureza competitiva na relação inter-estatal. Neste sentido, para Abram Shulski, é “o segredo e a necessidade de proteção (ao conhecimento) que definem o que deve ser ou não deve ser considerado um produto de Inteligência”¹⁹. Shulski também evidencia o caráter conflitivo da atividade (face à luta entre a *obtenção* e a *negação* da informação) e a sua

¹⁵ Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View. In DCAF Intelligence Working Group, Gênova, July 2003, p. 4 (livre tradução).

¹⁶ *Ibidem* (livre tradução).

¹⁷ ANTUNES, Priscila, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸ DCAF Intelligence Working, *op. cit.*, p.4 (livre tradução).

¹⁹ *Ibidem*, p. 19.

natureza estruturada, pois se organiza sobre mecanismos para alcançar e obter o dado negado”²⁰.

Por sua vez, Michel Herman vê a atividade sob um senso, por assim dizer, pragmático: “Intelligence in government is based on the particular set of organizations with that name: the ‘intelligence services’ or ‘intelligence community’. Intelligence activity is what they do, and intelligence knowledge, what they produce”²¹. Nesta visão algo esquemática destaca-se o contexto organizacional no qual o trabalho de Inteligência é feito.

Já Cepik, na perspectiva de um conceito restrito, afirma que Inteligência “é a coleta de informações sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento por parte dos alvos da ação”²². Aqui, como ele alerta, Inteligência é o mesmo que segredo ou informação secreta. Este conceito, segundo o autor, refere-se a uma dimensão que destaca “os meios especiais utilizados para coletar informações sem a cooperação e / ou o conhecimento de um adversário”²³. Trata-se do aspecto *operacional* da atividade. A segunda dimensão do conceito restrito é de natureza *analítica*, destacando que “a Inteligência se diferencia da mera informação por sua capacidade explicativa e / ou preditiva”²⁴.

Por último, Antunes define a atividade com seus próprios termos: “a atividade de inteligência refere-se a certos tipos de informações, relacionadas à segurança do Estado, às atividades desempenhadas no sentido de obtê-las ou impedir que outros países a (sic)

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Op. cit.*, p. 21.

²² CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 28.

²³ *Ibidem*, p. 28.

²⁴ *Ibidem*.

obtenham e às organizações responsáveis pela realização e coordenação da atividade na esfera estatal”²⁵.

Esta exposição conceitual de Antunes tomando como referência aqueles autores nos parece restrita quanto ao objetivo mesmo, anunciado no seu livro, sobre as diferenças entre *Inteligência e informações*. E é a partir da crítica a esses enunciados conceituais que pretendo construir um conceito mais consentâneo com o *ethos* político da atividade.

Vimos que, na sua acepção mais remota, inteligência é inteligência é a ação de recolher ou coletar algo. No entanto, dada a influência anglo-saxônica nos estudos de Inteligência (aqui, na sua acepção técnica), cabe fazer um registro para demarcar as acepções do seu uso como um vocábulo de uma atividade especializada. O vocábulo *intelligence* pode ser usado como sinônimo ou como eufemismo anglo-saxão para espionagem. Não é, contudo, conceitualmente, redutível a este último. *Intelligence* é a palavra que abarca melhor os sentidos e os significados que modernamente empresta-se à atividade. No entanto, na língua portuguesa, preferimos grafar o vocábulo com “i” maiúsculo, para diferenciarmos de inteligência, substantivo que designa uma qualidade cognitiva intrínseca ao ser humano. Assim sendo, justifica-se aqui porque vimos grafando Inteligência, com “i” maiúsculo, desde as primeiras linhas deste trabalho.

Em meu ponto de vista, o conceito de Inteligência deve reportar diretamente aos *meios* e *fins* que, no âmbito político, repõem, num *continuum* dialético, a questão dos limites entre o poder coercitivo da máquina estatal e os termos em que a sociedade logra fazer valer seus direitos ante a autoridade encarnada naquela máquina. De fato, a atividade de Inteligência,

²⁵ *Ibidem*.

considerada como meio para suprir / garantir a segurança, é monopólio do Estado, mas estende sua proteção a este e à sociedade – ainda que esta, como “ameaça” potencial ao ordenamento estatal, seja objeto da vigilância diuturna dos serviços de Inteligência. Entre *fins* (no caso do Estado, a proteção da sociedade) e *meios* (no caso da sociedade, o seu controle pela atividade dos órgãos de Inteligência), configura-se um conflito e tensão políticos. Este conflito, arrisco afirmar, é inato e imanente àquela relação: é natural de um ente político, na forma de instituições e grupos sociais, resistir ao controle e coerção; é também da natureza das elites de Estado impor-se como contra-ameaça concreta (visível, as forças armadas e militares; e “invisível”, o aparato da comunidade de Inteligência) aos adversários e inimigos declarados e clandestinos.

Para avançar minha crítica geral à idéia asséptica e restrita de Inteligência, empenho o referencial weberiano para traçar o desenho da base sobre a qual construirei um conceito mais completo e apropriado ao escopo da presente tese. Com efeito, as idéias de Max Weber acerca do Estado, do Poder e da Força na esfera política podem fixar premissas e ângulos de abordagem adequados na definição do que é Inteligência em uma ordem democrática.

Max Weber afirma que é fundamental na definição do Estado a categoria e / ou premissa da *coerção*. Dreifuss, ao abordar como Weber chega à noção de Estado, afirma que o pensador

(...) procura configurar o Estado conceitualmente, a partir de seus componentes dinâmicos (agentes, meios e procedimentos) e das suas premissas estruturais (estando implícita a finalidade de dominação), inspiradas pela individualidade cidadã afirmada, que se contrapõe à servidão e à subordinação plebéia; pela racionalidade pública e privada que nega tanto o súdito quanto a parafernália aristocrática, absolutista e caprichosa de elite; pela ‘vontade geral’ que estipula e requer a nacionalidade e estabelece os novos parâmetros da inclusão e da exclusão social, territorial e cultural. Componentes e premissas que dão ‘músculo’ e ‘nervos’ aos diversos

elementos da sua definição e que tornam significativas as palavras ‘território’, ‘força’ e ‘interesses’ (de classe, grupo ou nacionais)²⁶.

O objetivo de dominar está implícito na ação coercitiva estatal, que se verifica pela concentração e monopólio da força. O “Príncipe”, aqui entendido como instância de poder, “pretende (e realiza) o monopólio ou a exclusividade do controle dos meios de violência legítima, inicialmente privada e personalizada (própria ou de chefias autônomas e subordinadas e até de co-participantes do poder; mágica ou voluntarista) e depois impessoal (legal e racional, desprivatizada e secular), instituindo-se como Estado de ação”²⁷.

Ora, um órgão de Inteligência se configura potencialmente como um meio pelo qual a violência legítima poderá ser exercida, pela vontade do Príncipe²⁸. Há, pois, um fim objetivo do Estado enquanto instituidor de uma atividade que, ao lado de funções tipicamente policiais, também pretende, nos limites estritos de seu papel institucional, manter a lei e a ordem. Ocorre que, enquanto uma força policial (as Polícias estaduais e a Polícia Federal brasileira, por exemplo; ou, dependendo da situação, até as forças armadas) é *politicamente* compreendida como legítima detentora daquele poder coativo que o Estado lhe “emprestaria”, *um órgão de Inteligência não se institui nem é instituído politicamente pela sociedade, senão como instância de poder* – e poder sigiloso, misterioso, quase clandestino. Esse contraste explica a leitura da Inteligência como atividade que seria apenas *técnica* (estruturada / hierarquizada dentro de sistemas funcionais), mas não *política*, dado que isto seria legitimá-la

²⁶ DREIFUSS, René. *Política, Poder, Estado e Força – Uma Leitura de Weber*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1993, p. 16 e 17.

²⁷ *Ibidem*, p.28 e 29.

²⁸ Não se trata, aqui, da violência do exercício de prender / deter um suspeito, nem de fazer a guerra, mas da violência de vigiar e espionar nacionais e estrangeiros.

socialmente²⁹. Como um demônio acorrentado, a atividade deve ser mantida pelas rédeas curtas do poder do Príncipe, único iniciado capaz de lhe decifrar os enigmas. Daí a doutrina de Inteligência vir consagrando os chefes de Estado e / ou governo como únicos destinatários das informações produzidas no âmbito da atividade.

O desafio inelutável da atividade de Inteligência é ser *meio* e *fim* para o exercício do poder coativo do Príncipe moderno, mas não, nos mesmos termos, para a garantia de segurança da sociedade, que tende a lhe negar um estatuto político. Este desafio político-ideológico existe em graus diferentes conforme o grau de consolidação democrática do país. Ele é maior, por exemplo, nas sociedades politicamente violentadas por ditaduras militares e civis (cujas elites usaram seus serviços de informações como “polícias políticas”): subsiste nestas uma visão restritiva da atividade a partir da desconfiança que, em geral, as elites políticas e os grupos formadores de opinião cultivam. Para os três casos em estudo, podemos aplicar a seguinte premissa: a) quanto mais fortes e consolidados democraticamente são os regimes políticos, menos estigma e medo os seus serviços de Inteligência podem provocar; e b) quanto mais frágil, tutelado ou semidemocrático é um regime político, mais estigma e temor os órgãos podem encarnar³⁰. Numa análise parcial, acredito que a desconfiança também se explica pela resistência da sociedade ao domínio estatal porque ela mesma pretenderia arrogar a si o monopólio da força, contrapondo-se à prerrogativa do Estado na perspectiva weberiana. Outra explicação, mais realista e pragmática, pode estar no fato de que a atividade

²⁹ Sistemas estes (e esta é uma ilusão que muitos cultivam) que poderiam seu “neutros”, insensíveis aos humores e amores da vida política, com seus jogos e interesses.

³⁰ Deve-se dizer, acerca do caso brasileiro, que a observação empírica condiciona a hipótese para os países latinos, mas seriam necessários outros ângulos de abordagem para situar a relação entre sociedade e serviço de Inteligência em países de democracias consolidadas, como a Inglaterra e os Estados Unidos da América. No caso de Portugal e da Espanha, apesar da democracia estar consolidada, o estigma e o medo ainda persistem, o que sugere a permanência de uma *memória* do legado autoritário em função do papel de polícia política de seus serviços durante o salazarismo e franquismo. De todo modo, no eixo da validação da hipótese acima formulada, podemos observar que o fortalecimento do papel institucional dos serviços de Inteligência norte-americanos, pós-atentados de 11 de setembro de 2001, está se dando numa perspectiva de enfraquecimento de direitos políticos (e civis) consagrados secularmente.

de Inteligência oficializa e materializa uma prática inerente à política, mas é imune às regras do jogo (afinal, perguntará um teórico da escolha racional, como jogar um jogo de regras ocultas para uma parte?).

O que se configura é um antagonismo político potencial entre um órgão de Inteligência – “encarnação”, por assim dizer, do Estado –, cujos fins são os de controle social, e uma sociedade que tende a suspeitar de aparatos e sistemas policiais que são aparentemente infensos à *accountability* (fiscalização, controle e revisão), pelo fato mesmo de se instituírem organicamente fechados até numa ordem política democrática. Daí a dificuldade de a elite governante desses países, feridos por regimes ditatoriais, ao requerer da sociedade o reconhecimento de sua autoridade administrativa e executiva transferida para uma atividade tipicamente sigilosa, algo clandestina, que se diz doutrinariamente apolítica e desideologizada. O cidadão moderno quer a publicização do seu Príncipe (tanto quanto este apura seus meios de conhecer a privacidade e intimidade daquele), e, por isso, cada vez mais, exige desse mesmo Príncipe que se deixe conhecer nos termos de sua ação política *sobre e no* Estado, *sobre e na* sociedade.³¹ Por que conferir legitimidade política a uma especialidade funcional que seria a negação da política enquanto *locus* de jogos e demandas entre o Estado e a sociedade?

A atividade de Inteligência, enquanto expressão da força e do poder de Estado em uma democracia, possui um *ethos* político. Haverá, pois, necessariamente, um antagonismo entre Estado e sociedade na medida em que, no quadro do papel institucional dessa atividade, aflora uma contradição entre fins e meios para o Estado manter o controle e a segurança sociais. A este respeito, podemos registrar a seguinte observação de Cepik:

³¹Sobre a questão de “publicizar” o Príncipe, ver BOBBIO (2000), p. 386-415

Além da violência direta em escalas variadas (...), o Estado também ameaça a segurança dos indivíduos sempre que o sistema de justiça criminal e o policiamento são ineficientes ou arbitrários, e crimes contra a vida e o patrimônio das pessoas podem ser cometidos impunemente, ou quando os governantes implementam políticas externas e de defesa que aumentam enormemente o divórcio entre a segurança individual e a segurança do Estado³².

Neste ponto, é preciso retomar a associação entre *força* e *política*, nos termos weberianos, para fechar meu argumento da prevalência do *político* sobre o *técnico* na caracterização da atividade – prevalência esta que seus próceres, seus analistas e, sobretudo, seus produtos (na forma de relatórios de Inteligência) afirmam cotidianamente por ações, palavras e textos.

O antagonismo político-institucional entre um serviço de Inteligência e a sociedade é efeito de uma visão negativa sobre o Estado. Em outras palavras, é uma visão negativa sobre a força enfeixada pelo poder de Estado que arroga a si a manutenção da ordem. É como se a sociedade, no caso da atividade de Inteligência, não conseguisse superar a “oposição ou confronto entre a instância da dominação e a estrutura social ampla”³³, que ocorreu no processo de emergência e consolidação do Estado moderno. Para superar este antagonismo, Lustgarten e Leigh propõem, ao relacionar o conceito de segurança nacional com o de democracia, considerar a proteção dos direitos humanos como uma dimensão central da segurança do Estado³⁴. Para estes autores, a

contradição poderia ser resolvida se as instituições evitassem medidas de segurança que limitam ou sacrificam liberdades civis e políticas, considerando que elas atingem não apenas os indivíduos e grupos que são os alvos diretos dessas medidas, *mas trazem também perdas para as liberdades de todos e*

³² CEPIK, Marco, *op. cit.*, p. 143.

³³ DREIFUSS, René, *op. cit.*, p. 83.

³⁴ *Apud* CEPIK, Marco, *op. cit.*, p. 143.

*afetam negativamente a segurança nacional na medida em que enfraquecem as bases da legitimidade de um Estado fundamentado em instituições democráticas representativas e valores correspondentes*³⁵. (Grifos nossos).

Na área de Inteligência, esta proposta liberal parece-me antinômica face a uma tendência dos governos em, mesmo nas democracias consolidadas, restringir certos direitos e garantias individuais sob a justificativa de maior eficácia do Estado como provedor da segurança. Em outras palavras, os Estados democráticos tendem hoje a reforçar o medo atávico ante os serviços e agentes de Inteligência a partir da criação de leis de segurança coletiva restritivas de certas liberdades civis, sob a tese de que estas leis propiciariam mais garantias contra ameaças internas e externas. É a clássica ótica doutrinária da guerra se infiltrando e substituindo a política, ainda que se saiba que a guerra é importante demais para ser deixada sob o comando de generais. Se o caráter restritivo de dadas leis de segurança mostra-se pernicioso e ameaçador naqueles Estados de regimes políticos e instituições democráticas consolidadas, nos regimes semidemocráticos este perigo assume a dimensão de ameaça potencial *por dentro* do Estado, na medida em que os agentes e os serviços de Inteligência, sob o peso de legados autoritários, tenderiam a “ler” a ameaça e os riscos à ordem social e político-institucional sob uma ótica autoritária.

No caso brasileiro (e, por dedução, também nos casos dos países de democracias não consolidadas), a desconfiança e o temor ante a Inteligência é uma forma política de negar o Estado no coração mesmo da tese weberiana do monopólio e uso legítimo da força. Esta pode ser, com efeito, uma hipótese para explicar porque, nos casos da Espanha e de Portugal, apesar de democracias consolidadas, também persistir latentemente (mas em menor grau do que no Brasil) certa ojeriza político-social aos serviços de Inteligência. Esta reação se explica

³⁵ *Idem*, p. 144.

em parte face aos legados de repressão e brutalidades das polícias políticas na Espanha, Portugal e Brasil. Mas o que explica a dificuldade das elites reformistas e as que lhe seguiram nesses países para romper as clivagens institucionais da área, na forma de resistência ao controle e fiscalização, doutrina ideologizada, militarização etc, ainda que em graus diferenciados?

A atividade de Inteligência, integrada por órgãos e sistemas, é indispensável, estrategicamente, para o auto-conhecimento do Estado e para o reconhecimento da sociedade. Politizar a Inteligência numa perspectiva de mão-dupla – entre o olhar do Estado e o olhar da sociedade – é uma condição de institucionalização legítima da atividade. Creio que Max Weber poderia ter concordado com as citações seguintes de Dreifuss, que transcrevo para consolidar meu argumento do *ethos* político não reconhecido, mas inato à atividade:

Isto significa qualificar como ‘político’ tudo o que tem a ver com a preservação, incentivo, alteração e subversão das relações de dominação no âmbito das organizações, associações e articulações associativas políticas diversas (incluindo o Estado), excluindo desta qualificação pessoas, coisas e processos que não estejam referenciados por estas relações. Esta forma de referir-se ao fato propriamente político ressalta os traços comuns dos diversos instrumentos e recursos de dominação à disposição do Estado, para impor a ordem. Ressalta, também, a forma como ‘os poderes no Estado’ exercem a dominação, além de enfatizar os elementos comuns na dominação ao longo dos tempos e nos espaços sócio-culturais diversos. Mas chama a atenção para as especificidades do Estado moderno e para a multiplicidade de elementos a serem considerados na ‘definição’ de Estado³⁶.

Weber alerta para o erro de definir o Estado pelos seus *fins*, o que seria vê-lo, em certo sentido, como ente a-histórico³⁷. O Estado é o meio pelo qual o humano se historiciza, e nele o político é uma condição para criar o diálogo e ser o diálogo dos contratos civis, em qualquer tempo e espaço. Do mesmo modo, também deve-se evitar definir a Inteligência pelos seus

³⁶ DREIFUSS, René, *op. cit.*, p. 83/84.

³⁷ *Ibidem*, p. 84.

fins, o que pode reificá-la, vê-la como estrutura imutável, a-histórica, algo que não pertence ao mundo da política concreta, senão como “ameaça” para negar a política. Seja na dimensão analítica ou operacional, a política é imanente ao conceito de Inteligência porque esta mesma só é instituída como um elemento da ação estratégica do Estado e de seus atores legítimos. Imaginar a atividade de Inteligência aquém ou além desse *ethos* político fatalmente implicará apreendê-la como atividade de natureza militar, como uma *técnica* neutra, apolítica e desideologizada no seu trabalho de obtenção, análise e disseminação de conhecimentos sensíveis para um decisor de Estado estratégico.

Finalmente, podemos delinear agora um conceito geral de Inteligência. A nomenclatura *informações*, por vezes (inclusive entre estudiosos) é empregada como sinônimo de Inteligência. Trata-se de uma imprecisão conceitual, pois, modernamente, o papel estratégico e institucional da Inteligência de Estado é, por assim dizer, conjunto numa classificação doutrinária na qual a informação é elemento ou um subconjunto. A informação compõe um momento do ciclo da Inteligência de Estado³⁸.

Nestes termos, a atividade de Inteligência configura-se como uma estratégia de elites de Estado e se constitui no trabalho de coleta e análise de dados sensíveis, e na disseminação destes para uma rede de atores e decisores, sob a forma de conhecimentos relativos às questões de segurança do Estado e da sociedade. Por *estratégia de elite* consideramos a dimensão política das escolhas dos quadros institucionais responsáveis pela formulação e implementação das diretrizes estratégicas para a área de segurança e defesa. O *trabalho de coleta / análise* de dados consiste na dimensão técnica e operacional da atividade de Inteligência, destinada àquela elite. A *difusão para os policymakers* é a dimensão institucional

³⁸ CANO, Oscar A. Chavarria. *Inteligência Nacional*. Buenos Aires: Ediciones Esnaola, 1965, p. 51. V. também p. 46 (Ciclo Normal de Inteligência).

e sistêmica da atividade. Por conhecimentos relativos à segurança do Estado e da sociedade consideramos o produto de Inteligência destinado à formulação de políticas de segurança e defesa.

Paradigma

É importante ainda expor o paradigma dominante no campo dos estudos de Inteligência, e nos situar face a ele, destacando o que é específico, em termos paradigmáticos, na minha análise dos serviços de Inteligência situados em culturas políticas e histórias político-sociais diferenciadas. O paradigma dominante nos estudos de Inteligência é anglo-saxão. Ele corresponde, em parte, à hegemonia da ciência política de matriz norte-americana no ocidente. Trata-se de um efeito “natural”: os EUA foram pioneiros e são mais numerosos na reflexão da Inteligência enquanto doutrina e prática, sobretudo na sua dimensão de atividade de Estado.

Apesar da hegemonia norte-americana, os estudos comparativos de Inteligência no pós – II Grande Guerra focam os sistemas ocidentais e não-ocidentais. Segundo Bozeman, a despeito da maior influência teórica dos EUA, os estudiosos e funcionários do governo deste país diferem de seus congêneres europeus nas motivações e métodos de trabalho³⁹. Apesar de diferirem entre si, nenhuma destas vertentes criou – pelo menos até a década de 90, no caso europeu – grupos de estudos ou formatou agendas de pesquisa que mesmo no âmbito ocidental analisasse a atividade de Inteligência face a ditaduras civis e militares, o papel da transição na democratização dos órgãos, os legados autoritários como clivagens à consolidação democrática, além das agências e sistemas de Inteligência como “reserva de domínio” dos militares. Somente nesta década começou na Espanha uma reflexão teórica

³⁹ BOZEMAN, Adda. “Political Intelligence in Non-Western Societies: Suggestions for Comparative Research”, in *Comparing Foreign Intelligence – The US, the USSR, the UK & the Third World*. Washington: Pergamon-Brassey's, 1988, p. 115-120.

sobre a atividade de Inteligência calcada nas especificidades da experiência política do país. Em Portugal, por outro lado, inexistem estudos comparados e predominam estudos descritivos e historiográficos carentes de uma teorização propriamente política.

Godson reconhece que as proposições derivadas do estudo do sistema dos EUA são bastante limitadas quanto ao conhecimento de outras sociedades e contextos, e também quanto à contribuição que as diversas disciplinas podem trazer para os estudos de Inteligência no campo dos conceitos e métodos⁴⁰. Para Bozeman, até muito recentemente existiu também grande ênfase nos Estados Unidos sobre *theory-building* e análises políticas baseadas apenas nas experiências e normas norte-americanas: “Além disso, quase todo estudo de sociedades estrangeiras tem sido conduzido nas universidades dos EUA, estudo que é desinformado e não é testado pelas experiências de americanos e outros que viveram e trabalharam na política de sociedades não-ocidentais”⁴¹.

Na linha crítica de Godson, Bozeman afirma que os conceitos e métodos usados pelos cientistas políticos no ocidente (particularmente pelos norte-americanos) também são freqüentemente inadequados na compreensão da cultura, estado da arte e Inteligência em outras sociedades⁴². A autora enfatiza a importância dos estudos multidisciplinares, sobretudo de humanidades, para conhecer as sociedades não-ocidentais. Entendendo que a Inteligência (interna e externa) no mundo não-ocidental é uma reflexão de diversas culturas, tradições e percepções da história, Bozeman problematiza também a necessidade de estudar a sociedade e

⁴⁰ GODSON, Roy. *Comparing Foreign Intelligence – The US, the USSR, the UK & the Third World*. Washington: Pergamon-Brassey's, 1988, p. 5.

⁴¹ *Idem* (livre tradução).

⁴² *Idem, ibidem* (livre tradução).

cultura antes do Estado e suas instituições quando buscarmos compreender a Inteligência no mundo não-ocidental⁴³.

O estudo comparado entre Inteligências de um mundo ainda bipolar – sob as clivagens político-ideológicas do ocidente capitalista e “livre” x mundo não-ocidental – sofreu limitação interna ao ambiente acadêmico ocidental (europeu ou norte-americano). Até os anos 90, inexistiram agendas de pesquisa comparada de matriz anglo-saxônica que contemplassem a análise de serviços secretos sob ditaduras e democracias no ocidente. O DCAF (de Democratic Control of Armed Forces), centro de estudos situado em Gênova, iniciou nos anos 90 estudos comparados de serviços de Inteligência de regimes pós-autoritários na Europa, focando a pesquisa sobretudo em países do leste.

Os estudos de Inteligência, a partir da década de 90, deixaram de ser monopolizados pelos EUA. De acordo com Hastedt, as escolas britânica e canadense eram espaços nos quais podia ser observada uma *percepção nacional* da Inteligência, em contraste com a escola americana⁴⁴. No entanto, o pensamento doutrinário destas escolas era formulado, conceitualmente, dentro do paradigma anglo-saxão, cujo fundamento era dualista e redutor, em termos político-ideológicos.

França, Austrália, Alemanha (Ocidental) e Israel também desenvolveram estudos sobre as atividades e a história de seus serviços⁴⁵. Mas os pesquisadores desses países não pensaram os órgãos e a atividade comparativamente, além dos marcos delineados por uma

⁴³ *Idem, ibidem* (livre tradução).

⁴⁴ *Apud* FARSON, Stuart. “Schools of Thought: National Perceptions of Intelligence”, in *Conflict Quarterly*, 9, n. 2 (Spring 1989), p. 52-104. Esta *percepção nacional* ainda é incipiente nos serviços do Brasil, Espanha e Portugal, o que variáveis como cultura política, legados autoritários e grau de consolidação democrática podem explicar.

⁴⁵ HASTEDT, G., *op. cit.*, p. 56.

teoria democrática. No entanto, premissas de uma teoria democrática podem ser antitéticas às premissas de um paradigma de Inteligência. Com efeito, as premissas do paradigma anglo-saxônico nos estudos de Inteligência sempre se pretenderam universais e, portanto, extensivas a todos os serviços secretos de regimes democráticos, mas isto não significa que elas próprias fossem *per se* democráticas. Politicamente dicotômicas, conceitualmente superficiais e doutrinariamente ideologizadas por um viés autoritário, estas premissas tinham a rara qualidade analítica de classificar como serviços secretos as polícias políticas mais sanguinárias, desde que o regime que estas defendessem fosse “democrático”...

O embate político-ideológico da Guerra Fria em parte consubstanciou um paradigma de raiz anglo-saxônica nos estudos de Inteligência, calcado em princípios teóricos e político-doutrinários que não por acaso refletem visões de mundo de seus formuladores. Em termos teóricos, os estudos de Inteligência convergiram para a análise normativa fundada nas atribuições institucionais dos órgãos. Este é um campo de análise preocupado com o delineamento e comparação de padrões operacionais quanto a processos, fiscalização, credenciais de autoridade e jurisdição, além da cultura burocrática que existe nas organizações⁴⁶. Trata-se, ao lado do foco individual, do contexto social e das influências do sistema internacional, de um campo importante para os estudos de Inteligência, mas sua robustez teórica está condicionada por premissas que situam e analisam os órgãos de Inteligência nos termos dos regimes e tradição política democrática dos países ocidentais. Daí a existência de uma literatura comparada extensa na análise institucional dos serviços de democracias consolidadas e, pelo menos até a década de 90, a inexistência de uma agenda de pesquisa ocidental voltada *stricto sensu* para o estudo dos órgãos como polícias políticas de

⁴⁶ HASTEDT, Glenn P.. “Towards a Comparative Approach of Intelligence”. *In* Conflit Quarterly, Summer 1991, p. 55-72.

regimes ditatoriais ou órgãos tutelados pelos militares nas fases de transição e consolidação democrática.

No campo político-doutrinário, este paradigma não enxergou, nos países ocidentais sob regimes autoritários, a ideologização da doutrina de Inteligência na perspectiva de doutrinas de segurança nacional (caso do Brasil, Chile e Argentina, por exemplo), afetando o desenho político-institucional dos serviços. Inexistem, neste período, estudos sobre a influência de ideologias políticas na doutrina (que igualmente afetaram os órgãos de Inteligência de Portugal e Espanha, durante as ditaduras de Salazar e Franco). Os analistas sabiam enxergar os serviços da “cortina de ferro” como aparelhos de Estado na forma de polícias políticas, mas não os congêneres sul-americanos ou europeus que funcionavam para vigiar e reprimir adversários comunistas ou dissidentes liberais.

O paradigma anglo-saxão consiste na caracterização da doutrina como dimensão apolítica e não-ideológica da atividade. A doutrina tratar-se-ia de uma “técnica” asséptica, fundada em conceitos, normas e procedimentos universais. O caráter apolítico desta “técnica” pareceu na época obnubilar os cientistas políticos europeus e norte-americanos, profundos conhecedores das mazelas do KGB e seus congêneres, mas alienados quanto aos trabalhos articulados da CIA com os serviços de Portugal, Espanha, Brasil e Chile nas atividades de repressão, tortura e vigilância aos dissidentes e inimigos político-ideológicos desses regimes.

Este padrão de análise anglo-saxônico centrado na dicotomia da Guerra Fria não é adequado, em termos conceituais e teóricos, para o estudo comparado de agências que sofreram reformas institucionais sob o impacto de uma transição democrática. Daí, neste estudo, termos optado por analisar e teorizar a atividade e os serviços de Inteligência sob uma

filiação ontológica e finalidade heurística que enxerguem a atividade em seu *ethos* político complexo, entre os olhos da sociedade e os interesses dos Estados.

1.2 – Histórico

A atividade de Inteligência remonta à constituição das primeiras civilizações⁴⁷. Algumas grandes narrativas míticas e / ou religiosas da humanidade, como a Epopéia de Gilgamesh, e livros bíblicos como o de Números, mostram a luta e a busca humana para conhecer, obter informações, penetrar o mistério. A Epopéia de Gilgamesh, texto sumeriano provavelmente escrito em torno de 4.500 a.C., narra a busca desse personagem para alcançar o saber (ele faz um périplo para conhecer a mítica “árvore do conhecimento”, que lhe propiciaria a imortalidade). Em Números (13), Deus ordena ao patriarca hebreu Moisés que envie o chefe de cada uma das tribos de Israel para “espionar” a terra de Canaã. Moisés então instrui os chefes para verem como era a terra, e se era fraco ou forte, pouco ou muito o povo que a habitava. Depois de quarenta dias, as informações chegaram: “Por certo nadava em leite e mel; e isto é o fruto dela – uvas, romãs e figos”. E o povo que a habitava era mais forte que os israelitas⁴⁸.

A era das navegações, período compreendido entre os séculos XV e XVI, ainda está para ser contada no que respeita às ações de espionagem e contra-espionagem, sobretudo na disputa entre Portugal e Espanha. A luta entre os dois países pela conquista das terras de

⁴⁷ A antiga Pérsia possuía quadros encarregados do trabalho de espionagem. Há registros históricos da transmissão secreta de informações militares por parte de forças de Esparta e dos germânicos. O general Júlio César inventou um código alfabético substituindo as letras. (Anedoticamente, alguns gostam de dizer que a espionagem é a segunda profissão mais antiga do mundo. Daí não ser difícil explicar porque, ao longo da história dos serviços secretos, prostituição e espionagem às vezes andam juntas...) BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política (trad. de João Ferreira, Carmem C. Varriale e outros). Brasília (DF): Editora Universidade de Brasília, 1986, p. 1147 a 1150. Para um resumo pitoresco sobre a evolução histórica das informações, ver a resenha de DULLES, Allen (1977).

⁴⁸ Na verdade, além da operação em si, podemos presumir que Deus queria antes de tudo testar os chefes políticos das tribos (dos doze enviados, somente dois não se rebelaram contra Moisés). Deus não seria ingênuo em confiar em informações de espões parciais (porque politicamente comprometidos) na análise da situação sobre Canaã e seu povo.

além-mar é em tudo similar às batalhas atuais entre as nações mais ricas e poderosas pelo controle do saber científico e tecnológico de ponta, pelos segredos comerciais e industriais. Naquele período, por exemplo, na estratégia de ocupação territorial e exploração econômica do Brasil, o rei D. João III cria em 1549 uma capitania e nomeia o governador-geral Tomé de Sousa. Ele veio acompanhado de jesuítas que podem ser considerados os primeiros “agentes secretos” da coroa portuguesa, dado que, além do trabalho de conversão religiosa, obtinham para a coroa informações sobre tribos, terras, costumes e línguas.⁴⁹ De fato, o período áureo das navegações pode ser considerado como o marco histórico da internacionalização da espionagem como um negócio de Estado, e para o qual os reis, monarcas e papas mobilizaram seus nobres e ministros, sotainas e espadas, mas também a miuçalha operacional cuja existência se perde no tempo das operações encobertas. O território que viria a ser o Brasil (oficialmente desconhecido, até abril de 1500) estava no centro dessa corrida:

Na segunda metade de 500, a coroa espanhola atribuía tanta importância às obras geográficas portuguesas (cartas de marear, relações de viagens, roteiros etc), designadamente ao *Esmeraldo*, que Felipe II encarregou Giovanni Bautista Gerio, estrategicamente colocado como auxiliar de D. João de Borja, embaixador em Lisboa, de adquirir cópias das espécies mais importantes que eram necessárias para a definição de suas negociações com Portugal sobre a delimitação das fronteiras no Novo Mundo e no Oriente. O espião filipino cumpriu com êxito a missão que lhe foi confiada, tendo remetido para a Espanha, em 1573, um significativo número de obras, entre as quais figurava o ‘livro de cosmografia e marinharia’, da autoria de Duarte Pacheco, cujo rigor e método são sublinhados pelo cosmógrafo italiano⁵⁰. (Grifo do autor)

A guerra, a diplomacia e o policiamento são as três matrizes das origens históricas da Inteligência, segundo expõe Cepik.⁵¹ A guerra pode ser associada à Inteligência de defesa territorial, a diplomacia à Inteligência para o campo externo, e o policiamento à Inteligência

⁴⁹ ANES, Maria Antónia. “Sobre as Informações”, in MOREIRA, Adriano e CARDOSO, Pedro (coord.). Revista Estratégia, Instituto Português de Conjuntura Estratégica, Lisboa, 2000, vol. XII, p. 217.

⁵⁰ COUTO, Jorge. *A Construção do Brasil*. Lisboa: Edições Cosmos, 1995, p.375 (Anexo B).

⁵¹ CEPIK, Marco, *op. cit.*, p. 91-102.

para prover a segurança e ordem internas⁵². Trata-se de um esquema didático, pois, a rigor, no tempo, espaço e processo de constituição dos primeiros Estados nacionais, estas três matrizes sempre convergiram para um amálgama de ações que traduziam os interesses e respostas políticas na dinâmica do conflito de poder inter-estatal e intra-estatal.

Historicamente, os primeiros Estados nacionais criaram serviços de informações para subsidiar as decisões de estado-maior de corpos de exércitos durante campanhas militares. A função dos serviços era, pois, restrita à informação sobre movimento de tropas, moral do inimigo, vias de suprimento, armas e munição disponíveis, natureza do terreno e outros dados julgados úteis para a tática e estratégia militares. Um dos textos mais célebres sobre o papel da espionagem na guerra é o *Ping-fa*, do sábio chinês Sun Tzu⁵³. Neste manual para a arte de guerrear, escrito há cerca de 2.500 anos, os homens da Inteligência são um dos elementos fundamentais para vencer as batalhas: “Os espões são os elementos mais importantes de uma guerra, porque neles repousa a capacidade de movimentação de um exército”⁵⁴. Ele ainda enumera os tipos de espões para emprego em uma guerra: espões locais; espões internos; espões convertidos; espões condenados e espões sobreviventes⁵⁵.

⁵² *Idem*. Na verdade, podemos dizer que a Inteligência na guerra, em seus primórdios, foi antes concebida para o ataque do que para a defesa.

⁵³ TZU, Sun. *A Arte da Guerra*. Rio de Janeiro: Record, 1985.

⁵⁴ *Idem, idem*.

⁵⁵ *Idem, ibidem*. Apenas para efeito de registro, são eles: o tipo *local* é aquele habitante de um país inimigo que é cooptado para atuar em um distrito. Os espões *internos* são funcionários do Estado inimigo, por algum motivo caídos em desgraça (podem ser servidores rebaixados em suas funções, criminosos apenados, concubinas, homens humilhados por se situarem em posições subalternas, vira-casacas). O *convertido* é aquele espião capturado que é empregado para dar pistas e informações falsas, além de fazê-lo espionar seus compatriotas. Os *condenados* são aqueles que conhecem informações (falsas, sem que o saibam) do seu país, os quais, uma vez capturados, poderão repassá-las ao inimigo pensando se tratar de dados verdadeiros. É claro que as tropas inimigas, surpreendidas por conta dessas informações (inconscientemente) falsas, serão derrotadas e o espião será morto. É uma espécie de “boi-de-piranha”, uma isca humana. O tipo *sobrevivente*, segundo Sun Tzu, é aquele que traz notícia de um acampamento inimigo. O general chega a descrever aspectos físicos e morais desse tipo: “Seu espião sobrevivente deve ser um indivíduo de grande sagacidade, embora no aspecto pareça bobo; externamente desprezível, mas com uma vontade de ferro. Deve ser ágil, robusto, dotado de força física e coragem, inteiramente acostumado a toda espécie de trabalho sujo, capaz de suportar fome e frio e conspirar com a vergonha e a ignomínia”.

É o gênio político e militar do imperador Napoleão Bonaparte que funda o que podemos considerar modernamente como Inteligência de comando. Segundo Cepik, o quartel-general napoleônico consistia em uma *maison* privada do imperador, em um *État Majeur* de l'Armée e no quartel-general administrativo⁵⁶. A partir da *maison*, com base nos dados de seu setor de estatísticas e de seu setor de topografia, Napoleão avaliava o inimigo e o teatro de operações⁵⁷. A rede de informações e o sistema criado pelo comando napoleônico se caracteriza como Inteligência ofensiva, antes do que de defesa (o que, se fosse o caso, deveria ser nomeada como Contra-inteligência).

Em paralelo aos negócios da guerra, a diplomacia foi outro campo fértil para a espionagem estatal (a rigor, a atividade de Inteligência, em suas origens mais remotas, institui-se entre a guerra e a diplomacia). Entre os séculos XVII e XVIII, as chancelarias de potências européias, a exemplo da Inglaterra, estruturaram meios e rotinas que se assemelham modernamente ao ciclo clássico da produção de Inteligência⁵⁸.

É na Inteligência voltada para o campo interno que podemos discernir o surgimento de uma *rationale* intrínseca às funções que hoje distinguem a espionagem no aparato orgânico de segurança dos Estados. Se a diplomacia e a guerra configuravam uma Inteligência de natureza mais reativa, é no policiamento que podemos identificar os elementos principais do que modernamente classificamos como *trabalho* de Inteligência, em termos doutrinários e

⁵⁶ CEPIK, Marco, *op. cit.*, p. 95.

⁵⁷ *Idem*. Este papel estratégico da *Maison* na hierarquia do comando parece não se coadunar com a informação de Bova segundo a qual havia um serviço de informações no organograma do Estado-maior francês. Segundo Bova, na era Moderna, a França napoleônica foi o primeiro Estado a organizar um serviço de informações em bases, por assim dizer, profissionais: sua “estrutura era análoga à das armas do Exército, com quadros permanentes hierarquicamente organizados, órgãos de ligação, destinação de fundos etc. O serviço secreto napoleônico, como os outros que lhe seguiram, foi colocado na dependência do Estado-maior, que lhe determinava as finalidades, os métodos a usar e toda a atividade”. Se este serviço não era a própria *Maison*, então Napoleão dispunha de dois, sendo aquele referido por Bova para o tempo de guerra e de paz, e a *Maison* uma Inteligência de comando militar, propriamente. In BOVA, Sergio. Dicionário de Política, *idem, ibidem*. Napoleão também dispunha de uma rede de homens de Inteligência, os *officiers d'ordonnance*.

⁵⁸ CEPIK, Marco, *op. cit.*, p. 91.

operacionais. Podemos situar no édito de Luís XIV, de 16 de Março de 1667, que marca o nascimento da instituição policial com a separação entre função de polícia e função de justiça, a institucionalização de práticas e papéis que podem ser consideradas desde já como intrinsecamente de Inteligência⁵⁹.

O surgimento da polícia é efeito de uma racionalidade política que está na gênese dos Estados nacionais europeus, cujas necessidades de eficácia e controle encontram sua primeira expressão no absolutismo de Luís XIV. Para L’Heuillet, a polícia “de previsão, longe de representar a parte mais sombria da instituição, é, pelo contrário, aquela que se compromete menos com o ‘baixo’ da sociedade e aquela cujo fim é mais elevado. A previsão parece dar sentido à polícia política”⁶⁰. E esta divisão é tanto mais concreta quanto mais são *políticos* os fins que ela busca:

Se as duas primeiras formas de polícia, preventiva e repressiva, se podem valer de noções de serviço público, de protecção da sociedade contra ela própria, de mediação nas manifestações de antipatia engendradas pelo viver junto, a polícia de informação, antecipadora, *parece estar somente ao serviço do Estado e da sua política*⁶¹.

Vê-se, pois, que já havia, antes mesmo de a atividade de espionagem se diferenciar institucionalmente no *corpus* de Estado, a idéia germinal de servir ao Estado e seus governantes em função mesmo da natureza e tipo de policiamento exercido. Tratava-se, antes de tudo, de uma função policial politicamente revestida a partir do interesse e da necessidade de conhecer a sociedade, as pessoas, os negócios, o mundo, enfim. Daí, conforme o espírito concentrador de Luís XIV, não surpreender seus emblemáticos conselhos ao filho:

⁵⁹ L’HEUILLET, Hélène. *Alta Polícia, Baixa Política – Uma Abordagem Histórica da Polícia* (Trad. Luís Fonseca). Cruz Quebrada (Portugal): Editorial Notícias, 2004, p. 27.

⁶⁰ *Idem*, p. 28. Aqui, o termo “polícia política” não deve ser confundido com um órgão de Inteligência exercendo de modo arbitrário suas funções, mas como expressão de uma função inata à polícia de informação, conforme a exposição da autora.

⁶¹ *Ibidem* (grifos nossos).

Tudo aquilo que é mais necessário a este trabalho é ao mesmo tempo o que é mais agradável; pois consiste, meu filho, numa palavra, em manter os olhos bem abertos sobre toda a terra; saber a todo o momento as notícias de todas as províncias e de todas as nações, o segredo de todas as cortes, o humor e a fraqueza de todos os príncipes e de todos os ministros estrangeiros; ser informado de um número infinito de coisas que todos julgam que ignoramos; penetrar por entre os nossos súbditos naquilo que eles nos escondem com mais zelo; descobrir os mais diferentes pontos de vista dos nossos próprios cortesãos, os seus interesses mais obscuros que chegam até nós através de interesses contrários. E não sei que outro prazer não abandonaríamos por este, se somente a curiosidade nô-lo desse⁶².

É possível depreender desse pragmatismo que a importância / necessidade de conhecer, intrínsecas à atividade de Inteligência, é, do ponto de vista do destinatário da informação, um elemento afeto antes à prudência na arte de governar do que à previsão propriamente. Como lembra L’Heuillet, ciência e técnica não detêm o monopólio da racionalidade, e é a prudência, e não a previsão, que é considerada a virtude da ação de governar⁶³. A gênese da Inteligência na sua matriz policial assinala a especificidade política da previsão, seu caráter de recurso estratégico para o governo da *politéia*. Não por acaso, é no aparelho policial, entre os séculos XVIII e XIX, que se configura o protótipo dos serviços de Inteligência no século XX: a emergência da luta político-ideológica naquele período cedo impôs aos governantes conceberem setores de informação cujas estruturas e fins institucionais não eram redutíveis a uma ciência e técnica de controle da ordem social, nas quais a agilidade, transparência e eficácia fossem elementos exclusivos na qualificação de sua racionalidade política. Na verdade, a institucionalização desses serviços se dá antes pelo reconhecimento da atividade sob um *status* político na estrutura do Estado, porque o racionalismo dos atores políticos cedo entendeu que a previsão é função da prudência na arte de governar. Certamente inspirado neste racionalismo, Maquiavel afirma categoricamente que a sustentação do poder

⁶² *Idem*, p. 26.

⁶³ *Idem*, p.34.

do Príncipe está no *segredo* e na *razão de Estado*.⁶⁴ Aqui, o pensador florentino parece articular a previsão do ator político, construída a partir do conhecimento de segredos, com uma racionalidade política fundada na prudência.

Aqui, é possível arriscar a hipótese de que a concepção da doutrina de Inteligência no século XX se diferencia conforme o predomínio de uma visão mais técnica e científica (própria de um enfoque militar da atividade, inspirado pelo positivismo à Descartes, comum à caserna) ou de uma visão política (própria de um enfoque civil). No primeiro caso, enquadram-se os serviços instituídos sob regimes autoritários – os quais *policializaram* a atividade, negando o seu estatuto político genuíno pela perversão de sua natureza. No segundo caso, temos os órgãos criados pelas democracias, que desde cedo foram situados como instância política para operar como o olhar do governo entre o Estado e a sociedade, e por isso mesmo sujeitos aos processos de fiscalização e controle. Talvez seja uma “lei de ferro” da atividade de Inteligência: sob regimes ditatoriais, seu destino é servir como polícia política (*policialização*); sob regimes democráticos, seu destino é servir como meio e fim para a gestão estratégica do Estado (*politização*).

O surgimento e consolidação do Estado-nação foi, provavelmente, concomitante ao progressivo deslocamento da Inteligência de matriz policial e sua assunção como Inteligência estratégica no *corpus* estatal, o que implicou a progressiva diferenciação doutrinária entre um perfil policial e um perfil político. Nesta evolução, o controle das informações foi determinante para a afirmação da soberania do Estado-nação, conforme registra Cepik:

(...) modern societies have been ‘information societies’ since their inception. There is a fundamental sense, as I have argued, in which all states have been ‘information societies’, since the generation of state

⁶⁴ MAQUIAVEL. Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Bertrand Brasil, 1986.

power presumes reflexively monitored system reproduction, involving the regularized gathering, storage, and control of information applied to administrative ends. But in the nation-state, with its peculiarly high degree of administrative unity, this is brought to a much higher pitch than ever before. (...) Records, reports and routine data collection become part of the day-to-day operation of the state, although of course not limited to it.⁶⁵

Charles Tilly, por sua vez, destaca a função coercitiva dos serviços de Inteligência como forma de controle territorial no processo de expansão do Estado. Os governantes distribuíram os meios de coerção de forma desigual pelos territórios: “Na maioria das vezes, concentraram a força no centro e nas fronteiras, tentando manter a sua autoridade entre um e outro por meio de grupos coercivos secundários, leais aplicadores locais de coerção, patrulhas volantes, e pela disseminação de órgãos de inteligência”.⁶⁶

Com a constituição dos Estados nacionais em bases mais orgânicas, os serviços de informações (também conhecidos como de segurança) conquistaram um *status* político diferente, dado que a atividade passou a constituir, organicamente, o aparelho de Estado pela ação de profissionais de informação (os espões) travestidos de “conselheiros”, “diplomatas” e outras funções⁶⁷. Nesse processo, ao se estruturarem organicamente, os serviços passaram a constituir a natureza mesma do Estado, plasmando-se e se confundindo com ele em suas atribuições não apenas policial-militar (vigilância, investigação e controle), mas também política e, mais tarde, ideológica.

⁶⁵ *Apud* CEPIK, Marco. “Sistemas nacionais de Inteligência: origens, lógica de expansão e configuração atual”, in Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: contribuições para a soberania e a democracia, Brasília, 6 e 7 de novembro de 2002.

⁶⁶ *Idem, ibidem*

⁶⁷ BOVA, Sergio. Dicionário de Política, *idem, ibidem*.

Para Cepik, o surgimento dos serviços secretos modernos foi “predominantemente um fenômeno causado por atos intencionais”⁶⁸. Este autor acredita que no processo competitivo envolvendo os reis e ministros dos Estados europeus modernos na luta para conquistar / dominar territórios e populações, os governantes criaram organizações especializadas para obter informações⁶⁹. A criação dos serviços secretos é um efeito das necessidades dos governantes para reduzir custos de transação associados à obtenção de informações⁷⁰. Assim, em termos institucionais, a construção de serviços de Inteligência pode ser explicada parcialmente mediante duas vertentes: a) trata-se do resultado de um cálculo de um ator estratégico que visa um dado objetivo; e b) é o resultado mais ou menos imprevisível desse esforço dos “governantes para adequarem seus fins a um contexto situacional” que necessitava ser melhor compreendido “e no qual seu próprio papel enquanto sujeitos políticos interessados era pouco claro”⁷¹.

A partir desse momento – cuja consolidação se dá ao longo do século XX –, os serviços de Inteligência passam a incorporar, doutrinariamente, as demandas das elites políticas de Estados, influenciando e / ou formando quadros de funcionários e lideranças civis e militares para o trabalho de espionagem e contra-espionagem. Estes quadros constituíram as primeiras “comunidades de informações”, que, à sombra do poder de Estado, terão influência direta e indireta nas questões políticas, muitas vezes arrogando-se o direito de bloquear ou influir no processo político. Dentre esta comunidade, formada por órgãos de Inteligência civis e militares, interessa-nos reportar a seguir, em breves linhas, a institucionalização dos serviços de Inteligência civis do Brasil, Portugal e Espanha.

⁶⁸ CEPIK, Marco, *op. cit.*, p. 88. Esta asserção, diga-se de passagem, é feita de modo provisório pelo citado autor.

⁶⁹ *Idem, ibidem.*

⁷⁰ *Idem, ibidem.*

⁷¹ *Idem, ibidem.*

Para efeitos didáticos, vamos fechar cada descrição no momento em que se inicia a transição política do país. A continuação deste processo é feita no capítulo 4, quando expomos a trajetória de cada serviço ao descrever e analisar a sua missão, objetivos e estrutura durante a transição: 1974-1982, em Portugal; 1975-1984, na Espanha; e 1974-1985, no Brasil; e na pós-transição desses países, até 2006.

1.2.1 - Brasil

No Brasil, a atividade de Inteligência surge de modo embrionário pela criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN), no dia 29 de novembro de 1927, “para estudo e coordenação de informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria”⁷². O que seria uma questão econômico-financeira ou de caráter bélico, podemos discernir logo, mas o mesmo não se aplica à subjetividade do vocábulo “moral”. A rigor, entre as décadas de 10 e 20 o mundo assistia à intensificação do combate entre valores e ideologias políticas que se traduziam na luta das massas operárias contra a burguesia e aristocracia. Neste contexto, de acordo com Huggins, a cooperação policial dos Estados Unidos com o Brasil face à Internacional Comunista, que data de 1917, já reflete a necessidade dos governos desses países em enquadrar politicamente o movimento social⁷³.

Desde 1898 e até 1974, o objetivo principal do treinamento dado pelas polícias norte-americanas (ressalte-se, com a maior parte dos seus quadros vindo das forças armadas ou das agências de segurança nacional) era “monitorar as ameaças políticas internas do país anfitrião aos interesses dos Estados Unidos, ou ao próprio governo do país anfitrião, ou a qualquer

⁷² Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927. Atividade de Inteligência no Brasil (1927-1990), in Coletânea de Legislação nº 01, Brasília: Abin, 2003, p. 7. Vale lembrar que compunha este Conselho o futuro líder da Revolução de 1930 e depois mentor do golpe de Estado de 1937, Getúlio Dornelles Vargas.

⁷³ HUGGINS, Martha K.. *Polícia e Política – Relações Estados Unidos / América Latina*. (Trad. De Lólio Lourenço de Oliveira). São Paulo: Cortez, 1998, p. 9-8.

partido que fosse aliado dos Estados Unidos”⁷⁴. Os trabalhadores e seus movimentos político-sindicais já no século XIX eram associados aos marginais e agitadores da ordem pública, sendo sobretudo moralmente execrados quando suas lutas questionavam a ordem política burguesa e / ou aristocrática.

O Conselho, constituído pelo Presidente da República e ministros de Estado, durou até a revolução de 30, quando Getúlio Vargas toma o poder como principal líder político da reação ao presidente Washington Luís. Em 1934, o CDN é reorganizado, tendo como atribuição “resolver do melhor modo as questões relativas à defesa nacional”⁷⁵. Neste objetivo genérico se resumia o trabalho do Conselho, mas deve ser observado um detalhe importante quanto aos órgãos que deveriam compô-lo: são criadas as Seções de Defesa Nacional para cada ministério⁷⁶. Estas seções, criadas para estudar problemas de interesse nacional na esfera de atividade do ministério, podem ser consideradas como protótipos das futuras Divisões de Segurança e Informações (DSIs), na prática, os olhos da espionagem política em nível federal, sobretudo com a instauração do regime militar, em 1964.

Em 3 de agosto de 1934, com o decreto nº 7, o CDN é denominado Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN), com as seções passando a se chamar Seções de Segurança Nacional⁷⁷. Há algo importante na mudança de nomenclatura, além do aspecto normativo. O conceito de defesa é restrito, dentro de uma perspectiva política. Ao contrário, o conceito de segurança pode ser aplicado para o tempo da guerra e da paz. E a guerra aqui não é redutível ao seu aspecto puramente militar: no entre guerras e no pós-guerra (sobretudo neste, com a Guerra Fria), a segurança deve ser lida e aplicada nas vertentes externa e interna, sendo as

⁷⁴ *Idem, ibidem.*

⁷⁵ Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934. Atividade de Inteligência no Brasil (1927-1990), *in* Coletânea de Legislação nº 01, Brasília: Abin, 2003, p. 9.

⁷⁶ *Idem*, p. 10.

⁷⁷ *Idem*, p. 13.

diretrizes de governo para esta vertente formuladas a partir das questões estratégicas do campo externo. Os inimigos “ocultos” da pátria, ou seja, os subversivos da ordem política e social seriam, sob o viés dessa concepção de segurança, os alvos preferenciais dos serviços de Inteligência.

Daí, discordo de Oliveira quando diz que a atividade de informações permaneceu limitada ao “espectro” estabelecido na origem do Conselho de Defesa Nacional, em 1927⁷⁸. Isto é certo, mas apenas em termos normativos, e não na esfera operacional. Houve uma lenta evolução “subterrânea”, não institucional, quanto às técnicas, meios e modos de operar a espionagem social e política. Dando continuidade a esta evolução, o golpe de Estado de novembro de 1937, protagonizado por Getúlio Vargas, vai instrumentalizar as seções de informação das forças policiais dos Estados, que em certa medida passam a trabalhar também como polícia política do regime. O ditador outorga uma nova carta constitucional, inspirada na constituição da Polônia (daí sua denominação de “Polaca”), na qual, no seu art. 165, cria um Conselho de Segurança Nacional (CSN), para coordenar estudos relacionados com a segurança.

A existência do CSSN implicou a criação da primeira Lei de Segurança Nacional (LSN) com a tipificação de crimes contra a ordem política e social. O rol de delitos revela o Estado se organizando para fazer face à emergência de grupos e movimentos de massa⁷⁹. São crimes tipificados pela LSN:

Crimes contra a ordem política – tentar mudar por meios violentos a Constituição da República ou a forma de governo; opor-se ao livre

⁷⁸ OLIVEIRA, Lúcio Sérgio Porto. *A História da Atividade de Inteligência no Brasil*. Brasília (DF): Abin, 1999, p. 25.

⁷⁹ REZNIK, Luís. *Democracia e Segurança Nacional – A Polícia Política no Pós-Guerra*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 105-109.

funcionamento dos poderes políticos da União; incitar funcionários públicos ou servidores do Estado à cessação coletiva dos serviços a seu cargo; incitar militares a desobedecer à lei; divulgar notícias falsas que possam gerar temor à população; fabricar, possuir, comprar ou vender, transportar, sem licença, armas e explosivos.

Crimes contra a ordem social – incitar o ódio entre as classes sociais; incitar ou preparar atentado contra pessoa ou bens, por motivos doutrinários, políticos ou religiosos; instigar ou preparar a paralisação de serviços públicos ou de abastecimento da população; induzir empregadores ou empregados à cessação do trabalho; promover, organizar ou dirigir sociedade no sentido de subverter ou modificar a ordem política e social; tentar por meios fraudulentos promover a alta ou baixa dos preços de gênero de primeira necessidade⁸⁰.

Segundo Reznik, com a LSN a Delegacia Especial de Segurança Política e Social (Desps), criada em 1933, passa a ter uma agenda legítima, conferindo penas precisas a crimes específicos⁸¹. Com esta agenda, comunistas e estrangeiros serão os alvos preferenciais da vigilância e repressão nos anos 30 e até meados da década de 40. Em março de 1944, a Polícia Civil do Distrito Federal (então localizado no Rio de Janeiro), é transformada em Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), e a Desps passa a ser uma Divisão de Polícia Política e Social (DPS)⁸². Esta divisão tinha por fim prevenir e reprimir “crimes e atrocidades contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado e contra a ordem social”⁸³.

A rigor, desde a primeira década do século XX, a polícia já tinha perdido sua inocência institucional no que concerne ao trabalho de informação como um jogo de poder político-ideológico, embora somente a partir de 1930, com a revolução, esta leitura passe a ser institucionalizada como um aspecto da doutrina de segurança. Não surpreende que a era do Estado Novo, iniciada com o golpe de Vargas em 1937, tenha na polícia uma máquina

⁸⁰ *Idem*, p. 107.

⁸¹ *Idem*, p. 108.

⁸² *Idem*, p. 110.

⁸³ *Idem*, p. 111.

azeitada, em termos operacionais e políticos, para exercer a atividade de informação contra os inimigos e opositores do regime.

Durante a década de 50, vários serviços de Inteligência / informações ocidentais começaram a se consolidar institucionalmente, em geral dentro de um molde ideológico, face aos alinhamentos políticos do pós-guerra. “O começo da Guerra Fria de certa forma obrigou a maioria dos países a uma nova reflexão em relação à sua segurança nacional, reformulando e criando suas agências de inteligência de acordo com suas perspectivas ideológicas”, registra Antunes⁸⁴. Um pouco antes, em 1946, o governo brasileiro criou o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI). Trata-se do primeiro órgão com atribuições de espionagem e contra-espionagem institucionalizado por um diploma legal⁸⁵. Eram objetivos do serviço a atividade de propaganda e contrapropaganda no contexto político internacional, bem como coordenar a contra-espionagem e a contrapropaganda na esfera econômica⁸⁶. Sem dúvida, percebe-se no elenco dos alvos os primeiros sopros de uma nova ordem mundial polarizada política e ideologicamente, e na qual os serviços de informação vão refletir as escolhas políticas das elites governantes.

De todo modo, o SFICI passa a existir de fato em 1956, quando é criado na segunda seção da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, durante o governo do presidente Juscelino Kubistchek⁸⁷. Dois anos depois, o governo estrutura o órgão com uma chefia e as subseções do Exterior, do Interior, de Segurança Interna e de Operações⁸⁸. A

⁸⁴ *Idem*, p. 47.

⁸⁵ Decreto-lei nº 9.775-A, de 6 de setembro de 1946. Atividade de Inteligência no Brasil (1927-1990), in Coletânea de Legislação nº 01, Brasília: Abin, 2003, p. 21.

⁸⁶ *Idem, ibidem*.

⁸⁷ Sobre o presidente Kubitschek, vale lembrar que cultivava boas relações pessoais e políticas com o ditador português António de Oliveira Salazar, talvez em nome do pragmatismo do poder.

⁸⁸ Decreto-lei nº 44.489-A, de 15 de setembro de 1958. Atividade de Inteligência no Brasil (1927-1990), in Coletânea de Legislação nº 01, Brasília: Abin, 2003, p. 91.

Guerra Fria esquentava, e no país o confronto esquerda-direita acirrava-se. O serviço começa então a organizar arquivos com fichas de políticos e de outros cidadãos:

Cabia à Subseção de Segurança Interna (SSI) pesquisar e informar sobre a possibilidade de ocorrências subversivas de qualquer natureza; acompanhar a dinâmica dos partidos políticos; elaborar estudos sobre as suas tendências e influências em relação à política nacional, além de realizar o levantamento e manter em dia a situação das principais organizações sociais de classe. Ao setor de contra-informações (*Exterior*) coube a função de manter em dia o levantamento das atividades de pessoas físicas ou jurídicas que poderiam ter atividades contrárias aos interesses nacionais; manter em dia o levantamento da situação de agências que exploravam no país as comunicações de qualquer natureza; bem como participar do planejamento da contra-propaganda.⁸⁹ (grifo nosso).

Na década de 50, à medida que a luta político-ideológica se acentua, a legislação direta e indiretamente relacionada com informações reflete a necessidade do governo brasileiro em aprofundar e estender o controle do Estado sobre a dinâmica social e política. Assim é que no regimento interno da Secretaria Geral do CSN o governo cria a Junta Coordenadora de Informações, cujo *modus faciendi* é auto-explicativo: “as informações serão obtidas através dos órgãos de administração federal, estadual, municipal autárquica e paraestatal, das sociedades de economia mista, mediante um planejamento (...)”⁹⁰. Logicamente, este trabalho articulado implicaria criar uma rede de Inteligência operando dentro de um sistema. Esta rede só vai se efetivar, como expressão político-policial, nos anos 60, quando o regime militar é instaurado em 1964. A lógica interna à institucionalização da atividade, fundamentada no trabalho de vigiar e punir as expressões político-sociais dissidentes, vai finalmente *justificar-se* perante a lógica autoritária que a criou e desde então veio cevando-lhe com instrumentos legais e práticas instituídas. Dir-se-á que o embrião da polícia política do regime estava sendo gestado mesmo sob os interregnos democráticos dos governos de Getúlio Vargas, Eurico

⁸⁹ ANTUNES, Priscila, *op. cit.*, p. 50-51.

⁹⁰ Diário Oficial da União, Decreto nº 45.040/A, de 6 de dezembro de 1958, *In* ANTUNES, Priscila, *op. cit.*, p. 51.

Gaspar Dutra e Juscelino Kubistchek, sob o viés de um controle governamental que não conheceu instrumentos de *accountability* do Congresso Nacional. Com efeito, entre 1945 e 1964, o controle ideológico e a criminalização dos movimentos sociais se mantêm dentro da mesma matriz autoritária do Estado Novo, a partir da atuação da Divisão de Polícia Política e Social (DPS), órgão da Polícia Civil subordinado ao Departamento Federal de Segurança Pública. Nesse período, segundo Paulo Roberto Araújo, “o DPS é a principal fonte de informações político-sociais para a comunidade de informações do governo”, mesmo com a criação do SFICI, em 1956⁹¹.

O que verificamos entre as décadas de 30 e 50 é a instrumentalização da Polícia Civil como polícia política (mesmo no *interregno* democrático iniciado em 1945), fenômeno este similar à institucionalização do SFICI, na segunda metade dos anos 50. Os alvos, os fins, a agenda de segurança e de ordem político-social são derivados do mesmo eixo político-ideológico inspirado na Doutrina de Segurança Nacional. Daí não surpreender o SFICI assumir, na década de 50, práticas e diretrizes que em nada diferem das atividades de polícia política instituída à sombra de legados autoritários na área de segurança que a democratização da segunda metade dos anos 40 não conseguiu debelar. O SFICI e a Polícia Civil, por isso mesmo, serão embriões de serviços e seções de informações policiais sob um paradigma de polícia política, com práticas arbitrárias e ilegais, além de doutrinariamente ideologizadas. Este paradoxo pode ser explicado à luz de condições estruturais, relacionadas com o sistema e órgãos gestados desde os anos 20, e o *ethos* político autoritário que inspirou a mentalidade de seus agentes. No primeiro caso, o Estado criava seus aparelhos imunes à prestação de contas no quadro de uma democracia fundada no *rule by law* (como o Brasil viveu nos anos 40 e 50). No segundo caso, os atores dos aparelhos coercitivos não rompiam com as práticas

⁹¹ AZEVEDO, Eliane. “Cultura da repressão”. In Jornal Gazeta Mercantil, 23 a 24 de junho de 2000, Caderno Fim de Semana, p. 1. A DPS passa a ser denominado, em 1960, Departamento de Ordem Polícia e Social (DOPS). Dos 13 diretores da DPS no período, dez foram oficiais do Exército.

repressivas ilegais. Em outras palavras, os períodos de regime democrático vividos não foram condição suficiente para debelar as práticas arbitrárias da polícia política. Os anos da Guerra Fria viriam acentuar mais ainda o aspecto policialesco da atividade de Inteligência.

O órgão para o qual convergiu o medo ante o poder da sombra do Leviatã foi o Serviço Nacional de Informações (SNI), criado no dia 13 de junho de 1964, com a finalidade de “superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contra-informação, em particular as que interessem à Segurança Nacional”⁹². O SNI, contudo, pela mensagem de 11 de maio de 1964, encaminhando o projeto de lei ao Congresso Nacional, deveria ser o avesso daquilo que efetivamente se tornou como instrumento policial: “Cumpra ainda assinalar que o serviço em questão nada tem a ver, pela própria natureza de suas altas funções, com o órgão policial proposto, dentro da estrutura do Departamento Federal de Segurança Pública, pelo projeto nº 25, de 1963, em tramitação ainda no Senado Federal (...)”⁹³. Em outras palavras, o serviço não teria poder de polícia. Ao mesmo tempo, como ressalta Alves, a lei de 13 de junho deixava claro que o SNI seria “(...) um órgão de assessoramento do Executivo, responsável não perante o Congresso Nacional, mas perante o Conselho de Segurança Nacional e o Presidente da República”⁹⁴. Ou seja, o SNI não seria responsável por nada, dado que não havia um órgão autônomo e independente para fiscalizar suas atividades.

Ora, se a idéia que inspirou a criação do SNI é democrática, no sentido em que alude a princípios liberais, como explicar a degeneração político-institucional do órgão na forma de

⁹² LEI nº 4.341, de 13 de Junho de 1964. Atividade de Inteligência no Brasil (1927-1990), in Coletânea de Legislação nº 01, Brasília: Abin, 2003, p. 93.

⁹³ Projeto de lei nº 1.968, de 11 de maio de 1964. Arquivo pessoal do autor. Exposição de motivos redigida por Golbery do Couto e Silva, que anos depois dirá a frase célebre, acerca do SNI: “Criei um monstro”.

⁹⁴ ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 1984, p. 72.

aparelho coercitivo de caráter também repressivo, além de informativo? Parte da resposta está na natureza da ordem política instaurada pelo golpe militar de 1964. O caráter autoritário do regime político contaminou o órgão e a atividade na medida da ideologia militar que inspirava aquele. A outra parte da resposta está na polarização política em que a sociedade brasileira mergulhou, na qual se afirmou uma hegemonia conservadora e politicamente regressiva. Como qualquer ordem política, autoritária ou não, necessita se legitimar mediante um consenso, assim é que o SNI serviu não apenas como aparato coercitivo da nova ordem (informando e, em menor grau, reprimindo em operações articuladas com a comunidade policial de informações), mas também como espaço de doutrinação político-institucional sobre as idéias do regime a respeito de Estado, nação, sociedade, povo etc. O SNI foi aparelhado ideologicamente para fazer jus ao princípio do regime em garantir a lei e a ordem, mas o paradoxo está em que um regime autoritário nega o primado das leis nas quais se fundamenta um Estado de direito democrático. Em outras palavras, a ação dos seus dirigentes (atores políticos estratégicos e centrais do regime) naturalmente degeneraria a carta fundadora do serviço porque a sociedade para a qual o SNI foi criado seria destruída politicamente pela ação da própria elite militar.

A lei, para manter a aparência de legitimidade, determina, no seu art. 5º, que “O Chefe do SNI, civil ou militar, da confiança do presidente da República, terá sua *nomeação sujeita à aprovação prévia* do Senado Federal”⁹⁵ (grifos nossos). Jamais um quadro de origem civil chefiou o serviço, durante a ditadura militar, tampouco jamais um Senado sob regime de exceção não aprovaria a indicação de um general presidente⁹⁶. Na institucionalização do SNI, consoante às necessidades do governo de descentralizar as medidas de vigilância e controle da

⁹⁵ LEI nº 4.341, de 13 de Junho de 1964. Atividade de Inteligência no Brasil (1927-1990), in Coletânea de Legislação nº 01, Brasília: Abin, 2003, p. 94.

⁹⁶ O general Golbery do Couto e Silva foi o primeiro dirigente do SNI, tomando posse no dia 25 de junho de 1964, depois de ter o seu nome referendado pelo Senado Federal.

oposição política, um decreto de regulamentação, publicado em dezembro de 1964, dispõe sobre a criação de agências regionais no país, estabelecendo o Distrito Federal (onde fica Brasília, capital federal brasileira), como a sede da Agência Central⁹⁷. As principais capitais, Rio de Janeiro e São Paulo, ganharam de imediato suas agências, seguindo-se outras capitais importantes, como Recife, Salvador e Porto Alegre.

O órgão começava a se ramificar pelo país dentro da mesma lógica de distribuição territorial das Forças Armadas, sobretudo o Exército. Esse mimetismo pode ser caracterizado como um efeito orgânico de uma causa doutrinária implícita: já nos anos 50, a atividade de Inteligência começou a reproduzir doutrinariamente as idéias da política de poder (geopolítica, econômica, militar etc) das elites civis e militares do país. Há, com efeito, uma relação entre a atividade de Inteligência e a política de poder das elites, mediante a qual é possível explicar a configuração de dados perfis institucionais da Inteligência, predominantes em épocas de mudança política⁹⁸. É o que pretendo demonstrar no capítulo IV.

Em termos organizacionais, além de estruturar nacionalmente o serviço, cabia também reforçar a capacidade de prevenção, controle e repressão do poder de Estado face ao inimigo, sobretudo interno. Daí estar situado nesta década o embrião de um sistema de informações para integrar os órgãos envolvidos no combate aos opositores do regime.

⁹⁷ Decreto nº 55.194, de 10 de dezembro de 1964. Atividade de Inteligência no Brasil (1927-1990), in Coletânea de Legislação nº 02, Brasília: Abin, 2003, p. 98.

⁹⁸ Ao analisar o ciclo de Inteligência, Antunes destaca que “os sistemas de Inteligência são produtos do processo histórico específico de cada país, acrescidos dos recursos disponíveis para a área de defesa e para o provimento da ordem pública”. Tais sistemas, segundo ainda a autora, variam sobre dois eixos, a saber: a) relação centro-periferia; e b) relação democracia e ditaduras. É precisamente este um dos aspectos que nos interessa no presente trabalho: analisar, a partir dessas relações, legados políticos que desde os anos 70 consubstanciaram a forma e o conteúdo dos sucessivos órgãos/serviços criados no Brasil, Espanha e Portugal nos processos de transição democrática. ANTUNES, *op. cit.*.

Nesse período, no Brasil, ganha relevo para a *intelligentsia* da atividade a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que consolidará conceitos como o de “inimigo interno”, “caráter nacional” e “democracia” sob um viés autoritário e ideológico. Nos anos 60 e 70, por exemplo, os alunos do SNI aprendiam que “inimigo interno”

É o agente das ações que visam a eclosão da perturbação da ordem ou da luta interna, caracteriza-se por indivíduos, grupos ou entidades, existentes no país, empenhados em atividades ilegais, subversivas ou violentas que visam a impedir ou dificultar a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais. Em sua forma mais ameaçadora, pode agir com finalidades revolucionárias de implantação de ideologias totalitárias, particularmente pela utilização da Guerra Revolucionária⁹⁹.

A Doutrina de Segurança Nacional vai inspirar ideologicamente não apenas os dirigentes do regime, mas a formação política dos quadros do SNI – não por acaso, a *cellula mater* de onde saíram dois presidentes da República: Emílio Garrastazu Médici e João Batista Figueiredo. Desde os anos 60, a influência da DSN na formação da elite civil e militar brasileira foi uma constante: “A título de exemplo, por volta de 1979, 27,8% dos altos funcionários da administração federal (direta e indireta) eram militares”¹⁰⁰. A DSN forjou e nutriu a idéia de um *inimigo interno* para o país, ecoando o mesmo combate da Central Intelligence Agency (CIA) contra a “subversão comunista” em todo o mundo. Segundo Higgins, a CIA operou no Brasil em conjunto com o Office of Public Safety (OPS), repartição norte-americana criada em 1962 dentro da Agência para o Desenvolvimento Internacional (AID), com fins de, entre outros, treinar (e doutrinar politicamente) policiais brasileiros¹⁰¹.

⁹⁹ Serviço Nacional de Informações (SNI). Nota de Aula 01-01-00, *Segurança Nacional*, 1978. A DSN será objeto de um tópico no cap. III do presente estudo.

¹⁰⁰ FILHO, Nilson Borges. *Sobre o Sagrado e o Profano – Civis e Militares na Política Brasileira*. Florianópolis/SC: Letras Contemporâneas (s/d). Sobre a Doutrina de Segurança Nacional, o melhor livro até hoje publicado é de COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional – O Poder Militar na América Latina*. (Trad. de A. Veiga Filho). Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

¹⁰¹ HIGGINS, Martha K., *op. cit.*, p. 126-138.

No SNI, a aprovação do novo regulamento é o primeiro sinal de que as mãos e os olhos do regime se estenderiam para além da arena pública e dos seus alvos políticos institucionais. De fato, as Seções de Segurança Nacional dos ministérios civis são transformadas em Divisões de Segurança e Informações (DSIs), com o *panóptico* do regime abarcando a esfera privada¹⁰². Tanto as DSIs quanto as Assessorias de Segurança e Informações (ASIs), estas instaladas em diversos órgãos públicos, comporiam a estrutura do SNI.

Naquela altura, a estrutura do órgão, em termos logísticos, segundo a avaliação de Gaspari, colocava-o

(...) entre os dez mais bem equipados serviços de informações do mundo. Seu poder de alavancagem política foi superior ao da CIA, do Intelligence Service, ou mesmo da KGB. O serviço soviético, em 72 anos de existência, conseguiu fazer um só secretário-geral do Partido Comunista, Yuri Andropov, em 1982. Só um ex-chefe da CIA (George Bush) chegou à Presidência dos Estados Unidos. Em vinte anos, durante os quais o SNI foi chefiado por cinco generais, dois deles, Emílio Garrastazu Medici e João Batista Figueiredo, chegaram à Presidência da República¹⁰³.

Com a criação do Sistema Nacional de Inteligência (SISNI), em 1970, o SNI foi colocado como centro coordenador da atividade de informações do país. A estruturação do sistema pretendia dar racionalidade à atividade de combate à subversão, que radicalizara sua luta a partir de 1968, com parte da esquerda tendo optado pela guerrilha rural e ações terroristas urbanas para enfraquecer e derrubar o regime. Compunham o SISNI, além do SNI, os Sistemas Setoriais de Informações dos Ministérios Civis, os Sistemas Setoriais de Informações dos Ministérios Militares, o Subsistema de Informações Estratégicas Militares e

¹⁰² Diário Oficial da União, Decreto nº 60.940, de 4 de julho de 1967. Sobre a espionagem nos ministérios civis e outros órgãos da administração, ver FICO, Carlos, *op. cit.*, p. 83-94.

¹⁰³ GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada* (Col. As Ilusões Armadas). São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 169-170.

outros órgãos setoriais¹⁰⁴. O SNI não dispunha formalmente do poder de polícia, apesar de suas ações, ao longo dos anos 60 e 70, terem extrapolado seus limites legais de atuação. Daí o regime ter instituído, entre o fim dos anos 60 e início dos anos 70, por meio de diretrizes presidenciais, o Sistema de Segurança Interna (SISSEGIN), integrado pelos Destacamentos de Operações de Informações (DOI) e pelos Centros de Operações de Defesa Interna (CODI). Os DOI-CODI, a rigor, podem ser identificados como a polícia política *stricto sensu*, do regime, face ao seu caráter executivo na repressão policial aos opositores políticos. No entanto, tendo por premissa que, sob regimes autoritários, a fronteira legal-normativa entre o que é atribuição de órgãos de Inteligência civis e o que é atribuição de seções de Inteligência de órgãos policiais ou militares é normalmente ultrapassada dentro do aparelho coercitivo do Estado (*manu militari* ou não), não nos surpreende que o SISNI e o SISSEGIN atuassem de modo arbitrário, pouco integrado e superpondo ações e práticas. Nesse período de recrudescimento da luta contra o regime militar, o que era, em termos normativos, questão estritamente social e / ou política, passaria a ser, pelo viés da ordem autoritária, algo do universo policial. Entre 1964 e 1984, o SNI se tornou “(...) um poder político *de facto* quase tão importante quanto o próprio Executivo”¹⁰⁵. De fato, a *policialização* da Inteligência civil é um aspecto central da degeneração político-institucional dos serviços e sistemas.

O ano de 1985 marca o fim do regime autoritário, mas não afeta o poder do SNI como máquina de coerção resistente e em alguns casos imune ao controle democrático do poder civil. Como pretendo demonstrar no capítulo 4, o SNI sobreviverá ao governo José Sarney com práticas e doutrina típicas de uma Inteligência de paradigma repressivo, e mesmo sua extinção, em 1990, não implicará numa ruptura político-institucional com os legados do autoritarismo.

¹⁰⁴ FICO, Carlos, *op. cit.*, p. 80-81. O SISNI atuava na área de informação e contra-informação, tendo como alvos, portanto, as questões relativas à segurança interna e aquelas relacionadas com o campo externo.

¹⁰⁵ ALVES, Maria Helena Moreira, *op. cit.*, p. 73.

1.2.2 Portugal

Em Portugal, o surgimento institucional da Inteligência ocorre sob a ditadura militar de Sidónio Pais, que liderou um golpe de Estado no dia 5 de Dezembro de 1917, em meio a uma grave crise interna (derrubada do regime monárquico, em 1910, e luta republicana) e externa (participação do país na I Grande Guerra). O ditador iniciou a repressão política e social após uma ampla reforma dos órgãos policiais: foi criada no dia 29 de Abril de 1918 a Direcção-Geral de Segurança Pública, integrada pela Polícia de Segurança Pública, Polícia de Investigação Criminal, Polícia Administrativa, Polícia Preventiva, Polícia de Emigração e Polícia Municipal¹⁰⁶. Eram objetivos da Polícia Preventiva, a

(...) vigilância e prevenção contra tentativas de crimes políticos ou sociais, a investigação de crimes políticos e sociais; a prisão e detenção de indivíduos suspeitos de crimes políticos e sociais; a vigilância sobre suspeitos nacionais ou estrangeiros; a organização do cadastro de todas as agremiações políticas ou sociais e dos seus respectivos membros, e a execução de buscas legais¹⁰⁷.

Para Cardoso, a Polícia Preventiva é a primeira polícia política criada legalmente em Portugal¹⁰⁸. No entanto, a reorganização policial, segundo Barreiros, foi um processo confuso, “alicerçando-se, primeiro, na criação da Polícia de Segurança do Estado (Decreto nº 5.367, de 7 de Abril de 1919), transformada logo no ano da respectiva criação (Decreto nº 8.013, de 4 de Fevereiro de 1919) (sic) em Polícia de Defesa Social¹⁰⁹. Em meio a este cipoal de leis

¹⁰⁶ CARDOSO, Pedro. *As Informações em Portugal*. Lisboa: Gradiva, 2004, p. 89.

¹⁰⁷ *Idem*, p. 90-91. A rigor, as outras polícias provavelmente possuíam seus setores de Inteligência. No entanto, consideramos aqui a Polícia Preventiva como a primeira pelo fato de que seus objetivos primordiais eram especialmente atributos operacionais de Inteligência voltada para o campo interno (controle político-social), ainda que na perspectiva repressora, como é comum a toda Inteligência transformada em “polícia política” sob regimes ditatoriais.

¹⁰⁸ *Idem, ibidem*.

¹⁰⁹ BARREIROS, José António. “Criminalização política e defesa do Estado”. In *Análise Social*, vol. XVIII (72,73,74), 1882, 3º, 4º, 5º, p. 821. Acreditamos que este trecho está interpolado, senão errado mesmo: a Polícia de Segurança do Estado deve ter sido criada no dia 4 de Fevereiro de 1919, e a Polícia de Defesa Social deve ter

policiais, em 1922 o governo criou (via Decreto nº 8.435, de 21 de Outubro) a Polícia Preventiva de Segurança do Estado (PPSE), cujo regulamento, publicado pelo Decreto nº 9.620, de 29 de Abril de 1924), destacava o caráter secreto da atuação da nova polícia. Eram objetivos da PPSE:

1º A vigilância secreta sobre todos os indivíduos que se tornarem suspeitos ou perniciosos, quer sejam nacionais ou estrangeiros; 2º A vigilância secreta e prevenção contra a tentativa de crimes políticos ou sociais; 3º A organização secreta dos cadastros de todos os indivíduos ou colectividades políticas e sociais, mantendo-os o mais completos possível; 4º Empregar as diligências tendentes a prevenir e evitar os malefícios dos inimigos da sociedade e da ordem pública¹¹⁰.

Este conjunto de atribuições refletia o endurecimento progressivo da legislação policial no país, *pari passu* o agravamento da luta entre as elites políticas. Não apenas a Inteligência se institucionalizava como polícia política, mas outras instituições, como o poder judiciário, para defender o Estado, criminalizava as expressões da luta social, política e ideológica¹¹¹. Assim é que, na continuidade da luta pelo poder, em 1926 foi criada a Polícia de Informações, entidade de caráter secreto e político que tinha a competência legal para fazer investigação criminal¹¹². Esta polícia, cuja atribuição era manter o cadastro de suspeitos em matéria política, na prática fazia processos que, “legalmente equiparados aos processos judiciais, garantiam a incriminação judiciária”¹¹³. De acordo com Barreiros, esta polícia não era preventiva, “mas sim um autêntico organismo de repressão”¹¹⁴. Com efeito, como veremos, esta característica será incorporada também pela Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), *supra-sumo* policial da ordem autoritária do Estado Novo, e que vai

sido criada no dia 7 de Abril de 1919. De todo modo, ver a informação de CARDOSO, que registra a extinção da Polícia de Segurança do Estado pelo Decreto nº 11.729, de 15 de Junho de 1926. Esta polícia havia sido reorganizada em Abril de 1919, e mantida pelos Decretos nº 8.435, de 21 de Outubro de 1922, e nº 10.790, de 25 de Maio de 1925.

¹¹⁰ *Idem*, p.821.

¹¹¹ *Idem*, p. 813-828.

¹¹² *Idem*, p. 822-823.

¹¹³ *Idem*, p. 823.

¹¹⁴ *Idem, ibidem*.

traduzir, na doutrina e na prática, a degradação máxima a que pode chegar uma polícia política.

Para Cardoso, estes objetivos da legislação coercitiva eram de difícil concretização, e um dos fatores era, além do desconhecimento de técnicas policiais, a “confusão que sempre existiu entre atividade policial e de informações, agravados pelo ambiente de crescente oposição à ditadura, que teve expressão revolucionária a partir de 3 de fevereiro de 1927 e se prolongou até 1931”¹¹⁵. Tudo isto, segundo Cardoso,

fez com que a Polícia criada não correspondesse ao que dela se esperava e se viesse a verificar um desenvolvimento dos mecanismos de repressão, sem cobertura legal e sem estruturas, que, ao serviço das forças no poder, conduziram a um período de paz e tranquilidade pago com o alto preço da violação constante dos mais elementares princípios dos direitos do homem¹¹⁶.

Parece-me que a frase apresenta uma contradição. Ora, a legislação desse período já nasce pervertida, seja para a polícia de informações, seja para a polícia judiciária. No caso das polícias com atribuições secretas, percebe-se que o seu objetivo central é enquadrar, como polícia política do ditador do momento, as expressões político-sociais subversivas da ordem (*sic*). Ao mesmo tempo, a polícia judiciária, conforme demonstra Barreiros, criminalizava estas mesmas expressões. Assim, os mecanismos de repressão, ao arrepio ou não da lei, eram antes imanescentes à mentalidade de vigiar e punir dessas polícias, do que uma excrescência autoritária. Com efeito, a “paz e tranquilidade” que se verificou no período era a paz do terror e do medo face ao Estado arbitrário.

¹¹⁵ CARDOSO, Pedro, *op. cit.*, p. 94-95.

¹¹⁶ *Idem*, p. 95.

Em 1931, o governo cria a Polícia Internacional Portuguesa (PIP), cujo designativo internacional parece refletir o recrudescimento da luta político-ideológica na arena externa, entre o avanço da ideologia nazi-fascista e a resistência dos regimes liberais ¹¹⁷. Em essência, a PIP seria a primeira polícia portuguesa com atribuições de contra-Inteligência, dado que entre os seus objetivos o alvo principal eram os estrangeiros. Face a este quadro, no dia 23 de janeiro de 1933 o governo refina a legislação no mesmo eixo ideológico que enquadra a ação política dissidente e / ou oposicionista:

(...) Considerando que a importância crescente desses serviços em todo o mundo, mercê das freqüentes e graves agitações de natureza política e social a que os governos devem quanto possível obviar, e a sua característica específica, justificam plenamente a organização autônoma dos outros serviços policiais, posto que de todos deva auxiliar-se para a consecução do fim comum – a segurança do Estado e da boa ordem social e política (...) – é extinta a Polícia Internacional Portuguesa e criada a Polícia de Defesa Política e Social (...) ¹¹⁸.

Nesse mesmo ano, no dia 29 de agosto, a Polícia de Defesa Política e Social é extinta, sendo criada a Polícia de Vigilância e de Defesa do Estado (PVDE), com as seções de defesa política e internacional (contra-espionagem) ¹¹⁹. Esta nova polícia, pelo Decreto nº 23.203, de 6 de novembro de 1933, ganha um novo diploma destinado à “sistematização da repressão política”, o qual enumera os crimes políticos e sujeita os seus agentes a um tribunal militar especial (...) ¹²⁰. Em termos de serviço de informação, a criação da PVDE marca, no nosso entender, a unificação da atividade em suas atribuições interna e externa, sob uma policialização radical das expressões políticas.

¹¹⁷ SOARES, Fernando Luso. *PIDE / DGS: Um Estado Dentro do Estado*. Lisboa: Portugália Editora, s/d., p. 38. Compunha a PIP uma Secção de Vigilância Política e Social.

¹¹⁸ *Idem*, p. 39.

¹¹⁹ CARDOSO, Pedro, *op. cit.*, p.96.

¹²⁰ BARREIROS, José António, *op. cit.*, p. 824.

A PVDE, um dos esteios para consolidar o Estado Novo nos seus primeiros anos, é extinta pelo Decreto-lei nº 35.046, de 22 de outubro de 1945, sendo criada no seu lugar a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE)¹²¹. Sem ironia proposital, no preâmbulo desse diploma legal, o governo salazarista afirma que cria a nova polícia inspirada na Scotland Yard. Tratava-se, como deduz Soares, de forçar uma identificação com a entidade britânica no momento em que o nazi-fascismo saíra derrotado nos campos de batalha e uma nova ordem política deveria surgir no pós-guerra¹²².

Com a ascensão e consolidação do poder de António de Oliveira Salazar (1889-1970), o Estado Novo vai reestruturar a polícia nos moldes persecutórios que a luta interna às elites portuguesas vinha ensaiando desde o início do século XX. Em termos políticos, podemos afirmar que o salazarismo se consolida na medida em que sua máquina coercitiva, sobretudo a PIDE, se institucionaliza como guardião “legal” da ordem social. Com a outorga da Constituição do Estado Novo, em 1932, o regime “corporativo” criado por Salazar vai se impor pelo terror e medo que a polícia política vai disseminar. Nesse período de consolidação, a reorganização dos serviços de polícia, segundo Barreiros, assentou em três vetores fundamentais, a saber:

a) reestruturação das entidades com funções de polícia judiciária no âmbito político; b) atribuição a tais entidades de competência legal que outrora era privativa dos tribunais judiciais, que ficaram dela esbulhados; e c) outorga de uma impunidade de fato aos excessos cometidos pela polícia política, que passaram a ser meio usual da atuação da mesma¹²³.

¹²¹ SOARES, Fernando Luso, *op. cit.*, p. 42. Para uma história da repressão da PIDE / DGS, com depoimentos sobre as práticas dos agentes pidistas, ver MANUEL, Alexandre (et alli). *PIDE – A História da Repressão*. Queluz de Baixo: Editora Jornal do Fundão, 1974.

¹²² *Idem, ibidem*.

¹²³ BARREIROS, José António, *op. cit.*, p. 826.

A PIDE, nessa reforma, saiu da alçada do Ministério da Justiça e foi integrada ao Ministério do Interior, com total independência de meios de ação. Em agosto de 1954, a polícia política sofre outra reorganização, com o novo modelo permitindo aos seus funcionários, mesmo os de escalão inferior, realizar a instrução criminal dos processos ou definir o regime de prisão preventiva e liberdade provisória de acusados¹²⁴. Em 1969, já sob o governo de Marcello Caetano, a PIDE passa a ser denominada Direção-Geral de Segurança (DGS), mas, a rigor, o novo decreto não altera a substância autoritária das atribuições legais do órgão, tampouco vai impedir que os seus agentes continuem as práticas de perseguição, tortura e morte dos opositores ao regime, em Portugal ou nas suas colônias¹²⁵. Eram objetivos da PIDE / DGS: “Proceder à recolha e pesquisa, centralização, coordenação e estudo das informações úteis à segurança; manter relações com organizações policiais nacionais e estrangeiras e serviços similares, para troca recíproca de informações e para a cooperação na luta contra a criminalidade (...)”¹²⁶. Para Cardoso, o trabalho da PIDE / DGS, “no campo puro das informações foi sempre muito deficiente e de pouca amplitude”¹²⁷. Esta opinião diverge totalmente das conclusões de Mateus, que vê o trabalho dos “pidistas” como competente e articulado no contexto preventivo e / ou repressivo, sobretudo nas colônias¹²⁸. Ela observa que Salazar e, depois, Marcello Caetano, eram sempre muito bem informados pelos relatórios diários que pela manhã o serviço distribuía, com informações de Inteligência e Contra-Inteligência, analisando a situação na metrópole ou nas regiões ultramarinas.

Além da PIDE / DGS, por lei o único órgão de competência civil para atuar na segurança interna e externa do Estado, nos anos 70, até o dia 25 de abril de 1974, compunham

¹²⁴ *Idem, ibidem.*

¹²⁵ Para um estudo exaustivo da ação da PIDE / DGS nas colônias portuguesas, ver MATEUS, Dalila Cabrita. PIDE-DGS. Para as províncias ultramarinas portuguesas (as colônias de Angola, Moçambique e Guiné) existiam os Serviços de Centralização e Coordenação de Informações.

¹²⁶ CARDOSO, Pedro, *op. cit.*, p. 138.

¹²⁷ *Idem, ibidem.*

¹²⁸ Entrevista de Dalila Cabrita Mateus ao autor, em 6 de Abril de 2005, em Lisboa, na Torre do Tombo.

ainda o rol de órgãos de informação do regime o Serviço de Informações Militar (SIM, dentro do Secretariado-geral da Defesa Nacional), o Gabinete dos Negócios Políticos (que centralizava e coordenava, no Ministério do Ultramar, as informações dos Serviços de Centralização e Coordenação de Informações das Províncias Ultramarinas - SCCI), a Direcção-Geral dos Negócios Políticos (que processava as informações obtidas por via diplomática e consular), a Legião Portuguesa e as forças militarizadas (estas coordenando as informações relativas à ordem pública urbana e rural)¹²⁹.

Até o fim do regime salazarista, em 1975, não foi criado um sistema para integrar, supervisionar e coordenar os serviços de informação portugueses. Por motivos que vamos expor e analisar no capítulo 4, o novo regime deixará acéfala a Inteligência civil até 1984, ano em que finalmente os partidos votam a legislação que institui o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP).

1.3 Espanha

O primeiro serviço de informações da Espanha foi criado em 1935, durante o governo da Segunda República, na estrutura orgânica do Ministério da Guerra. Chamava-se *Dirección General de Seguridad*. Iniciada em 1931, a Segunda República conheceu diversas estruturas civis e particulares de Inteligência, a partir da iniciativa dos governadores civis, generais, industriais e homens de negócios¹³⁰. A Dirección, durante seu curto tempo de existência, estava desestruturada, era ineficaz e contava no exterior com uma rede de espiões com cerca de uma dezena de pessoas¹³¹.

¹²⁹ CARDOSO, Pedro, *op. cit.*, p. 139-140.

¹³⁰ FERNÁNDEZ, Antonio M. Díaz, *op. cit.*, p. 87

¹³¹ *Idem*, p.87

Também existiram até 1936 organizações de informação no Exército espanhol. Assim como o serviço civil, suas estruturas eram tão precárias que, antes mesmo da eclosão da Guerra Civil, provocavam muitas queixas entre os comandos militares, sobretudo quanto à inexistência de um corpo doutrinário que unificasse a pesquisa e a análise¹³². Esta ineficácia e desorganização explicam, por exemplo, porque dentro do Exército uma seção denominada serviço especial não tivesse detectado os preparativos da rebelião franquista, cujos simpatizantes cresciam nas fileiras das Forças Armadas¹³³.

A Guerra Civil espanhola (1936-1939), ao provocar o colapso da máquina burocrática estatal, pôs fim à organização ainda embrionária da *Dirección*. Durante os anos do conflito, as forças republicanas e as forças fascistas criaram serviços de informação voltados para a espionagem e contra-espionagem militar. Cada qual das forças criou vários órgãos de informação, cuja existência foi condicionada sobretudo pelas necessidades operacionais de combate.

Com o início das hostilidades das tropas franquistas, em julho de 1936, a Inteligência do governo necessitou se estruturar a partir do zero. Em primeiro lugar, porque antes já era precária em tempos de paz; e depois porque, nos primeiros meses da guerra, boa parte das Forças Armadas passaram para o lado golpista, incluindo oficiais que atuavam na área de informações. De acordo com Antonio Fernández, as estruturas informativas nesse momento eram desorganizadas, improvisadas e múltiplas, um quadro sem dúvida fatal para o planejamento das operações de combate¹³⁴.

¹³² *Idem*, p. 89.

¹³³ *Idem*, p. 91.

¹³⁴ *Idem*, p. 99.

Nos primeiros anos depois do fim da Guerra Civil, foram criados oito órgãos de informação diferentes, cuja extensão de atribuições freqüentemente provocou sobreposição de ações. “Teoricamente, pelo menos, suas atividades estavam justificadas pela especialização. Porém, com a inexistência de disposições que ordenassem o conjunto, e a inexistência de uma autoridade superior que se encarregasse de sua coordenação, verificou-se, de fato, uma tendência geral de todos trabalharem sobre a totalidade do panorama informativo”¹³⁵.

Dentre os oito serviços criados nesse período, dois podem ser enquadrados como polícia política do regime do General Francisco Franco, a saber: a) o Servicio de Información del Movimiento (SIM), que se ocupava da informação política em todo o Estado e estava estruturado dentro da Secretaría General del Movimiento Nacional; e b) Servicio de Información de la Dirección General de Seguridad. Ocupava-se da investigação dos delitos político-sociais, em colaboração com o Servicio de Información de la Guardia Civil¹³⁶. Também operaram como polícia política os serviços de informação militares, a saber: a) os Servicios de Información del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, todos funcionando nas Segundas Seções (Inteligência) das respectivas forças; e b) os Servicios de Inteligencia Exterior y de Contrainteligencia, enquadrados na Tercera Sección (Operacional) do Alto Estado-Maior.

A descoordenação da Inteligência e os resultados pífios obtidos pelos republicanos durante a Guerra Civil implicaram na criação de um Servicio de Investigación Militar (SIM-r), encarregado da espionagem interna; do Servicio de Información Exterior del Estado (SIEE), voltado para o exterior; e do Servicio de Información Especial Periférico (SIEP), para espionar no território inimigo. O SIM-r degenerou por causa da infiltração estalinista; o SIEE

¹³⁵ Site www.cni.es, *Historia (Orígenes)* (Livro tradução).

¹³⁶ *Idem*.

teve um funcionamento discreto por causa da falta de meios; e o SIEP parece ter produzido bons resultados.¹³⁷ Ruiz Miguel adianta a hipótese de que uma das causas das derrotas dos republicanos durante a Guerra Civil foi a deficiência do trabalho dos serviços.¹³⁸

O regime fascista instaurado por Franco irá manter esta estrutura coercitiva com mão de ferro até os fins dos anos 60, quando os protestos estudantis obrigam o governo a criar, em 1968, a Organização Contra-subversiva Nacional. Esta entidade foi institucionalizada em 1972, vinculada à Presidência do Governo mediante o Servicio Central de Documentación (SECED)¹³⁹. Assim como em Portugal, na Espanha, o período compreendido entre os anos 40, quando foram criadas e institucionalizadas as polícias políticas, e o fim da década de 60, quando o regime começa a dar sinais de exaustão na manutenção do controle político e social, é de relativa estabilidade institucional dos órgãos de informação. Esta linearidade política (concernente à natureza do regime) e institucional (Inteligência instituída na forma de polícia política) sinaliza uma relação de causa e efeito entre o tipo de regime e o tipo de serviço de Inteligência que a ele corresponde.

Entre 1956 e 1968, a preocupação central de Franco era evitar a influência do comunismo e do capitalismo ocidental sobre a ideologia e moral do regime, que ele considerava (tanto quanto Salazar, em Portugal), baluartes da cristandade e da liberdade. O trabalho da espionagem incidia sobretudo contra a Igreja, os Sindicatos, a Universidade e o Exército.¹⁴⁰ Levando em conta a natureza e os meios de atuação dos inimigos políticos do regime, Franco criou várias organizações para reprimir e controlar tais entidades e pessoas. A *Falange* se ocupava inicialmente de vigiar e investigar os quadros indicados e membros do

¹³⁷ RUIZ MIGUEL, Carlos. *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*, p. 171.

¹³⁸ Idem, p. 171.

¹³⁹ FERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 140.

¹⁴⁰ FERNÁNDEZ, Antonio M. Díaz. *Los servicios de inteligencia españoles – Desde la guerra civil hasta el 11-M. Historia de una transición*. Madrid: Alianza Editorial, 2005, p. 130.

partido. Depois, sua missão se estendeu para a oposição sindical e política ao regime. Também eram instrumentos de repressão e informações a polícia armada e a Guarda Civil. O regime, contudo, necessitou criar leis para exercer uma coerção mais seletiva da população, dado que o próprio Exército não se dispunha a reprimir diretamente o povo.¹⁴¹ A repressão política começa a se assentar em leis de controle da ordem social e política que passam a ser aplicadas, a partir de 1963, pelo Tribunal da Ordem Pública, especializado em julgar delitos contra a segurança do Estado ou outros que pudessem ser assim configurados.¹⁴²

A polícia, por sua vez, exercia o controle e repressão sobre os trabalhadores, cujos sindicatos e centrais eram infiltradas por espiões na Espanha e até em outros países.¹⁴³ Outro braço forte da espionagem interna e controle sobre os adversários do regime (inclua-se, aqui, os ateístas, os liberais e os prosélitos de outras religiões) era a ala conservadora da Igreja Católica, pois uma parte desta instituição também era reprimida por fazer oposição ao regime. Franco também criou nas Forças Armadas a Segunda Seção (*la Segunda bis*), encarregada da Inteligência, para neutralizar os elementos conspícuos, pois havia movimentos subversivos no seio das três armas.¹⁴⁴ Este trabalho foi mais intenso no seio do *Ejército de Tierra* (Exército), do que na *Armada* (Marinha) e *Ejército del Aire* (Aeronáutica), que se encarregavam em geral da Inteligência militar voltadas para a segurança e defesa.

Já na fase inicial dos últimos suspiros do regime, Franco sente a necessidade de apertar o controle sobre a subversão interior. É criada em 1968 a Organização Contra-subversiva Nacional (OCN), inicialmente voltada para combater e reprimir a “subversão” universitária, que assustava o regime com os protestos e mobilizações dos estudantes na França. A OCN foi criada no organograma do Ministério da Educação, mas esta foi uma

¹⁴¹ *Idem*, p. 131.

¹⁴² *Idem*, p. 131-132.

¹⁴³ *Idem*, p. 133.

¹⁴⁴ *Idem*, p. 141-142.

fórmula sub-reptícia para evitar situar a repressão aos universitários a partir do Alto Estado Maior espanhol, o maior interessado em calar a oposição estudantil.

Em 1969, a OCN passa a se chamar Servicio Central de Documentación (SECED), órgão formado e criado por militares, porém com “aparência civil”, dado que nascia sob a tutela do Ministério do Interior (e, por extensão, do Executivo) e tinha como atribuições vigiar os civis espanhóis.¹⁴⁵ O SECED desde logo entrou em choque com outros órgãos que exerciam atividade de Inteligência, sejam os serviços “civis” da Guarda Civil e da Polícia, sejam os serviços militares do Exército. Tentou-se solucionar o problema de coordenação entre estes serviços, sobretudo face à pressão dos órgãos de informações do Exército, com a criação em setembro de 1973 de uma Comisión Nacional de Coordinación de la Información (para a segurança do Estado).¹⁴⁶ Este conflito era já uma reação dos militares da comunidade de Inteligência face ao progressivo deslocamento de sua esfera de competência para um espaço estritamente militar no provimento da segurança e defesa do Estado, o que significaria perda de espaço político estratégico das elites militares no que concerne ao controle social. Com a morte de Franco e a instauração da transição pelas elites civis, a disputa interna aos serviços e entre eles pela hegemonia desses aparelhos vai se deflagrar como uma disputa de poder político, não necessariamente antagonizando civis e militares pelo controle da comunidade.

Apesar dos bons serviços do SECED nos últimos anos do franquismo, com a transição instaurada após a morte do caudilho, o primeiro-ministro Adolfo Suárez, indicado em 1976 para a presidência do Governo, intui a necessidade de criar um novo serviço de Inteligência. Assim, antes das eleições de 15 de junho de 1977, o vice-presidente para assuntos de Defesa, general Gutiérrez Mellado, convocou o diretor do SECED, Andrés

¹⁴⁵ RUIZ MIGUEL, Carlos, *op. cit.*, p. 174.

¹⁴⁶ *Ibidem.*

Cassinello, e o general Manuel Vallespín, chefe da 3ª secção do Alto Estado Maior, para comunicar-lhes a intenção do governo em fundir em um só órgão os diversos serviços de Inteligência.¹⁴⁷ Mellado ordenou aos dois que constituíssem uma comissão conjunta para redigir um anteprojeto do novo serviço, “com novas estruturas e novas prioridades informativas mais ajustadas a realidade democrática da Espanha”.¹⁴⁸

A atividade de Inteligência no Alto Estado Maior encarregava-se de temas tipicamente militares e sem relação com a política interior na área de Segurança, enquanto o SECED cobria a atividade política na Espanha e possuía, segundo Fernández, uma acentuada autonomia institucional.¹⁴⁹ O SECED assim se portava porque estava subordinado à Chefatura do Estado, e por isso não teve que renunciar ao seu caráter militar. Já o pessoal da 3ª secção não via inconveniente nas mudanças em estudo, dado que ficariam subordinados ao general Mellado, isto é, na área de Defesa. Apesar disso, face à demora da comissão em definir um anteprojeto, o governo decreta a Lei n. 1558, de 4 de julho de 1977, criando na dependência direta do titular do Ministério da Defesa o Centro Superior de Información de la Defensa (Cesid). No dia 2 de novembro desse mesmo ano, o Decreto real n. 2723, que reestruturou orgânica e funcionalmente o Ministério da Defesa, inclui o Cesid na sua estrutura. Como veremos no capítulo 4, no Cesid vão aflorar, durante a transição e consolidação espanholas, as clivagens e legados do regime franquista consubstanciadas nos conflitos político-ideológicos entre as elites militar e civil.

¹⁴⁷ FERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 47.

¹⁴⁸ *Idem*, p. 47-48. (livre tradução).

¹⁴⁹ *Idem, ibidem*.

2. A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

2.1 As Funções e o Ciclo da Inteligência

A criação de serviços secretos é, como vimos, efeito da necessidade de Estados para a defesa e prevenção em tempos de guerra e de paz. Mas a intenção dos governantes desses Estados é usar tais serviços para maximizar poder. De acordo com Cepik, existem oito principais funções atribuídas aos serviços e sistemas de Inteligência, a saber:

- a) contribuir para tornar o processo de decisão governamental mais realista e racional em áreas estratégicas, como política externa, defesa nacional e ordem pública;
- b) propiciar a interação entre *policymakers* e oficiais de Inteligência, aumentando o nível de especialização dos tomadores de decisão e de suas organizações;
- c) apoiar o planejamento de capacidades defensivas e o desenvolvimento e / ou a aquisição de sistemas de armas;
- d) apoiar as negociações diplomáticas em diversas áreas;
- e) subsidiar o planejamento militar e a elaboração de planos de guerra;
- f) prevenir os líderes civis e militares contra ataques, surpresas diplomáticas e graves crises políticas internas;
- g) monitorar os alvos e ambientes externos prioritários para reduzir incertezas e aumentar o conhecimento e a confiança; e
- h) preservar o segredo sobre as necessidades informacionais, as fontes, fluxos, métodos e técnicas de Inteligência¹⁵⁰.

¹⁵⁰ CEPIK, *op. cit.*, p. 65.

Vale observar que estas atribuições, mesmo aquelas mais relacionadas com a área militar (5º e 3º lugares), são em geral afetas aos civis nos regimes democráticos. Isto ocorre a partir mesmo do desenho institucional do regime, no caso em que os civis tutelam o poder militar e a área de Inteligência (serviços e sistemas) subordina-se diretamente ao governante civil. Há casos, no entanto, em que a tutela civil não é condição suficiente e necessária para a instituição de um desenho democrático do serviço de Inteligência, como demonstraremos com a análise dos indicadores relativos à Abin. E isto pode ocorrer independentemente da vinculação orgânica do serviço no organograma do aparelho de Estado, pois o CNI está subordinado ao Ministério da Defesa espanhol, mas possui um perfil democrático-institucional mais avançado face à Abin.

Como uma técnica, a atividade de Inteligência requer ferramentas e métodos para produzir conhecimentos. Estes meios são inspirados, em parte, na ciência criminal e na metodologia científica. A Inteligência não tem a pretensão de atingir o estatuto de ciência, mas ela, tal qual as ciências, também é constituída por engrenagens para apreender, descrever e explicar o real.

Não é uma atividade politicamente neutra (nem mesmo quando se reveste de uma pretensa cientificidade), mas nem por isso desdenha da imparcialidade, ética e verificabilidade inerentes aos princípios que devem reger o trabalho científico. Daí, a produção do seu conhecimento estar sistematizado por métodos e teorias das diversas áreas do saber, e obedecer às regras formais das ciências.

O trabalho de Inteligência obedece a um ciclo. O ciclo descreve a produção de conhecimento. Há várias descrições de ciclos, mas, em essência, o processo pode ser reduzido às seguintes fases e elementos:¹⁵¹

- a) planejamento e direção;
- b) coleta de dados (ostensivos ou encobertos);
- c) processamento;
- d) produção e análise;
- e) difusão; e
- f) resposta (*feedback*)

Na primeira fase, planeja-se o trabalho a partir do que se quer conhecer e dos dados disponíveis. A necessidade da operação pode ter origem exclusiva no próprio serviço ou pode ser determinada por uma autoridade superior, o chamado cliente e / ou decisor, seja de dentro ou de fora dos órgãos que compõem o sistema de Inteligência. O planejamento da operação obedece às diretrizes para a área, e muitas vezes começa com base em algum conhecimento prévio do problema. Decide-se planejar uma operação de Inteligência para prevenir ou responder a alguma ameaça real ou potencial, fora ou dentro do território de um país.

A fase de *coleta de dados* é das mais sensíveis, pois muitas vezes envolve a busca do dado negado, isto é, da informação encoberta. Pode ser necessário o emprego de agentes operacionais, peritos em técnicas de infiltração, recrutamento ou instalação de escutas

¹⁵¹ Existem dezenas de exemplos de ciclos de Inteligência na literatura especializada. Nenhuma pode ser considerada completa. Para os fins de nosso trabalho, que enquadra a atividade da Inteligência civil, adotamos o ciclo referido pelo DCAF, em ... Para uma exposição mais detalhada sobre ciclo de Inteligência, ver CEPIK, op. cit., p. 32-35, e, numa exposição mais complexa e exaustiva, CANO, Oscar A. Chavarria. *Inteligência Nacional*. Buenos Aires: Ediciones Esnaola, 1965. Ver ainda RANSOM, Harry Howe. *Informações Centralizadas e Segurança Nacional*. Rio de Janeiro, 1972, p. 11-31.

telefônicas. Se o dado é disponível, temos então o que se chama de fontes abertas, e o trabalho de coleta em geral é feito pelo agente analista por meio de pesquisas na Internet, nos livros, revistas e relatórios governamentais, na imprensa e junto a especialistas.

O *processamento* é a fase da reunião e conversão dos dados obtidos. Sobre estes, será feita uma primeira filtragem dentro do correspondente sistema mais apropriado para processar o conhecimento, por assim dizer, bruto. Pode ser, por exemplo, a tradução de uma gravação clandestina do encontro de dois chefes de Estado considerados inimigos, ou a interpretação de mapas de terrenos onde existem edificações suspeitas de abrigar centrais de enriquecimento de urânio.

A fase da *produção e análise* é a mais complexa e sensível de todo o processo. Ela inclui a *integração*, a *avaliação*, a *análise* e a *preparação* do “produto” Inteligência. *Integrar* significa reunir de modo coerente e lógico o que foi obtido e processado. Trata-se de juntar, sobre o alvo ou tema, os elementos afins, direta e indiretamente. Por exemplo: se buscamos conhecer a psicologia de um líder político, devemos reunir não apenas imagens de seus discursos, mas analisar o seu próprio discurso, sua letra, sua relação com filhos e esposa etc. Já o passo da *avaliação* consiste em estimar a importância (em termos de amplitude, especificidade, profundidade e credibilidade) dos dados integrados. A *análise* consiste na avaliação de todo o material processado, mas de um ponto de vista crítico. Requer do agente avaliar os dados do evento, as condições de seu desdobramento, desenhar cenários etc. A *análise* é, em essência, um trabalho de natureza prospectiva. Todavia, também pode consistir num conjunto de informações que situam um dado acontecimento (social, econômico, político etc), em um espaço e tempo definidos. Neste caso, assemelha-se a uma típica reportagem informativa de jornal, na qual o jornalista se abstém de comentar o evento. As análises de

fenômenos complexos exigem raciocínio crítico apurado, conhecimentos prévios e articulados, além, é claro, de uma dose de intuição. Qualidades que faltaram para a comunidade de Inteligência dos Estados Unidos, cujas dezenas de milhares de analistas não previram a queda do regime comunista na antiga URSS, nem a queda do muro de Berlim, em 1989.

A *difusão* é a distribuição do produto Inteligência para o cliente direto e / ou indireto. O cliente direto normalmente é o chefe do Poder Executivo (Presidente da República ou Primeiro-ministro, por exemplo), e o indireto pode ser um órgão que integre o sistema de Inteligência do país, ou mesmo uma autoridade política ou governamental (parlamentar ou ministro, por exemplo). Em todos os casos, estes clientes deverão ter o que se chama “necessidade de conhecer”, e deverão manter sigilo daquilo que estiver classificado com os graus de super-secreto, secreto, confidencial e reservado – conforme a nomenclatura de graus de sigilo adotada no Brasil.

O produto final que denominamos “Inteligência” deve possuir as seguintes características: relevância; presteza; acurácia; amplitude e pureza. A relevância diz respeito às descobertas e prognósticos obtidos durante as fases, face às necessidades dos decisores e gestores políticos para pensarem e decidirem uma estratégia e / ou tática de governo. A presteza é o tempo hábil em que o processo decorre, levando em conta que muitas vezes um cliente quer respostas rápidas para ele próprio gerir uma situação de crise. A acurácia corresponde ao acerto ou exatidão da análise quanto ao que se buscou conhecer. Amplitude consiste no alcance do conhecimento obtido. Não se trata, aqui, da idéia de generalidade, mas de profundidade. A pureza da informação significa dizer que ela é fidedigna, que não está

“contaminada” por propaganda, falsos dados, teorias conspiratórias, boatos etc, fenômenos comuns no mundo da espionagem e contra-espionagem.

O material deve ser encaminhado aos clientes ou decisores políticos na forma de relatórios de Inteligência, memoriais, resumos, estudos de situação, estudos prospectivos e outros tipos de documentos. Cabe a estes o *feedback* desses relatórios, fechando o ciclo da produção do conhecimento.

Este é um processo ideal, que pode induzir a “expectativas exageradas sobre o tipo de racionalidade que orienta os processos decisórios governamentais e sobre o próprio papel da inteligência”.¹⁵² De fato, no mundo real da política das instituições e face ao relativo plano secundário que os operadores e formuladores da Inteligência ocupam nos países cujas demandas governamentais por informações são mais táticas que estratégicas, a atividade de Inteligência tende a funcionar como uma burocracia lenta, sistemicamente isolada (agências civis face aos demais órgãos) e orgânica e funcionalmente vulnerável / sensível às iniciativas personalistas e voluntaristas de seus quadros dirigentes.

2.2 Inteligência e Contra-Inteligência

A atividade de Inteligência é conceitualmente dividida em duas vertentes. A vertente da Inteligência designa a atividade voltada para a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos sensíveis sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental, bem como sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado. A atividade de Contra-Inteligência objetiva neutralizar a Inteligência

¹⁵² CEPIK, *op. cit.*, p. 33.

adversa, ou seja, os serviços secretos de outros Estados, além da Inteligência privada e de grupos terroristas ou criminosos sobre alvos nacionais ou estrangeiros.

Em geral, a literatura designa como área de abrangência da Inteligência o “campo interno”, ou seja, o território sobre o qual o Estado tem soberania definida e / ou reconhecida em tratados internacionais. Já o “campo externo” é o objeto do trabalho dos analistas e operacionais da Contra-Inteligência e designa alvos, temas e interesses com potencial de ameaça e risco à segurança e defesa nacionais.

A atividade dos serviços nestes dois campos é separada apenas por motivos organizacionais e operacionais. Na prática, há temas que são recobertos pelos dois campos, como o narcotráfico e o terrorismo. Se no Brasil ou Espanha se instala um grupo integrante de uma rede terrorista internacional que, para se capitalizar, articula-se com quadrilhas de traficantes de drogas, temos aqui um problema afeto aos dois campos. Do mesmo modo, um agente de serviço estrangeiro pode se instalar em um país para obter dados de interesse estratégico para o Estado, seja dentro de uma empresa privada ou de economia mista, constituindo-se em um alvo para os dois campos.

O trabalho das duas vertentes obedece, é claro, às especificidades de cada país. Conceitualmente, contra-inteligência é a atividade de prevenção face aos serviços de secretos estrangeiros, movimentos e grupos alienígenas politicamente apoiados por estes serviços, e que se infiltram nas instituições de Estado, nas Forças Armadas e setores civis da administração (no país ou no exterior) a fim de espionar, praticar subversão e sabotar os interesses do país alvo.¹⁵³ Em geral, a Contra-Inteligência atua nas áreas de segurança do

¹⁵³ DCAF, *op. cit.*, p. 16.

patrimônio nacional, sobretudo, no caso do Brasil, para prevenir e combater a exploração e evasão ilegal de recursos naturais, além da proteção das terras, populações e conhecimentos tradicionais dos indígenas.¹⁵⁴ Há também, em todos os países, o acompanhamento dos serviços de Inteligência estrangeiros e o desenvolvimento de tecnologias de segurança das informações que trafegam nos vários meios (telefonia, Internet, ondas radiofônicas etc) e também na produção de equipamentos de criptologia.

A área de Inteligência abarca mais temas e sua dimensão operacional e analítica reflete mais fortemente os interesses e estratégias dos *policymakers* na definição e implementação de diretrizes. No plano da segurança interna, há uma preocupação crescente com a segurança pública, relacionada aqui com a atividade de organizações criminosas cuja ação transnacional abarca a lavagem de dinheiro, produção e tráfico de entorpecentes, terrorismo, pirataria de produtos eletro-eletrônicos (analógicos ou digitais), tráfico de mulheres e de órgãos, tráfico de animais, de obras de arte, além de armas e munição. No plano social, é tradicional o acompanhamento e análise de conflitos sociais como potenciais ameaças à ordem pública e ao Estado de Direito, a exemplo do Movimento dos Sem-Terra, na visão do governo brasileiro, e os movimentos anti-globalização, sobretudo na Europa. Problemas ambientais (poluição do meio ambiente) e desastres naturais também podem ser objetos da análise de Inteligência.

2.3 As Disciplinas da Inteligência

As funções fundamentais dos serviços de Inteligência são a coleta, processamento, análise e disseminação de conhecimentos sensíveis. Tais funções básicas do ciclo de

¹⁵⁴ Agência Brasileira de Inteligência. Diretrizes de Inteligência 2006-2007, in Portaria nº 133/Abin/GSI/PR, de 10 de fevereiro de 2006.

Inteligência são operacionalizadas dentro de disciplinas ou especialidades. O trabalho de coleta e as diversas fontes de informações são situados em áreas especializadas.

As fontes humanas são da área de Humint (do inglês *human intelligence*). Os dados buscados pelos agentes podem ser obtidos mediante ações abertas ou clandestinas (encobertas). A área de Sigint (de *signals intelligence*) reúne os dados obtidos pela interceptação de sinais eletromagnéticos e de comunicações. As informações obtidas de imagens fotográficas são processadas pela área de Imint (*imagery intelligence*). Pode ser um dado obtido também por meio eletrônico, raios infra-vermelhos ou ultra-violeta ou outra técnica de captura de imagem a partir da terra, céu ou espaço.¹⁵⁵

Uma área nova é a de Masint (de *measurement and signature intelligence*), que busca, através da mensuração e de assinaturas, coletar e processar “imagens hiperspectrais e multiespectrais até a interceptação de sinais de telemetria de mísseis estrangeiros sendo testados, passando pelo monitoramento de fenômenos geofísicos (acústicos, sísmicos e magnéticos) pela medição dos níveis de radiação nuclear na superfície terrestre e no espaço, pelo registro e análise de radiações não-intencionais emitidas por equipamentos eletrônicos e radares”, além da análise físico-química de materiais (partículas e resíduos etc).¹⁵⁶

A área de Osint (*open sources intelligence*) trata das fontes de informação abertas, ou seja, aqueles dados de natureza pública ou privada que estão disponíveis publicamente para consulta. O especialista em Osint busca acessar documentos oficiais não classificados (e também documentos desclassificados), jornais e revistas (especializadas ou não), noticiosos de rádio e TV, Internet e livros. Calcula-se genericamente que os dados obtidos de fontes

¹⁵⁵ DCAF, *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View*, p. 14.

¹⁵⁶ *Idem*, p. 50.

abertas constituam entre 80 e 85% das informações processadas, analisadas e disseminadas pelos principais serviços de Inteligência ocidentais. Podemos supor que este percentual, dada a falta de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários de países subdesenvolvidos ou pobres (como o Brasil) ou economicamente periféricos na Europa (como Portugal), situe-se entre 90 e 95%.

Apesar do alcance estratégico das fontes tecnológicas constituir uma grande vantagem comparativa das agências de países ricos para obter dados (sobretudo os dados negados), os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos demonstraram que o aparato tecnológico continua sendo secundário, em termos preventivos e repressivos, face às fontes humanas. Desde a obtenção dos dados, a partir de contatos e infiltração, até o acompanhamento e vigilância, o trabalho do agente de Inteligência tende a ser mais efetivo porque incorpora em todos os estágios a dimensão analítica que apenas o homem pode agregar ao conhecimento a partir de variáveis como cultura, psicologia, nível social, ideologia política e religião. Nenhum espaço aéreo ou terrestre é invulnerável se existem agentes ou grupos adversos lutando por uma causa.

3. ELEMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS PARA O ESTUDO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

3.1 Do Método Comparativo

Os serviços de Inteligência são um dos objetos mais enigmáticos no quadro dos países que vivem ou viveram, recentemente, agendas de consolidação democrática. E o fato mesmo de não se deixarem apreender imediatamente deriva de legados e clivagens políticas que conformam suas estruturas e consubstanciam suas concepções doutrinárias – sejam estas vistas como uma *técnica* fundamentada em princípios, padrões e normas (a doutrina *per se*), ou como uma *política de Estado* (fundamentada em diretrizes de governo para gerir a segurança, mas nem por isso infensa, como qualquer política, a escolhas também ideologicamente condicionadas). Por assim dizer, são instituições em esboço e, em certo sentido, elas próprias medida para aferir o grau de consolidação democrática de um regime. Em outras palavras, nos processos de mudança política, o desenho institucional dos órgãos de Inteligência pode indicar os rumos de uma transição a partir dos recursos que os atores neles depositarem para uso estratégico imediato ou futuro.

Para analisar as hipóteses e responder aos objetivos relacionados no presente trabalho, vou usar o método comparativo. A escolha dessa perspectiva está justificada na minha proposta: elaborar uma análise comparada dos órgãos de Inteligência civil do Brasil, Portugal e Espanha no contexto de suas respectivas transições democráticas. Os estudos comparativos entre serviços de Inteligência são um campo ainda incipiente na Ciência Política ibero-sul americana. Com efeito, em pesquisa preliminar identifiquei poucas obras sobre o funcionamento, características institucionais, história e enquadramento legislativo dos órgãos de Inteligência do Brasil, Espanha e Portugal¹⁵⁷. Em geral, são textos descritivos, na

¹⁵⁷ Ver neste trabalho o Capítulo 1, tópico 1.2, sobre o processo de institucionalização dos serviços de Inteligência civis do Brasil, Espanha e Portugal.

perspectiva histórica ou propriamente política, mas restritos a cada serviço. Nestes estudos, a área de Inteligência é um problema político menos em função da doutrina, missão, objetivos e natureza institucional dos seus órgãos, do que em função de como se estrutura organicamente na superestrutura do poder de Estado. Reduz-se o estatuto político da atividade, a despeito dela operar o poder invisível¹⁵⁸.

O método comparativo é adequado ao nosso estudo porque propicia o estudo de realidades, padrões, estruturas e fenômenos das instituições de um país face às instituições assemelhadas de outros países, na perspectiva de seus contrastes internos e externos. A política comparada serve para explicar as diferenças ou similaridades de um mesmo fenômeno, qualquer que seja o foco do pesquisador¹⁵⁹. Segundo Durkheim, a comparação é um método fundamental porque “(...) quando a produção dos fatos não está ao nosso alcance e só podemos confrontá-los tal como se produziram espontaneamente, o método utilizado é o da experimentação indireta ou método comparativo”¹⁶⁰. Em Ciência Política, a abordagem comparativa serve para estudar os países e seus sistemas e regimes de governo, constituições, parlamentos etc. O Estado e suas instituições são os objetos centrais da perspectiva comparada. De acordo com Duverger, este método pode ser empregado estudando e comparando, por meio de uma mesma técnica, fenômenos independentes mas semelhantes, ou pelo estudo e comparação, por meio de técnicas diferentes, das manifestações de um mesmo fenômeno¹⁶¹.

¹⁵⁸ É Bobbio quem diz, sem rodeios: “Não se pode combater o poder invisível senão com um poder igualmente invisível e contrário, os espões dos outros senão com os espões próprios, os serviços secretos dos outros Estados senão com os serviços secretos do próprio Estado”. BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. (Trad. Daniela Beccaccia Versiani). RJ: Campus, 2000, p. 412.

¹⁵⁹ PETERS, B. Guy. *Comparative Politics – Theory and Methods*. New York (NY): New York University Press, 1998, p. 36-37.

¹⁶⁰ DURKHEIM, Emile. *As Regras do Método Sociológico*. São Paulo: Editora Nacional, 1990, p. 109-128.

¹⁶¹ DUVERGER, Maurice. *Ciência Política – Teoria e Método*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores,

De acordo com Landmann, a comparação de países centra-se hoje em quatro principais objetivos, todos co-existindo e se reforçando mutuamente nos estudos comparados sistemáticos¹⁶². A ênfase em um deles dependerá, é claro, das aspirações do pesquisador. O primeiro objetivo é o da *Contextual description* (Descrição contextual), que permite aos cientistas políticos conhecerem como são os outros países. O segundo é o da *Classification* (Classificação), que torna o mundo da política menos complexo a partir da coleção de dados empíricos organizados e classificados. Já a função da comparação das *Hypothesis-testing* (hipóteses-provas) propicia a eliminação de explicações rivais sobre dados eventos, atores, estruturas etc. Finalmente, a comparação de países e a generalização que resulta disso permite a *Prediction* (predição) sobre prováveis resultados em outros países não incluídos na comparação original, ou resultados futuros, dada a presença de certos fatores antecedentes¹⁶³.

Para comparar os serviços de Inteligência, vou trabalhar com o método qualitativo, que busca identificar e compreender os atributos, características e traços dos objetos investigados. Este método necessariamente requer o foco da pesquisa sobre um pequeno número de países¹⁶⁴. Em política comparada, os três tipos de método qualitativo são: a) comparação macro-histórica, com seus três sub-tipos; b) entrevistas em profundidade, e c) observação participante.

Segundo Peters, existem cinco tipos de estudos comparados, a saber: a) aquele que descreve a política em um dado país, qualquer que seja este; b) análises de processos e instituições similares em um número limitado de países, selecionados por razões analíticas; c) estudos para desenvolver tipologias ou outras formas de planos de classificação para países ou

¹⁶² LANDMANN, Todd. *Issues and methods in comparative politics: an introduction*. London: Routledge, 2003, p. 4. (Livre tradução).

¹⁶³ *Idem, ibidem*.

¹⁶⁴ *Idem*, p. 19.

unidades sub-nacionais, usando ambas as tipologias para comparar grupos de países e revelar algo sobre a política interna de cada sistema político; d) análise estatística ou descritiva de dados de um conjunto de países, normalmente selecionados por motivos geográficos ou graus de desenvolvimento (...); e e) análise estatística de todos os países do mundo com o fim de revelar padrões e / ou testar a relação entre um conjunto de sistemas políticos.¹⁶⁵ Este estudo se inclui no segundo tipo, uma vez que procederemos a uma análise do perfil institucional dos serviços de Inteligência da Espanha, Brasil e Portugal, antes e após as transições democráticas vividas por esses países.

Nos estudos comparativos, o método analógico é um dos recursos mais empregados para a investigação das instituições estatais. O uso da analogia tem sido mais aplicado no estudo das relações internacionais, mas a sua base lógica serve igualmente para a análise política comparada¹⁶⁶. Uma das técnicas desse método é a observação indireta documental, sobretudo na perspectiva histórica – quando não é possível a observação direta do fenômeno e o pesquisador lança mão do estudo de fontes como livros, jornais, revistas e entrevistas para se acercar do seu objeto¹⁶⁷.

A minha definição de método comparativo segue a formulação de Ragin, segundo a qual este método distingue-se pela utilização das características das unidades macro-sociais enquanto fatores explicativos dos fenômenos políticos e sociais¹⁶⁸. Se o centro de gravidade teórico das ciências sociais reside na comparação de objetos e seus respectivos fenômenos, no caso específico da Ciência Política, a comparação – seja a partir de estudos de caso ou da estratégia multinível – é o método fundamental para o cientista explicar a realidade e ao

¹⁶⁵ PETERS, B. Guy, *op. cit.*, p. 10 (livre tradução).

¹⁶⁶ PETERS, B. Guy, *op. cit.*, p. 73 (livre tradução).

¹⁶⁷ FRIEDE, Reis. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 4.

¹⁶⁸ RAGIN, Charles C.. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1989, p. 5.

mesmo tempo se interrogar sobre o seu próprio trabalho, numa perspectiva epistemológica e heurística. Com efeito,

A ciência política procura compreender como é que os seres humanos podem criar representações de instituições aparentemente permanentes quando se sabem mortais e condenados a um processo biológico descontínuo. Portanto, ela analisa sistemas políticos globais. Para este efeito, estuda o conjunto de normas, dos mecanismos, das instituições e das crenças que lhe servem de base; mas, também, o conjunto de processos que atribuem autoridade, que permitem regular os conflitos que ameaçam a coesão social¹⁶⁹.

O desenho de minha pesquisa será centrado no estudo dos serviços de Inteligência civil do Brasil, Portugal e Espanha, no contexto das transições democráticas vividas por esses países entre as décadas de 70 e 80 do século XX. Trata-se de um estudo de três casos paradigmáticos de processos de mudança política que afetaram o perfil institucional de seus órgãos de Inteligência.

Conforme registra Johnson, o estudo de caso é uma pesquisa que a) investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um dado contexto; quando b) as fronteiras entre um fenômeno e o contexto em que ocorre não são claramente evidentes; e na qual c) múltiplas fontes de evidência são usadas¹⁷⁰. Um estudo de caso pode ser usado para explorar, descrever ou explicar eventos. Para os fins deste trabalho, interessa-me seu caráter descritivo e explicativo de um fenômeno político. Em termos descritivos, porque busco descobrir e descrever as características dos perfis institucionais daqueles serviços de Inteligência face ao regime político no qual foram institucionalizados. Em termos explicativos, porque pretendo

¹⁶⁹ BONFILS-MABILON, B.; e ÉTIENNE, B.. *Será a Ciência Política uma Ciência?* (Trad. Alexandre Emílio). Lisboa: Instituto Piaget, 1998, p. 28.

¹⁷⁰ JOHNSON, Janet B.; JOSLYN, Richard A.; e REYNOLDS, H.T.. *Political Science – Research Methods*. Washington (D.C.): CQ Press, 2001, p. 143 (livre tradução).

saber como e porquê tais características se impuseram no processo de mudança política nos três países.

Os *casos* são uma das cinco categorias da análise comparativa, juntamente com as *unidades* e *níveis de análise* (que podem ser individual ou sistêmico), as *variáveis* e as *observações*¹⁷¹. Conforme Ragin, os países podem ser considerados como totalidades na estratégia focada na categoria dos casos, o que a torna indicada para o estudo das causas múltiplas de tipo conjuntural¹⁷². As análises, baseadas nas relações de causa e efeito, devem levar em conta a conjuntura em que o fenômeno se verifica, mas os seus nexos causais não devem ser concebidos probabilisticamente¹⁷³. A estratégia com base nos casos é indicada sobretudo para a comparação de poucos casos, embora, como alerta Ragin, esta limitação condicione a generalização das conclusões obtidas¹⁷⁴. Um meio de diminuir esta limitação da estratégia focada nos casos é combinar a análise do fenômeno com a estratégia de pesquisa centrada nas *variáveis*. Em outras palavras, é preciso combinar a dimensão empírica da primeira com a dimensão teórica desta. As variáveis, nesta perspectiva, são os Estados e, dentro destes, a causa de um fenômeno político é entendida como um elemento estrutural macro-social. Se, na pesquisa centrada nos casos, a partir da teoria nós podemos explicar / interpretar um dado fenômeno político-institucional, na pesquisa focada nas variáveis nós podemos testar as hipóteses derivadas do marco teórico. Trata-se, com efeito, de explorar o jogo dialético entre *generalização* (típica da estratégia das variáveis) e *complexidade* (típica da estratégia dos casos).

¹⁷¹ LANDMANN, Todd, *op. cit.*, 17-19.

¹⁷² RAGIN, Charles C., *op. cit.*, p. 31-52.

¹⁷³ *Idem, ibidem*. Isto implica compreender que uma mesma causa, relativamente ao tipo de contexto em que ocorre, pode provocar efeitos diferentes.

¹⁷⁴ *Idem*, 49-50.

A comparação dos três serviços de Inteligência implica enquadrar esta pesquisa em um nível de análise macro-político, dado que estou focando três instituições como estruturas de poder coercitivas no aparelho de Estado. Interessa-me, pois, analisar três casos em um processo de mudança política geral que afetou o perfil institucional dos serviços secretos e, à medida que o processo político avançava, foi igualmente afetado por aqueles.

3.2 Referencial Teórico

Nos regimes democráticos, os serviços de Inteligência tendem a ser instituições complexas e tensionadas pelas demandas dos governos e *policymakers*. A complexidade é um efeito orgânico, dado que as agências são subconjuntos de um sistema ou comunidade de Inteligência no qual os níveis analítico e operacional da atividade são demandados continuamente em um sentido vertical e horizontal. A tensão é um efeito do jogo intra-institucional (entre grupos orgânica e ideologicamente antagônicos na estrutura de poder das agências) e inter-institucional (entre as elites políticas que tendem a formatar / controlar a Inteligência conforme suas políticas de poder pela hegemonia no aparelho de Estado).

O estudo da natureza complexa dos serviços e a análise do jogo de poder interno e externo à instituição implicam o uso de marcos teóricos que possam contemplar o objeto e seus atores na diversidade dos fenômenos que os envolvem. Daí minha proposta de uma abordagem teórica eclética. Esta opção poderia sinalizar, na visão de um juízo mais severo, uma saída “fácil”, no sentido em que pouparia ao estudioso um esforço concentrado no eixo de um referencial único. Cremos, contudo, que a opção eclética exige maior cuidado justamente porque, para evitar o ecletismo, requer um esforço ainda mais concentrado dentro dos marcos teóricos escolhidos.

O estado da arte dos estudos comparativistas ibero – sul americanos na área de Inteligência é, como vimos, embrionário. Este estágio explica porque inexiste uma fortuna crítica comparada, e sobretudo uma reflexão teórica e metodológica que possam balizar os estudos pioneiros¹⁷⁵. Com efeito, a incipiência e insipiência dos estudos de Inteligência da vertente ibérica e sul americana requer do investigador acercar-se de referenciais que possam abarcar as especificidades dos órgãos / sistemas de Inteligência instituídos sob condições políticas diferentes face à matriz clássica anglo-saxônica. São eles: a) Institucional; b) Teoria das Elites; e c) Dialético. No marco teórico Institucional vou trabalhar com os conceitos de Ação e Estrutura, dentro da vertente do institucionalismo histórico. No marco Elites vou usar as categorias Elite Hierárquica Militar, Militar Não-Hierárquica e Civil. No referencial teórico Dialético vou trabalhar com o conceito de Hegemonia, em sua acepção gramsciana.

Em primeiro lugar, vou definir as categorias que investigamos. A seguir, discorrerei sobre os três referenciais teóricos, enquanto explico quais dimensões do nosso objeto vou contemplar sob os focos daqueles marcos.

Como vimos, a atividade de Inteligência é uma estratégia de elites de Estado constituída pelo trabalho de coleta e análise de dados sensíveis, e na disseminação destes para uma rede de atores e decisores, sob a forma de conhecimentos relativos às questões de segurança e defesa do Estado e da sociedade. Por *estratégia de elite* considero a dimensão política das escolhas dos quadros institucionais responsáveis pela formulação e implementação das diretrizes estratégicas para a área de segurança e defesa. O *trabalho de coleta / análise* de dados consiste na dimensão técnica e operacional da atividade de Inteligência, destinada àquela elite. A *difusão para os policymakers* é a dimensão institucional

¹⁷⁵ Além deste trabalho no contexto ibero – sul americano, há um estudo comparativista em nível de doutoramento realizado por Priscila Antunes, abordando, na perspectiva dos *intelligence studies*, os serviços de Inteligência do Chile, Brasil e Argentina durante as ditaduras militares e transições democráticas.

e sistêmica da atividade. Por conhecimentos relativos à segurança do Estado e da sociedade considero o produto de Inteligência destinado à formulação de políticas de segurança e defesa.

O conceito clássico e genérico da Teoria das Elites afirma que “em toda a sociedade, existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada”¹⁷⁶. Mais estritamente, segundo BOBBIO, “uma vez que, em todas as formas de poder (entre aquelas que, socialmente ou *estrategicamente*, são mais importantes estão o poder econômico, o *poder ideológico* e o *poder político*), a teoria das Elites nasceu e se desenvolveu por uma especial relação com o estudo das *Elites políticas*, ela pode ser redefinida como a *teoria segundo a qual, em cada sociedade, o poder político pertence sempre a um restrito círculo de pessoas: o poder de tomar e de impor decisões válidas para todos os membros do grupo*, mesmo que tenha de recorrer à força, em última instância”¹⁷⁷.

Mas de quais elites de Estado estou falando? Linz e Stepan, ao discorrerem sobre a forma das elites durante a transição e consolidação democrática, discriminam os seguintes tipos de elites estatais: a) hierarquia militar; b) militares não-hierarquizados; c) elite civil; e d) a de categoria distinta das elites sultanísticas¹⁷⁸. Para os fins deste trabalho, interessa-me resumir as três primeiras, dado que nos processos de mudança política o perfil institucional das agências de Inteligência é desenhado mediante as escolhas influenciadas pelos legados políticos incidentes nas relações civis-militares. Nestas relações, as elites civil, militar-

¹⁷⁶ BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*, p. 385.

¹⁷⁷ *Idem, ibidem* (grifos nossos). No caso brasileiro e de outras repúblicas latinas, a história dos golpes de Estado ocorridos no século XX pode ser também a história de uma simbiose política entre os “aparelhos de segurança” (as polícias políticas dos regimes ditatoriais) e as elites desses países. Em muitos casos, os golpistas dos órgãos / serviços de Inteligência eram os protagonistas da ação. Não por acaso, esses golpistas eram militares – por excelência, uma das principais elites políticas latinas até os anos 80 do século passado.

¹⁷⁸ LINZ, Juan J.; e STEPAN, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia – a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. (Trad. Patrícia de Queirós Carvalho Zimbres). São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 89.

hierárquica e militar não-hierárquica são um fator decisivo na dialética da clivagem x ruptura que permeia a construção dos serviços e sistemas de Inteligência.

A elite hierárquica militar nos regimes não-democráticos tem, iniciada uma transição, a capacidade de impor a um governo eleito “reservas de domínio” ou prerrogativas não democráticas que podem limitar a consolidação democrática¹⁷⁹. Segundo os autores,

(...) nos casos em que os militares relativamente coesos e submetidos a uma liderança hierárquica acabaram de deixar o exercício direto do poder, as complexas e dialéticas tarefas de criação do poder democrático, bem como da redução dos domínios de prerrogativas não-democráticas mantidos pelos militares, terão de se converter em duas das principais tarefas a serem enfrentadas pelos novos líderes democráticos¹⁸⁰.

Assim, em termos teóricos e práticos, “(...) quanto mais direta for a ingerência cotidiana da hierarquia militar no Estado e em sua própria organização, anteriormente à transição, mais patente será a questão de como a nova democracia lidará com os militares, para o bom desempenho da tarefa de consolidação democrática”¹⁸¹.

Os militares não-hierárquicos são a elite que domina o regime autoritário, mas não como instituição castrense. No papel de militares como governo, esta elite pode representar um obstáculo de menor gravidade na transição e consolidação democráticas, dadas algumas características do regime¹⁸². Aqui, em tese, a elite não-hierárquica militar negociaria com os civis leis e agendas de reforma que propiciariam uma progressiva transferência do poder.

¹⁷⁹ *Idem*, p. 90-91.

¹⁸⁰ *Idem*, p. 91.

¹⁸¹ *Idem*, p. 90.

¹⁸² *Idem*, p. 91.

Os regimes autoritários controlados por civis têm (potencialmente) mais capacidade institucional de, iniciada uma transição democrática, criar e consolidar um regime dentro de um Estado de Direito porque:

Os líderes civis, em geral, são mais motivados a tomar iniciativas e são mais capazes de negociar pactos complexos visando às reformas do que os militares e, freqüentemente, mantêm vínculos mais estreitos com a sociedade do que os militares ou os líderes sultanísticos paramilitares¹⁸³.

Estas três elites de Estado são aqui consideradas como categorias estratégicas porque suas agendas na transição e consolidação democráticas afetam os serviços de Inteligência e ao mesmo tempo são afetadas pelos legados políticos e / ou autoritários destes órgãos. Daí o perigo de um enfoque redutor da análise que pretender situar apenas estruturalmente a institucionalização da Inteligência nos processos de mudança política. Assim também o perigo de reificar o ator na escolha de um dado desenho institucional da Inteligência, como se a ação deste fosse condição necessária e suficiente para preencher o vácuo institucional comum aos espaços de poder em que forças lutam para criar e consolidar uma hegemonia.

Em sua acepção geral, o conceito de hegemonia (do grego *egemonía*, ou direção suprema) se aplica ao sistema internacional e às relações entre os Estados. Na linha teórica gramsciana (mas não apenas nos escritos da vertente marxista), a hegemonia se refere às relações entre as classes sociais e entre os partidos políticos, e ainda às instituições e aos aparelhos públicos e privados. Beligni observa que nesta acepção mais restrita do conceito há dois significados dominantes para o uso do termo. Um deles tende a equiparar ou aproximar hegemonia de domínio, “(...) acentuando mais o aspecto coativo que persuasivo, a força mais que a direção, a submissão de quem suporta a hegemonia mais que a legitimação e o

¹⁸³ *Idem*, p. 92.

consenso, a dimensão política mais que a cultural, intelectual e moral”¹⁸⁴. O outro significado identifica hegemonia com “capacidade de direção intelectual e moral, em virtude da qual a classe dominante, ou aspirante ao domínio, consegue ser aceita como guia legítimo, constitui-se em classe dirigente e obtém o consenso ou a passividade da maioria da população diante das metas impostas à vida social e política de um país”¹⁸⁵. Esta é a acepção da teoria da hegemonia numa vertente gramsciana.

Os atores, quando tentam formatar um desenho institucional consentâneo com os seus interesses, também estão buscando afirmar uma hegemonia que reflita um dado consenso político-institucional para um aparelho de Estado, no caso, um serviço de Inteligência. O conceito de hegemonia pode, assim, ajudar a explicar algumas dificuldades políticas das elites civis em instituir, mesmo nas democracias, um consenso institucional nos órgãos de Inteligência. No limite, o caráter coercitivo de um serviço secreto (coerção *sui generis*, diríamos, pois os serviços civis não têm poder de polícia), e a sua natureza política na provisão da segurança e defesa do Estado – o que implica uma necessidade orgânica de se legitimar e ser, pela sociedade, legitimado –, parece transformar os órgãos em um cabo de guerra.

O referencial dialético adequa-se ao estudo deste combate pela hegemonia porque pode apreender o sentido e explicar as clivagens político-institucionais das agências, a par dos legados da transição que afetam as escolhas e ações das elites na discussão / formatação do modelo institucional dos órgãos de Inteligência. Ao mesmo tempo, parece-me que estas clivagens são *similes* de contradições entre ação e estrutura, típicas de instituições cujo desenho ainda é influenciado pelos legados políticos e / ou autoritários que instituíram órgãos

¹⁸⁴ BELIGNI, *Hegemonia*, in BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política (trad. João Ferreira e outros). Brasília (DF): Editora UnB, 1986, p. 580.

¹⁸⁵ *Idem*.

de Inteligência dentro de um paradigma repressivo. Para analisar esse conflito inspirado já no discurso doutrinário, e que se desvela em antagonismos *entre* e *nas* elites políticas / orgânicas do Estado, vou trabalhar com o método dialético porque pode contemplar criticamente a relação *doutrina de Inteligência – ideologia de elites de Estado*¹⁸⁶. A dialética que permeia aquela relação configura-se como um jogo contraditório na teoria e na prática dos órgãos de Inteligência¹⁸⁷. Na qualidade de instituições localizadas numa dada estrutura de poder, esses órgãos serão aqui considerados como instituições de caráter político-ideológico e superestrutural, numa vertente marxiana.¹⁸⁸ Tomando a teoria da hegemonia como um eixo dentro do referencial dialético, interessa-me apreender aquelas contradições como expressão ideológica (fundada em uma *idéia* doutrinária consagrada pela Inteligência) e política (condicionada pelo jogo das elites face aos desafios de cada época histórica).

¹⁸⁶ Por doutrina, *lato sensu*, entende-se um “conjunto de noções que se afirma serem verdadeiras e pelas quais pretende-se fornecer uma interpretação dos fatos, orientar ou dirigir a ação. Pode vir a ser também o programa de valores de uma sociedade ou mesmo de uma instituição. Trata-se, sobretudo, do conjunto de princípios que servem de base a um sistema religioso, ideológico, político, filosófico, científico...” BULIK, Linda. *Doutrina de Informação no mundo de hoje*. São Paulo: Edições Loyola, 1990. Cf também BOVA, *op. cit.*, p. 381/382. Na atividade de Inteligência, a doutrina constitui um conjunto de conceitos, idéias, métodos e práticas que servem de guia para a ação, abarcando desde a formação teórico/prática de quadros até a formulação de diretrizes de Inteligência. *A priori*, a doutrina da atividade é politicamente “neutra”, isto é, não se inspira em correntes político-partidárias e suas ideologias. A doutrina postula a neutralidade (diante dos objetos, fenômenos e fatos do seu interesse) como princípio, fundada, possivelmente, na idéia de que o ente estatal é, também, “politicamente neutro”. Talvez esse princípio seja reflexo de uma influência positivista, recorte científico predominante na formação dos quadros. Contudo, essa pretensão algo mítica é em si uma ideologia que emerge como uma cabeça de medusa diante dos contextos nos quais a atividade deve agir, além da retórica, a partir das demandas dos agentes do poder político.

¹⁸⁷ Ao grafar “órgãos” estamos nos referindo a todos os serviços que desde 1927 foram responsáveis pela atividade de Inteligência no Brasil, em nível federal.

¹⁸⁸ Para Marx, é uma lei que “a superestrutura seja determinada pela base, mas essa é uma lei sobre leis: em cada formação social, leis mais específicas governam a natureza precisa dessa determinação geral”. In BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*, p. 261. Mas, ao mesmo tempo, essa teoria “não vê a superestrutura como um epifenômeno da base econômica, nem esquece a necessidade de instituições jurídicas e políticas. É precisamente porque uma superestrutura é necessária para organizar e estabilizar a sociedade que a estrutura econômica conforma as instituições que a ela melhor se adequam. A superestrutura e a infra-estrutura ou base não estão relacionadas entre si como uma estátua e o seu pedestal; um dos postulados básicos do materialismo histórico é que as superestruturas afetam, ou ‘agem retroativamente’ sobre a base”. *Ibidem*. No presente estudo, os órgãos / serviços de Inteligência nacionais serão considerados estruturas de poder que compõem um sistema político e de governo. Nestes termos, é possível verificar uma relação de causa e efeito entre o papel periférico e subordinado do Brasil dentro da ordem política e econômica, e uma certa tendência histórica dos seus serviços de Inteligência em se alinharem, na teoria (doutrina) e na prática (ação), com os seus congêneres dos países centrais. Há, com efeito, condicionantes estruturais a contaminar a atividade de Inteligência em um nível também ideológico, conforme o papel que o país desempenha naquela ordem.

A luta intra-institucional (entre grupos orgânica e ideologicamente antagônicos na estrutura de poder das agências) e inter-institucional (entre os poderes Executivo e Legislativo, por exemplo) dá-se sob uma dialética que pode explicar as disputas pelos espaços de poder estratégicos que, em um nível micro-político, tendem a refletir as opções macro-políticas das elites na conformação de uma hegemonia. Daí a tensão típica dos órgãos e comunidade de Inteligência quando a transição é deflagrada: de arenas relativamente autônomas numa ordem autoritária, iniciada a transição (re)assumem sua natureza política inata e se transformam em arenas conflagradas porque seus integrantes internalizam institucionalmente a luta pela hegemonia como “adversários” ou “aliados” ao processo de mudança.

Ora, o conflito de poder que permeia os órgãos e a atividade de Inteligência supõe um conflito civil-militar naqueles regimes e condições políticas da transição originárias de uma ordem autoritária. Parece-me uma *conditio sine qua non* que este conflito somente possa aflorar pela resistência de legados que opõem, mesmo dentro de uma dada elite, visões distintas e / ou opostas sobre opções e escolhas dos atores políticos e institucionais. Nesta dialética, a principal contradição dos que resistem à democratização da área de Inteligência está em pretender reformar apenas *tecnicamente* a burocracia e as estruturas orgânicas de Inteligência (meio de manter espaços de poder político-institucional), sem enxergar que é preciso antes reformá-la *politicamente* (o que só é possível se os atores internos e externos cooperarem a partir da compreensão das vantagens mútuas).

Nas transições políticas, e até na *pax* democrática, uma das características centrais da crise de identidade dos órgãos de Inteligência é tentar construir uma imagem entre categorias antitéticas: coerção e consenso / legitimidade. A elite no poder (governo) embala a criança

com o canto das prerrogativas coercitivas (até mesmo cevando-a nos legados autoritários) enquanto a elite na oposição (parlamento) levanta-se em protestos retóricos que tangenciam as causas da crise, pois a luta pela hegemonia, nestes termos, não é sob o princípio de um projeto de consenso de dada elite que pretende internalizar no órgão o sentido / compreensão política do seu papel institucional.

Um dos poucos teóricos políticos que propõe uma leitura que contempla as condições macro-estruturais e os processos da micro-política é Terry Karl, que propõe um enfoque mediano:

A autora elaborou a noção de ‘contingência’ para escapar do dilema ‘determinismo das estruturas *versus* liberdade do ator’ e capturar os vínculos entre os fatores macro-estruturais, a tradição institucional do país e as opções dos atores políticos. É preciso demonstrar ‘como, em dado momento, o leque de opções disponíveis é função das estruturas criadas em período anterior e como essas decisões estão condicionadas pelas instituições estabelecidas no passado (...) Nessa perspectiva, as instituições políticas pré-existent realizam a mediação entre a estrutura sócio-econômica e as ações dos atores políticos’¹⁸⁹.

Com efeito, os legados autoritários na área de Inteligência podem ser caracterizados como expressão de contingências que permeiam a institucionalização dos serviços secretos. Neste sentido, na travessia da transição, o perfil das agências vai ser configurado a partir de escolhas condicionadas. Se, ao fim de uma transição, persistirem enclaves da velha ordem configurando o regime, estes certamente influenciarão as escolhas dos atores hegemônicos no aparelho de Estado. Isto porque os atores possuem, tendencialmente, uma predisposição em reproduzir no interior do órgão aquelas memória e prática autoritárias. Uma elite hierárquica militar que seja institucionalmente aferrada ao serviço secreto dificilmente se afastará dessa

¹⁸⁹ ARTURI, Carlos. “O debate teórico sobre a mudança de regime político: o caso brasileiro”, p. 4. In *Revista de Sociologia e Política*, nº 17, Curitiba, nov. 2001.

“reserva de domínio” de poder estratégica naquelas transições de uma ordem autoritária de cariz militar para a instauração de um regime democrático. Aliás, esta observação vale também para as transições pactuadas hegemonizadas por uma elite civil, como foi o caso espanhol: mesmo uma parte importante do comando do Cesid reagiu e tentou golpear a democratização do regime.

O referencial institucional também é importante para a análise comparada dos três serviços secretos na transição política. Este marco serve para explicar como a institucionalização dos serviços de Inteligência é afetada pela disputa entre burocracias e *policymakers*. De acordo com Théret, o institucionalismo aponta para a “necessidade de se levar em conta, a fim de compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais”.¹⁹⁰ Na teoria institucional, o debate contemporâneo enfoca três novos institucionalismos em Ciência Política, a saber: a) Histórico; b) da Escolha Racional, e c) Sociológico. Para os termos deste trabalho, interessa-nos o institucionalismo histórico como teoria que melhor pode explicar os processos de mudança política *pari passu* às transformações dos órgãos de Inteligência, no quadro de conflitos e disputas de espaços de poder político em que o peso dos legados autoritários da transição afetam o regime político e o modelo institucional dos serviços secretos. Uma das razões para esta escolha se baseia no fato de que esta vertente enfatiza mais diretamente, como registra DiMaggio, a temática do poder e dos interesses.¹⁹¹

De acordo com Hall e Taylor, estas três vertentes distinguem-se analiticamente a partir de duas questões: como tais enfoques encaram a relação entre instituições e comportamentos

¹⁹⁰ THERET, Bruno. *Institutions: between structures and actions*. Lua Nova, 2003, no.58, p.225-254. ISSN 0102-6445.

¹⁹¹ *Idem*, p. 229.

individuais e como vêm o processo de formação e transformação das instituições?¹⁹² Para os dois autores, é possível responder à primeira questão a partir das noções de enfoque estratégico e enfoque cultural¹⁹³. No primeiro caso, enfatiza-se o caráter instrumental e estratégico do comportamento:

Nessa perspectiva, as instituições têm sobre o comportamento do indivíduo o efeito de reduzir a incerteza em relação a como será a ação dos outros. O enfoque cultural, privilegiado pela teoria das organizações (na base do institucionalismo sociológico), enfatiza, ao contrário, a dimensão rotineira do comportamento e o papel desempenhado pela visão de mundo do ator na interpretação de situações. Nesse caso, as instituições corresponderiam aos “planos morais e cognitivos de referência sobre os quais são baseadas a interpretação da ação”.¹⁹⁴

Segundo Théret, na concepção estratégica as instituições resultam de um cálculo intencional e funcional dos agentes em busca de otimizar seus ganhos. “Ao contrário, para a concepção ‘cultural’, baseada em níveis de percepção e em comportamentos rotineiros, as instituições são a tal ponto convencionais que quase escapam à análise; resistiriam à mudança até porque estruturariam mesmo as escolhas individuais visando a reforma”.¹⁹⁵ São estas as abordagens típicas da vertente da escolha racional.

O institucionalismo histórico parte de pressupostos menos fechados em termos metodológicos. Para esta vertente, o ator decide com base em um cálculo, mas este não é “puro”, dado que é mediatizado pela posição do ator e o contexto social no qual interage: “Cálculo e estrutura se combinariam para formar atores coletivos, que agiriam no plano de macro-instituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas”¹⁹⁶. Esta

¹⁹² *Idem*, p. 227.

¹⁹³ HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R. *The three versions of neo-institutionalism*. *Lua Nova*, 2003, no.58, p.193-223. ISSN 0102-6445.

¹⁹⁴ THERET, Bruno, *op. cit.*, p. 228.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ *Idem*, p. 229.

coletividade de atores é questionada por Elster a partir de uma visão centrada no individualismo metodológico. Para ele, somente os indivíduos agem e pretendem algo, não as instituições: “Se pensarmos em instituições como indivíduos em grande escala e esquecermos que as instituições são compostas de indivíduos com interesses divergentes, podemos ficar irremediavelmente perdidos”.¹⁹⁷ Há um exagero nesta crítica, pois o enfoque histórico reconhece que as instituições também são suscetíveis à influência dos interesses e dos cálculos dos atores, mas não absolutiza, como faz o referencial da escolha racional, a intencionalidade do ator como elemento fundamental na gênese e mudança das instituições. O radicalismo metodologicamente individualista de Elster é criticado por Cepik, que lembra que organizações como partidos, Estados e serviços secretos “são atores coletivos irreduzíveis à mera soma de suas partes individuais”.¹⁹⁸

Mas antes de expor o institucionalismo histórico, tomemos desde já a definição que os teóricos dessa vertente têm de instituição:

De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas.¹⁹⁹

Hall e Taylor relacionam as seguintes propriedades do institucionalismo histórico, a saber: a) articulação dos critérios metodológicos cultura e cálculo na análise da relação entre instituições e ação; b) importância atribuída às relações de poder assimétricas; c) reconhecimento de uma causalidade social dependente da trajetória histórica; e d)

¹⁹⁷ ELSTER, Jon. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. São Paulo: Relume-Dumará, 1989, p. 182.

¹⁹⁸ CEPIK, Marco. *Espionagem e Democracia*, p. 123.

¹⁹⁹ HALL e TAYLOR, *op. cit.*, p. 196.

reconhecimento de fatores múltiplos sobre a vida política, além das instituições, como o papel desempenhado pela difusão de idéias e pelo desenvolvimento sócio-econômico.²⁰⁰

Outro critério distintivo do institucionalismo centra-se na gênese das instituições. Estas surgiriam para “regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder”.²⁰¹ A análise das relações de poder assimétricas é importante porque pode indicar como as instituições repartem o poder desigualmente nas negociações intra-institucionais e inter-institucionais. Compreender esta repartição desigual é necessário porque, no caso de órgãos de Inteligência gerados durante e após transições políticas, pode indicar o grau de ruptura com a ordem autoritária ou a permanência de clivagens autoritárias sob a forma de legados. De fato, a distribuição do poder dentro de órgãos de Inteligência (perspectiva intra-institucional) e a hierarquização dos mecanismos de *accountability* do e no sistema de Inteligência (perspectiva inter-institucional) podem servir como indicativos do grau de instauração e recepção de um perfil institucional democrático na atividade e sobre seus agentes públicos.

A compreensão da trajetória institucional (*path dependency*) postulada pelos teóricos do institucionalismo histórico tem como pressuposto que os atores são afetados pelas propriedades de cada contexto local.²⁰² Estas propriedades podem ser heranças de um passado social e político no qual dois ou mais atores político-institucionais foram antagonistas em um processo de conquista e manutenção do poder. Assim, os legados de uma ordem autoritária também podem ser considerados propriedades que afetam os interesses e condicionam as escolhas dos atores na transição ou consolidação democrática.

²⁰⁰ *Idem*, p. 198-202.

²⁰¹ THERÉT, *op. cit.*, p. 229. Para a Teoria da Escolha Racional, uma instituição surge como solução para problemas de coordenação entre indivíduos que visam um fim ótimo face a um problema. Para o Institucionalismo Sociológico, a coordenação da ação por meio de dispositivos cognitivos é central às organizações.

²⁰² HALL e TAYLOR, *op. cit.*, p. 200.

De acordo com Amy Zegart, a institucionalização dos serviços secretos pode ser estudada sob duas teses: a) As burocracias da área de segurança nacional tenderiam a ser criadas pelo Poder Executivo (com um papel secundário do Parlamento), e o seu desenho institucional refletiria as disputas entre aquelas burocracias e os interesses da equipe presidencial; e b) As escolhas estruturais feitas no nascimento de um órgão de segurança nacional tenderiam a durar no tempo, e tais estruturas seriam alteradas pela mudança dos interesses dos atores principais e por eventos externos²⁰³.

Esta segunda tese responderia à questão de Cepik: “por que o desenho organizacional e o padrão evolutivo dos sistemas de Inteligência dificultam uma resposta ágil às necessidades dos governantes, *policymakers* e comandantes militares”, se o Poder Executivo tem papel predominante na criação de órgãos de Inteligência e se estes respondem principalmente aos governantes e secundariamente ao público e parlamentares?²⁰⁴ A referida tese pode explicar este paradoxo no contexto das democracias sólidas, mas acredito ser incompatível para padrões evolutivos de países que nas últimas décadas sofreram rupturas de ordem político-institucionais (golpes de Estado, ditaduras militares e civis etc). A idéia de *durabilidade* de dadas “escolhas estruturais” dos atores principais (*stakeholders*) é contraditada empiricamente pelos casos de muitos países cuja transição política não debelou totalmente legados autoritários na área de segurança e defesa. Brasil, Portugal e Espanha, por exemplo, experimentaram, desde os anos 80, algumas complexas reformas dos seus serviços e sistemas de Inteligência, numa frequência incompatível com seus perfis estruturais em tese duráveis.

O Brasil, entre 1985 e 2006, viu o seu serviço de Inteligência civil sofrer quatro reformas estruturais, além de pequenas reformas pontuais. Em Portugal, os anos de 1984,

²⁰³ CEPIK, *op. cit.*, p. 119-120.

²⁰⁴ *Idem*, p. 120.

1994 e 2004 viram importantes reformas em seus órgãos civis e militares. Na Espanha, entre 1975 e 2003, ocorreram duas importantes reformas estruturais na Inteligência civil. A primeira, que criou o Cesid, refletia a necessidade de efetivar nesta área estratégica a política de progressivo controle civil sobre os militares, que hegemonizavam o CESED configurando-o como uma “reserva de domínio” de grupos que resistiam à democratização das instituições espanholas. A segunda, em 2003, foi em parte efeito de um fator externo (os atentados e ameaças terroristas da rede Al Qaeda nos Estados Unidos e no Oriente). No primeiro caso, a elite civil espanhola, fiadora da transição democrática, buscou jogar com as próprias peças militares hegemônicas no controle da Inteligência, o que implicou numa transição (interna ao órgão) em que somente na segunda metade dos anos 90 efetivou-se uma tutela civil sobre o Cesid. No segundo caso, o CNI resulta, por um lado, da necessidade de adequar a Inteligência espanhola às novas demandas de segurança e defesa na Europa e, por outro, da necessidade de institucionalizá-la civilmente no quadro de uma democracia consolidada.

De fato, a pouca durabilidade estrutural das decisões de atores que decidem politicamente constrangidos por legados de regimes autoritários é um alerta importante para, na perspectiva institucionalista, nem reificar o objeto, nem minimizar as decisões dos atores. Se a cultura importa, mais ainda a política das elites. Daí a minha abordagem levar em conta, nos termos do referencial institucional, as contingências de tempo e lugar que condicionam dadas escolhas político-institucionais, e, sob estas, as opções políticas para criar um novo desenho institucional de um órgão de Inteligência. O tipo de regime político resultante da transição é outro fator importante para analisar a *ruptura* ou *resistência* dos legados no perfil institucional das agências e sistemas de Inteligência.

3.3 Hipóteses, Objetivos e Variáveis

Os meus objetos de pesquisa são os serviços de Inteligência civis do Brasil, Espanha e Portugal antes, durante e depois da transição democrática. Na fase anterior às transições políticas de cada país, descreverei a evolução histórica dos serviços desde a sua criação no aparelho de Estado, até o momento do início das transições. A seguir, iniciada a transição, descrevo e analiso a evolução dos serviços nos concentrando nas reformas realizadas. No quadro português, concentro a pesquisa em dois períodos, a saber: a) na análise dos órgãos de Inteligência entre 1975 e 1984; e b) na análise do SIS, a partir de 1985, encerrando em 2004, quando o governo aprovou a última grande reforma institucional dos Sistema de Inteligência da República Portuguesa (SIRP). No caso do Brasil, a análise está situada em dois momentos, a saber: a) 1985 a 1990, correspondente ao primeiro governo civil pós-regime militar, até a extinção do SNI; e b) 1990 a 2006, período entre a extinção do SNI e criação da Abin. No caso espanhol, estudamos a evolução político-institucional da Inteligência em três momentos, a saber: a) entre 1975 e 1985, período de criação e consolidação; b) entre 1985 e 1995, período de reestruturação que reflete um impasse político face à hegemonia militar; e c) entre 1995 e 2002, período de crise e reestruturação no qual o Cesid foi substituído pelo Centro Nacional de Inteligência (CNI).

Este trabalho reúne cinco hipóteses e sete objetivos. Das hipóteses derivei um conjunto de seis variáveis independentes que funcionarão como indicadores para a análise comparada, tais como Natureza da Transição, Doutrina de Inteligência, Segredo de Estado, Militarização, Fiscalização Externa e Controle Governamental.

O conjunto de objetivos pretende, em essência, descrever, analisar e comparar os perfis institucionais dos serviços de Inteligência dos três países nos períodos pré e pós-transição para explicar como os legados da transição afetaram e / ou afetam podem constituir

constrangimentos à democratização dos serviços de Inteligência. É importante destacar que na linha evolutiva desses serviços demarcamos faixas de tempo para enquadrá-los na transição, embora isto não signifique desconhecer que, sob influência dos legados, um serviço possa ter perfis institucionais superpostos. É o caso, por exemplo, da evolução institucional do serviço brasileiro entre 1986 e 2006, em que observamos o par SNI / Abin, porquanto aquele órgão da ditadura militar sobreviveu até à fase da consolidação democrática.

Outros dois objetivos devem ser comentados. O primeiro é o que pretende analisar e comparar a doutrina de Inteligência dos três países face aos regimes pós-transição. Na literatura dos estudos de Inteligência, de origem anglo-saxônica, a concepção doutrinária vê a atividade de Inteligência apenas como uma técnica. Aqui, a doutrina é apenas o conjunto de normas, padrões e comportamentos (nas esferas funcional, analítica e operacional) que balizam a produção do conhecimento de Inteligência. Pretendo demonstrar que a doutrina de Inteligência pode evocar uma dimensão ideológica, efeito das contingências político-institucionais da transição (condicionando dadas decisões dos atores) e expressão estrutural de modelos de serviços pré-existent à nova ordem ou regime político. Em outras palavras, dados legados político-institucionais e dados desenhos institucionais de serviços podem incorporar uma memória ideológica que sobrevive às transações dos atores na dialética da transição política.

O segundo objetivo pretende descrever e comparar os instrumentos de *accountability* (Controle Governamental e Fiscalização Externa) dos três serviços civis. Nos serviços de Inteligência, a eficácia dos mecanismos de *accountability* é um dos meios para aferir a relação democrática entre o governo e os órgãos da área, mas esta é antes a expressão político-institucional de clivagens e legados do que uma questão de capacidade de gerenciamento de

estruturas e sistemas de Inteligência. Nos países semidemocráticos, este é um desafio importante, visto que a área de Inteligência é um cenário sensível para o qual convergem as disputas de poder político em nível intra e inter-institucional. De acordo com Gill, “a estrutura real das agências de Inteligência de segurança, e respectivas formas adequadas de controle, fiscalização ou revisão de qualquer Estado em particular serão determinadas, em última instância, pela cultura e tradições políticas específicas desse Estado”²⁰⁵. Ou seja, o desenho institucional das agências e sistemas de Inteligência, tanto quanto o próprio regime no qual ele é instituído, será afetado pelos legados político-institucionais que subsistirem como produto do embate dos atores pela hegemonia no aparelho de Estado.

3.3.1 Hipóteses

Relacionei as seguintes hipóteses de trabalho:

Central:

Os legados autoritários da transição política constroem a democratização dos serviços de Inteligência civil.

Secundárias:

- a. Nos países em que sobrevivem legados autoritários na área de segurança e defesa, os militares buscam conservar a tutela *de jure* e *de facto* das agências civis como uma reserva de domínio político-institucional;
- b. Os legados autoritários tornam mais vulneráveis os órgãos de Inteligência civil, numa perspectiva política e institucional;

²⁰⁵ GILL, Peter. “Inteligência, Controle Público e Democracia”. Seminário: “Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia”, realizado nos dias 6 e 7 de novembro de 2002. Texto disponível no site oficial da Abin (Publicações): <http://www.abin.gov.br/abin/index.jsp>, em 27 de junho de 2005.

- c. A institucionalização do *accountability* nos serviços de Inteligência é condicionada pelos legados políticos autoritários;
- d. Os legados políticos autoritários influenciam ideologicamente a doutrina de Inteligência.

3.3.2 Objetivos

São meus objetivos de pesquisa:

Principal:

Analisar os modelos político-institucionais do SIS (Portugal), CNI (Espanha) e Abin (Brasil) para comparar e explicar como os legados autoritários afetaram e / ou afetam o perfil político-institucional dos órgãos de Inteligência civis.

Secundários:

- a) analisar e comparar a doutrina de Inteligência civil desses países, face aos seus regimes políticos pós-transição;
- b) descrever e analisar a missão, objetivos e a institucionalização dos serviços de Inteligência de Portugal, Espanha e Brasil durante a transição política vivida, respectivamente, nos períodos de 1974-1982, 1975-1984 e 1974-1985;
- c) descrever e analisar a missão, objetivos e a institucionalização dos serviços de Inteligência de Portugal, Espanha e Brasil na consolidação democrática, entre os anos de 1984-2004, 1985-2004 e 1985-2006, respectivamente;
- d) descrever e comparar os instrumentos de *accountability* (Controle Governamental e Fiscalização Externa) da Inteligência civil dos três países;

- e) comparar a evolução do desenho institucional dos serviços de Inteligência civil dentro de cada transição; e
- f) demonstrar como os militares buscam insular a área de Inteligência como uma reserva de domínio estratégica das Forças Armadas.

3.3.3 Variáveis

Foram relacionadas as seguintes variáveis para a análise comparativa:

Dependente:

Os legados autoritários afetam a democratização dos órgãos de Inteligência civil.

Independentes:

- Natureza da Transição
- Doutrina de Inteligência
- Segredo de Estado
- Fiscalização Externa
- Controle Governamental
- Militarização

3.4 Estruturação Metodológica

Para estruturar este estudo comparativo, reuni seis indicadores mediante os quais é possível examinar os serviços de Inteligência. Estes indicadores são analisados à luz de três eixos da evolução institucional dos serviços, a saber: a) Inteligência no início da transição; b) Inteligência híbrida; e c) Inteligência no Estado Democrático de Direito (EDD). Estas

classificações estão fundamentadas na observação empírica (em uma perspectiva histórica e político-institucional) da evolução dos serviços face às mudanças políticas em cada país.

O conjunto de indicadores não pretende ser exaustivo, mas representativo. Os seis tópicos são cotejados em três eixos de evolução, para qualquer um dos serviços analisados. A técnica metodológica consiste na comparação sistemática de cada indicador face a cada eixo da transição, ao qual atribuímos os pesos 1 (Inteligência no início da transição), 2 (Inteligência híbrida) e 3 (Inteligência no Estado Democrático de Direito), para aferir as transformações da Inteligência em uma linha evolutiva que cobre a transição e a consolidação democrática. Encerro a análise em 2006 porque corresponde ao ano da última reforma institucional dentre os três serviços, que está sendo processada no Brasil. Os pesos atribuídos serão transformados em escores e totais do período pré e pós-transição política, para aferirmos o índice de mudança de cada serviço de Inteligência no período referido.

Os indicadores da atividade de Inteligência têm relação com o paradigma dominante em uma dada ordem política. De fato, ao longo da institucionalização dos serviços secretos no Brasil, Espanha e Portugal, percebe-se a existência de padrões dominantes da atividade, correlacionados com o tipo de regime e contexto político. Esta correlação também pode ser verificada quanto à natureza da doutrina de Inteligência, cujo caráter é eminentemente ideológico ou laico-científico conforme a ordem política seja autoritária ou democrática, respectivamente²⁰⁶.

²⁰⁶ Entendemos por caráter ideológico quando a doutrina de Inteligência se reveste e / ou é inspirada por uma ideologia política, como a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que influenciou o SNI no Brasil. Por orgânica entenda-se uma doutrina *laica*, isto é, restrita às idéias, práticas e normas típicas da atividade de Inteligência, fundadas na análise o mais possível científica da realidade, postulando o discurso da neutralidade e imparcialidade científicas.

Daí, fundamentei a análise dos indicadores sob quatro paradigmas de Inteligência, a saber: a) Policial: quando a atividade é exercida como coerção ilegal sobre pessoas e instituições; b) Repressivo: perfil institucional dos serviços dentro de um modelo liberal *de jure*, mas que na prática exerce a repressão político-social arbitrária e ilegal; c) Informativo: trata-se do paradigma que corresponde ao perfil típico dos serviços de Inteligência nos durante a consolidação democrática, os quais podem incorporar ou não clivagens e legados políticos e / ou autoritários; e d) Preditivo: quando a atividade configura-se como uma estratégia de Estado para a ação política e se fundamenta numa doutrina laico-científica para a produção e gerência de informações. Estes quatro modelos representam tipos ideais e não devem ser considerados como absolutos e fechados em si mesmos, em termos institucionais. Mesmo porque, como arenas de conflito entre interesses estratégicos de elites, os serviços podem afetar e ser afetados dentro e pela ordem política na qual se situam. De todo modo, tais paradigmas configuram o perfil dominante face à ordem política onde o serviço está instituído.

Para ilustrar a evolução institucional das três agências, elaboro ainda o que chamo de linha de corte da transição, uma régua na qual o índice de mudança obtidos no cálculo dos escores corresponderá a um percentual x da régua. Trata-se de uma ilustração para visualizarmos o perfil democrático-institucional das agências dentro da ruptura da transição, que é o momento entre um modelo de agência e regime que caem e a ascensão de um novo modelo de serviço e ordem política.

O quadro comparativo dos indicadores face à mudança política é uma proposta de modelo heurístico, em meu entender capaz de enquadrar e testar as hipóteses formuladas. Este modelo comparativo é uma mera proposta teórica e metodológica na área dos estudos de

Inteligência brasileiro, relativamente à institucionalização de órgãos de Inteligência. Ele abre uma linha de pesquisa comparada que enquadra a atividade de Inteligência em sua natureza política, com base em dois pressupostos: a) reconhece a influência dos serviços secretos no desenho institucional do sistema coercitivo do Estado contemporâneo, e b) reconhece a capacidade destes em afetar diretamente as opções dos atores políticos na transição e consolidação democrática²⁰⁷.

Cepik afirma que as organizações de Inteligência podem ser analisadas conforme o papel que desempenham na “capacidade de *enforcement* de um equilíbrio democrático entre regras institucionais e jogos de interesse”. Ora, esta capacidade depende antes do perfil institucional do serviço secreto, dado que se este estiver submetido a legados autoritários a lógica de seus atores será reforçar internamente, em termos político-institucionais, a macro-política conservadora da elite que até a pouco estruturou e conformou o sistema e a doutrina de Inteligência. Não é à toa que naqueles países nos quais sobrevivem legados autoritários importantes na área de segurança e defesa, os militares (sobretudo das Forças Armadas) aferram-se nos órgãos de Inteligência transformando-os em enclaves conservadores. Se, nestes países, a transição resultou na constituição de um regime semidemocrático, os atores da Inteligência tenderão a constituir uma contra-hegemonia, velada ou aberta, aos processos políticos e institucionais que impliquem democratizar o regime (e o próprio órgão). Sabem ou intuem que um regime democrático que ouse dizer e praticar este nome vai debelar os legados autoritários e, como efeito, destituir a elite que se ceva nos restos da ordem em decomposição.

²⁰⁷ Outra linha de investigação, derivada conceitualmente da abordagem institucional, seria “propor uma interpretação preliminar sobre o surgimento desse tipo de organização, as funções desempenhadas por esses serviços de inteligência e as principais dificuldades enfrentadas para se tornarem estáveis (o que depende hoje em dia do que chamei aqui de agilidade) e dotados de valor (o que depende, em se tratando de regimes democráticos, da compatibilização de sua lógica operacional com o princípio da transparência”. CEPIK, *op. cit.*, p. 22.

Daí a necessidade de a análise comparada relacionar ao mesmo tempo o regime político e o perfil institucional dos órgãos criados numa transição.

4. LEGADOS AUTORITÁRIOS COMO CONSTRANGIMENTOS À DEMOCRATIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA DE ESTADO NA TRANSIÇÃO: OS CASOS DA INTELIGÊNCIA CIVIL DA ESPANHA, BRASIL E PORTUGAL

“Os espiões estão escondidos atrás de cada cortinado, das cortinas, das tapeçarias. Os teus espiões, os agentes do teu serviço secreto, que têm a tarefa de redigir relatórios minuciosos sobre as intrigas do palácio. A corte pulula de inimigos, a tal ponto que é cada vez mais difícil distingui-los dos amigos: sabe-se certamente que a conspiração que há de destronar-te será formada pelos teus ministros e dignitários. E tu sabes que não há serviço secreto que não esteja infiltrado de agentes do serviço secreto adversário”.
(Ítalo Calvino)

A relação entre democracia e atividade de Inteligência atualiza, no mundo contemporâneo, a relação entre segurança e Estado. Ao contrário da cidade de Deus agostiniana, a cidade dos homens de carne, ossos e sangue é uma *politéia* de perigos, reais e imaginários, contra os quais os guardiões da ordem e segurança devem estar alertas. O contrato social entre os homens, ensinou Hobbes, rompeu o terror do estado de natureza justamente para garantir sua vida e a paz, instituindo o Estado civil²⁰⁸. Mas este Estado precisaria conhecer o homem e os seus segredos para o bom governo do soberano absoluto.

Este primeiro passo sob as luzes do Estado civil, com as bênçãos da *lex naturalis*, conferiu-lhe um direito, mas também implicou uma cessão de soberania individual / coletiva para o monarca ou a assembléia. O direito de ser protegido, condição de sua liberdade, constituiu-se como um trabalho de terceiros, o Estado, que nasce, *stricto sensu*, para ser o agente propiciador da *civitas*. Há, pois, a confiança do homem em uma ordem e segurança subjetivas que aquele Estado poderá efetivar frente a uma demanda dos seus súditos. A premissa implícita é que se o súdito não pode, numa ordem constituída, atacar o inimigo, o pacto dispõe que alguém o fará por ele, alguém no qual ele deposita a sua confiança civil.

²⁰⁸ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. (Trad. de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva). Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1999, p. 143-147.

A cessão de soberania radicou-se em um fim que resultou em dois efeitos: obrigou o Estado a proteger o homem, mas também possibilitou ao Estado se auto-proteger (de seus súditos e da própria sociedade). Estes efeitos não são necessariamente complementares, e pressupõem até que podem ser excludentes diante de certas condições interpostas entre o homem e o Estado. O Estado nasce condicionado dentro e pelo pacto civil: é parte do contrato social, mas congenitamente tende a negá-lo quando se investe em poder coercitivo para garantir e sustentar aquele mesmo contrato de segurança. Em outras palavras, se é questão pacífica o direito à proteção como fim fundamental do contrato pela cessão de soberania, esta mesma cessão implica um paradoxo hobbesiano de caráter social e político: o Estado nasce como *garantia* legal da vida e *ameaça* potencial aos direitos constituídos, dado que sua tendência será incorporar e naturalizar em si o conceito ou idéia de ordem e segurança de suas elites, não necessariamente *similes* às dos súditos.

Este paradoxo parece estar sendo potencializado com a *sociedade de risco* referida por Beck²⁰⁹. Este autor, ao considerar a consolidação da sociedade de risco, afirma que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais estão escapando do controle dos mecanismos criados pelas instituições organizadas para manter a proteção da sociedade²¹⁰. A sociedade de risco, com a globalização das ameaças (econômicas, criminosas, terroristas etc), traz, segundo Sánchez,

A dissolução das certezas do passado, no qual o clássico trio liberdade / igualdade / fraternidade, preconizado pela revolução francesa, se resumia na aprovação parlamentar de grandes leis geradoras de segurança jurídica, faz tempo que impôs ao mundo jurídico grandes perguntas. O adeus a tudo isso leva alguns a preconizar um trio de valores alternativo, diversidade / solidariedade / seguridad, no qual esta última significa, antes de mais nada,

²⁰⁹ Apud NAVARRO, Marli B. M. de A. & CARDOSO, Telma A. de O. *Percepção de Risco e cognição: reflexão sobre a sociedade de risco*, in Ciências & Cognição, Ano 02, vol. 06, nov/2005. Disponível também em www.cienciasecognicao.org

²¹⁰ *Idem, ibidem.*

previsão. Ocorreu assim uma mudança desde a “certeza do direito” ao “Estado de prevenção”²¹¹.

Segundo Sánchez, na sociedade de risco e no Estado de prevenção, as funções que podem ser atribuídas aos serviços de Inteligência são potencialmente ilimitadas. Porém, um serviço de Inteligência não é um organismo de investigação avançada, nem um gabinete de estudos, nem um *think-tank*²¹². Este alerta é importante porque o Estado de prevenção pode recriar uma nova cultura de segurança nacional similar àquela dos anos da Guerra Fria, na qual os serviços secretos foram mobilizados numa escalada de golpes de Estado, assassinatos e tortura. O perigo real e imediato é que as demandas por segurança no Estado de prevenção podem ser antitéticas aos valores da diversidade e solidariedade entre os Estados e, dentro destes, entre as diversas comunidades nacionais de imigrantes ou descendentes em processo de integração social, cultural, política e econômica. Daí o perigo de o medo forjar, na sociedade de risco, sistemas e órgãos de Inteligência complexos e extensos dentro de Estados que são mínimos na esfera do Judiciário e Legislativo, mas são máximos como poder Executivo.

Neste ponto, creio, surge o que parece estar no centro da controvérsia ontológica entre democracia e atividade de Inteligência: se, face ao terrorismo e crime organizado, é crescente a demanda das pessoas por proteção e prevenção dos aparatos de segurança, como, ao mesmo tempo, fiscalizar e controlar as máquinas / serviços responsáveis? Em outras palavras, fortalecer o Estado na sua vertente coercitiva não implicaria enfraquecer tacitamente a liberdade que pretendemos ver protegida, na forma de direitos e garantias fundamentais?

²¹¹ SANCHEZ, Miguel Revenga. “Servicios de Inteligencia y Derecho a la Intimidad”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 61, ano 21, Enero/Abril de 2001, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 73. (Livre tradução).

²¹² *Idem, ibidem*.

Estas perguntas são pertinentes porque alguns Estados de direito democráticos atualmente inclinam-se a uma resposta arbitrária e reforço autoritário das leis de segurança ante a ameaça terrorista, com reflexos doutrinários e práticos sobre os sistemas e serviços de Inteligência.

Bobbio antevê esta relação com clareza:

Uma sociedade de tendência anárquica, como é a sociedade internacional, que se sustenta sobre o princípio da autodefesa, ainda que em última instância, favorece o despotismo interno de seus membros ou pelo menos dificulta a sua democratização. Não se pode combater o poder invisível senão com um poder igualmente invisível e contrário, os espões dos outros senão com espões próprios, os serviços secretos dos outros Estados senão com os serviços secretos do próprio Estado²¹³.

É o que se verifica depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, perpetrados pela rede terrorista Al-Qaeda. O Congresso norte-americano aprovou no dia 24 de outubro de 2001 o *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Patriot*, mais conhecido por USA Patriot Act, com disposições que incluem novas regras sobre a relação entre as atividades das autoridades de investigação criminal (*law enforcement agency's*) e as dos serviços de Inteligência (*intelligence agency's*)²¹⁴. Dentre os seus 1.016 artigos, há regras que são interpretadas como potencialmente violadoras de direitos fundamentais, a exemplo da escuta e interceptação de comunicação privada, sem prévia autorização de juiz.²¹⁵

No espaço europeu, os países signatários das leis de segurança da União Européia tratam também de criar / adaptar legislações que repercutem a lógica belicista dos Estados

²¹³ BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*. Brasília (DF): UnB, 2000, p. 412.

²¹⁴ O texto integral do *USA Patriot Act* pode ser obtido e consultado no *site* <http://www.epic.org/privacy/terrorism/hu3162.html>, do Eletronic Privacy Information Center.

²¹⁵ *Idem, ibidem*.

Unidos no combate e prevenção ao terrorismo político²¹⁶. Esta tendência vem se consolidando a cada ato terrorista, como as medidas decididas pela União Européia depois dos atentados de 7 de julho de 2005 em Londres, que adotou a retenção de toda a comunicação eletrônica de particulares (fax, emails e ligações telefônicas) durante três anos, a fim de eventualmente poder rastrear melhor e mais rapidamente grupos terroristas que planejem ou cometam atentados²¹⁷.

A razão de Estado belicista incide fortemente na concepção de sistemas e redes policiais e / ou de Inteligência internos e externos, inclusive com diretivas legais que enquadram manifestações de caráter político e social, como demonstra Arturi²¹⁸. Estas medidas judiciais e a fragilização de alguns direitos fundamentais podem ser entendidos como o efeito de uma nova política de segurança que, na perspectiva das relações internacionais, é concebida e gestada no contexto de um sistema anárquico no qual o terrorismo e os “Estados párias” são ameaças potenciais dentro e fora dos Estados. Tais respostas correspondem às necessidades dos governos em manter o equilíbrio do sistema, mas sobretudo derivam dos seus interesses em ocupar espaços (estratégicos e geopolíticos, por exemplo) na política de poder entre as nações.

A reestruturação da Inteligência dos Estados Unidos entre as décadas de 40 e 50 é antes o efeito de uma decisão estratégica de sua elite política do que uma necessidade técnico-gerencial. Aliás, o que se configurou como necessidade deste tipo foi *per se* condicionado por aquelas decisões. Pouco depois do fim da II Guerra, por exemplo, um “vigoroso e acalorado debate ocorreu entre aqueles favoráveis à tese de Donovan por um serviço de Inteligência

²¹⁶ Para uma tipologia do terrorismo político, ver WILKINSON, Paul. *Terrorismo Político*. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1976, p. 36-47.

²¹⁷ Leis de Segurança Européias pós - 11 Setembro de 2001.

²¹⁸ ARTURI, *op. cit.*, p. 285-302.

civil se reportando diretamente ao Presidente, e aqueles que postulavam o domínio e controle da Inteligência pelos militares”²¹⁹. O sistema de Inteligência “tentacular” ou ramificado daquele país reproduziu-se pelas nações aliadas de regimes democráticos, e mesmo naquelas onde vicejavam ditaduras fascistas e / ou corporativas que combatiam o inimigo comum que ameaçava a “liberdade” e o “mundo cristão”²²⁰. Nestes termos, é possível fazer um paralelo entre a inspiração doutrinária e a atividade dos serviços secretos das democracias ocidentais nos tempos da Guerra Fria, com a inspiração doutrinária e as suas práticas atuais, face ao terrorismo da *Jihad* islâmica fundamentalista. Em um caso e outro, uma potência hegemônica, os Estados Unidos, influenciou e / ou impôs aos países aliados a escolha dos alvos políticos e ideológicos do pós – II Grande Guerra e do pós – queda do Muro de Berlim. A diferença do processo atual é que, se antes (no contexto da Guerra Fria) a fragilização ou negação dos direitos era interna aos países autoritários no combate aos inimigos ideológicos, hoje esta fragilização se conforma internacionalmente, incluindo democracias sólidas, no combate, conforme sua retórica, aos inimigos da segurança e da paz.

Em uma perspectiva institucional, na dialética entre segurança e liberdade os perfis dos serviços de Inteligência podem ser afetados das seguintes formas: a) reforço de seus legados políticos e / ou autoritários, no caso daqueles países com regimes semidemocráticos, como o Brasil; e b) incorporação de uma doutrina de segurança nacional politicamente autoritária (derivada da ideologia de segurança concebida pela elite política no combate ao terrorismo), nos países democráticos.

Ditaduras e Polícias Políticas

²¹⁹ “The Evolution of the U. S. Intelligence Community – An Historical Overview”, in http://www.acess.gpo/su_docs/dpos/epubs/int/int022.htm (livre tradução), em 29 de julho de 2005.

²²⁰ VER doc da PIDE sobre cooperação com a CIA (ANTT)

As décadas de setenta e oitenta do século XX foram marcadas, na América do Sul e Europa ocidental, por um dos processos políticos mais férteis em experiência de construção de Estados democráticos. Na Europa, abrindo a chamada “terceira onda” da democratização pós - II Guerra Mundial, Portugal desperta na manhã do dia 25 de abril de 1974 com a Revolução dos Cravos nas ruas de Lisboa²²¹. Era o golpe de Estado dos capitães do Movimento das Forças Armadas (MFA), derrubando a ditadura corporativa iniciada em 1933 com a ascensão de António de Oliveira Salazar (1889-1970) ao poder. A peça seguinte a cair no sul europeu seria o regime de Francisco Franco (1892-1975), na Espanha, depois de 36 anos de ditadura, na sua forma fascista-totalitária e depois autoritária-tecnocrática²²². Na América do Sul, o Brasil começa a viver uma distensão política em 1974, no governo do presidente Ernesto Geisel²²³.

Ao longo de suas existências, os três regimes políticos diferiram em diversos aspectos, tais como impor um partido único (Portugal e Espanha) ou um sistema bipartidário (Brasil), o tipo de liderança (caudilhesca, à Franco, ou “institucional”, como os generais-presidentes brasileiros), a orientação ideológica (antiliberal e anticomunista, em Portugal) ou a existência de uma tutela militar aberta (Brasil). No entanto, nos três casos, um aspecto foi comum no esforço dos governos, em qualquer de suas fases históricas, para controlar a ordem social e política: a instituição e / ou mobilização de serviços de Inteligência civil / militares como

²²¹ HUNTINGTON, Samuel P.. *The Third Wave – Democratization in the late twentieth century*. Oklahoma: University of Oklahoma, 1993, p. 3-4. De acordo com Santos, “(...) na crista da primeira e da segunda onda de democratização contaram-se 29 e 36 países democráticos, respectivamente, correspondendo a 45,3” e 32,4% do total de Estados no mundo. Por outro lado, em 1999, de um total de 192 países, 62,5% foram considerados formalmente democráticos, ou seja, 120 países tinham, nessa data, sistemas democráticos constitucionais com eleições competitivas e multipartidárias, em contraste com apenas 41% há uma década”. SANTOS, Maria Helena de Castro. “Que Democracia? Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento”, *In Dados*, vol. 44, nº 4, Rio de Janeiro, 2001.

²²² TEZANOS, José Félix. “La crisis del franquismo y la transición democrática”. *In La Transición Democrática Española* (org. TEZANOS, José Félix COTARELO, Ramon; e DE BLAS, Andrés). Madrid: Editorial Sistema, 1993, p. 16.

²²³ Para uma interessante tipologia das fases da transição brasileira, ver TEIXEIRA, Hélder Bezerra, *in Geisel, Os Militares e o Projeto Distensionista – Transição Para a Democracia ou Continuísmo da Ingerência Militar na Política Brasileira?* Recife: UFPE, dissertação inédita defendida no Mestrado de Ciência Política, em 2001, p. 77.

polícias políticas, tendo por alvos prioritários os comunistas / socialistas e liberais, “inimigos internos” ideologicamente definidos²²⁴.

Os serviços criados pelas ditaduras foram a resposta racional a uma preocupação antiga de elites de governo. Suas raízes estão entre o século XVIII e XIX, quando foram estruturados órgãos de Inteligência para prevenir, controlar e reprimir os protestos político-sociais de uma Europa de trabalhadores e de massas urbanas influenciadas pelas pregações anarquista e socialista:

(...) a construção de serviços de inteligência pode ser interpretada em parte como um resultado direto do puro cálculo estratégico de governantes perseguindo fins previamente dados (vencer a guerra e ampliar sua dominação) e, em parte, como uma resultante mais ou menos imprevisível do esforço desses mesmos governantes para adequarem seus fins a um contexto situacional que precisava ser mais bem compreendido e no qual seu próprio papel enquanto sujeitos políticos interessados era pouco claro.²²⁵

Na década de 30, que marca a ascensão dos regimes de Salazar e Franco, a Europa era sacudida pela luta político-ideológica entre o nazi-fascismo e as democracias liberais. Em termos de política externa, na década seguinte ambos os governos praticaram a estratégia da “neutralidade” bélica diante dos alinhamentos militares durante a II Grande Guerra. Salazar dissera, ainda nos anos 30, que era antiliberal, antidemocrático e anticomunista. O mundo podia caber em Portugal, mas Portugal não caberia no mundo que sangrava na batalha entre a liberdade e a opressão. Franco, por seu turno, tratava de consolidar o regime depois da cruenta Guerra Civil (1936-1939), na qual estima-se a morte de 330 a 405 mil pessoas, entre combatentes e civis. Em ambos os países, contudo, uma luta interna, silenciosa mas

²²⁴ Ver cap. 1, tópico 1.2, sobre o processo de institucionalização dos serviços de Inteligência civil do Brasil, Espanha e Portugal.

²²⁵ CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia*, p. 88.

igualmente sangrenta e intensa, começara a ser travada pelas autoridades contra as expressões de protesto dos inimigos ou adversários do franquismo e salazarismo. No Brasil, o governo de Getúlio Vargas (1892-1955), que na década de 30 simpatizara com o ideário nazi-fascista, rompeu sua neutralidade bélica após o afundamento de navios mercantes brasileiros provocado por submarinos alemães, a partir de agosto de 1942. Mas se externamente a ditadura instaurada por Vargas em 1937, mediante o auto-golpe que criou o Estado Novo, lutaria ao lado dos aliados, internamente os comunistas e socialistas eram “inimigos” ideológicos, tanto quanto os extremistas de direita do *integralismo* de Plínio Salgado²²⁶.

Nos três casos, a institucionalização dos serviços de Inteligência serviu para o combate político e ideológico imediato e, sobretudo, para conhecer e controlar nos anos seguintes as manifestações de contestação aos regimes²²⁷. Tratar-se-ia, com o fim da guerra e a gênese de uma nova ordem política certamente não condescendente com a pregação dos regimes ditatoriais, de estender sobre a sociedade a mão coercitiva do Estado invisível. Entre os primeiros anos da década de 40, quando Franco e Salazar se consolidam no poder, e a segunda metade dos anos setenta, quando os regimes e / ou legados autoritários do Brasil e da Europa meridional começam a ruir, a mão secreta do poder de Estado vai conhecer o apogeu e a decadência, numa progressão historicamente inversa ao movimento de seus inimigos ideológicos, do campo liberal ou socialista.

Se a queda das ditaduras peninsulares foi próxima no tempo, o ritmo de suas transições será diferenciado, considerando as características políticas de cada regime

²²⁶ O *Integralismo* era uma corrente política criada e liderada pelo brasileiro Plínio Salgado (1875-1975), nos anos 20 do século XX, com ideário social, político e ideológico assemelhado ao nacional-socialismo alemão. Nos anos 30 os integralistas tentaram derrubar o governo de Vargas mediante um ataque ao Palácio do Governo, no Rio de Janeiro.

²²⁷ Obviamente, os serviços de Inteligência de outros países europeus, como a França e a Inglaterra, também direcionavam ações contra alvos políticos e ideológicos. Mas existe aqui uma diferença de natureza jurídica: nos regimes ditatoriais os serviços são em geral instituídos como polícia política, muitos até com *poder de polícia*, tal como uma polícia judiciária – como o foi o caso da PIDE / DGS, em Portugal, durante o salazarismo.

antecedente, bem como os aspectos macro-sociais herdados: estrutura e divisão das classes; nível de industrialização; estrutura agrária; grau de urbanização e existência ou não de um esboço de sociedade civil. E também considerando condicionantes institucionais: o papel das Forças Armadas na ordem política antecedente; a presença de atores políticos com visão estratégica; a atividade dos partidos (legais ou clandestinos) e o grau de liberdade de imprensa, ainda que ambos sob constrangimentos. Este conjunto de fatores políticos, macro-sociais e institucionais também se aplica ao caso brasileiro. Embora no Brasil o fim formal do regime militar se situe em 1985, entre 1945 e este ano, o país esteve submetido a ditaduras durante duas décadas²²⁸.

Os regimes de Franco e Salazar, e a ditadura militar brasileira deixaram importantes legados político-institucionais, alguns deles autoritários, que afetarão a institucionalização e o perfil dos seus serviços de Inteligência. Os legados na área de Inteligência civil serão o objeto de minha análise neste capítulo. Antes, contudo, vou proceder a uma breve apresentação das transições políticas de Portugal, Espanha e Brasil evidenciando os seguintes aspectos: a) forma de instauração do novo regime; b) tipo de regime instituído; c) os atores centrais do processo de mudança política; d) o papel das Forças Armadas na nova ordem; e) a reação / comportamento da comunidade / serviços de informações no processo político; e f) a ordem constitucional instituída.

Não é meu propósito fazer uma análise das transições, razão pela qual descreverei os três processos dentro de marcos teóricos diversos, mas complementares em suas perspectivas que privilegiam as escolhas dos atores e / ou o peso das estruturas na mudança política. Ao justapor estes marcos, pretendo situar uma dialética da transição que não se esgota na ação de

²²⁸ Se situarmos nossa análise a um ano simbólico da década de 30 (1935, por exemplo), na qual a besta do ódio político e racial ganhou as ruas e campos de batalha, podemos somar 36 anos de franquismo, 41 anos de salazarismo e 26 anos de ditaduras no Brasil.

dados agentes e instituições relevantes, ou nas condicionantes macro-sociais e econômicas do período, mas antes revela uma dinâmica que pode ser abordada nos marcos da teoria de Terry Karl, formulada a partir da noção de *contingência* “para escapar do dilema ‘determinismo das estruturas *versus* liberdade do ator’ e capturar os vínculos entre os fatores macro-estruturais, a tradição institucional do país e as opções dos atores políticos”²²⁹.

Para efeito de sistematização, irei situar as transições nos seguintes períodos: Portugal (1974-1982); Espanha (1975-1984) e Brasil (1974-1985). Tais escolhas não são aleatórias e devem ser explicadas. No caso português, o período compreende o ano do golpe de Estado e a revisão constitucional que simboliza a consolidação do regime em um eixo democrático-liberal²³⁰. No caso espanhol, fixei o período entre o ocaso do regime, marcado pela agonia e morte de Franco, e a Lei Orgânica que efetivou o controle civil sobre os militares. Para o Brasil, o período compreende o início da distensão política do regime, durante o governo do presidente Ernesto Geisel, entre 1974-1979, e a posse de José Sarney na Presidência da República, em 1985. Nos três casos vou destacar, em minha descrição breve e genérica das transições, as relações civis-militares, dado que é neste âmbito que os legados políticos e / ou autoritários, relevantes para a área de Inteligência, constituíram-se ao longo dos processos de mudança.

Marcos de tempo sempre têm o seu lado mais ou menos arbitrário. De todo modo, interessa-me, ao demarcar tais períodos, situar os eventos políticos mais significativos dessas transições, e que direta e indiretamente têm relação com os legados políticos e / ou autoritários que influenciaram ou ainda influenciam a transição da própria atividade de

²²⁹ ARTURI, Carlos. “O debate teórico sobre a mudança de regime político: o caso brasileiro”, p. 4. In *Revista de Sociologia e Política*, nº 17, Curitiba, nov. 2001.

²³⁰ Trata-se do ano da I Revisão Constitucional, que extingue o Conselho da Revolução, as referências ao Movimento das Forças Armadas e expurga da agenda do Estado o objetivo de realizar “a transição para o socialismo mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras”.

Inteligência de cada país. Assim, optei aqui em descrever cada transição, das quais, como veremos, iriam aflorar serviços de Inteligência com perfis político-institucionais influenciados pelos legados. Em seguida à descrição dessas transições, vou proceder à comparação dos serviços de Portugal (SIS), Brasil (Abin) e Espanha (CNI) para testar as hipóteses já relacionadas dentro do modelo teórico descrito no capítulo 3. A rigor, os dois tópicos seguintes (tratando das transições e depois da Inteligência e seus legados), fecham o estudo iniciado no Capítulo 1, quando expuz a institucionalização dos serviços de Inteligência civis dos três países sob um eixo histórico e descritivo.

4.1 A Transição Política em Portugal, Espanha e Brasil

As transições portuguesa, espanhola e brasileira ocorreram dentro de uma faixa de tempo estreita. Entre 1974 e 1985, os dois primeiros processos já estavam finalizados em termos da criação de um Estado Democrático de Direito. No Brasil, considero a transição encerrada com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, pelo Congresso, instaurando, formalmente, um Estado democrático de direito. Nos três países, as três condições fundamentais de Dahl para a existência de uma democracia estavam concretizadas: os cidadãos podiam formular suas preferências; podiam fazê-lo ante seus partidários e ante o governo, sozinhos ou em grupo; e podiam receber do governo igualdade de tratamento²³¹.

Em uma perspectiva procedimental, as propriedades definidoras de uma democracia representativa moderna também eram uma realidade: a) “O chefe do Executivo e o Legislativo devem ser escolhidos em eleições competitivas livres e limpas (...) A fraude e a coerção não podem determinar os resultados de eleições democráticas, as quais devem oferecer a possibilidade de alternância do poder, mesmo que, de fato, por um longo período

²³¹ DAHL, Robert A.. *La Poliarquía – Participación y Oposición*. Madrid: Tecnos, 2002, p. 14.

de tempo, não haja nenhuma alternância (...); b) O direito de voto deve ser extensivo à grande maioria da população adulta; c) As democracias devem dar proteção e liberdades civis como a liberdade de imprensa, a liberdade de expressão, a liberdade de organização, o direito ao *habeas corpus* e outros; e d) As autoridades eleitas devem deter o genuíno poder de governar, em oposição às situações em que os governantes eleitos são ofuscados pelos militares ou por alguma figura não eleita que domina nos bastidores (...)"²³².

O conjunto de propriedades é tangível em cada regime, mas os três processos apresentam resultados diferentes em algumas áreas político-institucionais. O padrão das relações civis-militares nos três países apresenta importantes diferenças se observarmos as prerrogativas militares face ao controle civil (Tabela A). No Brasil, por exemplo, a intervenção militar na política sobrevive na forma de prerrogativas inexistentes no regime político espanhol e português²³³. Estas diferenças, com importantes reflexos quanto ao grau de consolidação democrática do país, sobrevivem como legados da ordem política extinta. No mesmo quadro, podemos ver que a despolitização militar – entendida aqui como a abstenção da instituição militar no debate das questões políticas e sociais –, ainda está incompleta no Brasil. De fato, as Forças Armadas brasileiras costumam emitir sinais políticos na defesa de seus interesses corporativos, como a pressão por aumentos de soldos ou modernização do seu poder bélico²³⁴. Este comportamento corresponde à preservação de prerrogativas militares que em parte são herança do poder de interferência política das Forças Armadas durante a transição.

²³² MAINWARING, Scott. "Classificando regimes políticos na América Latina – 1945 a 1999". In *Dados*, vol. 44, nº 4, 2001, p. 645-687.

²³³ ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil Democracia – Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p. 35

²³⁴ Sobre os dois casos mais recentes da pressão das Forças Armadas sobre o poder civil no Brasil, ver ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia – entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 157-235.

Se na Espanha e em Portugal temos um padrão de evolução aproximado, no quadro das relações civis-militares, quanto ao progressivo esvaziamento de prerrogativas militares, no Brasil temos, se não um reforço do poder tácito das Forças Armadas em um sentido político (via manutenção de prerrogativas), pelo menos a manutenção destas como variável estrutural do regime político. Nas três transições, temos a constituição de dois regimes nos quais duas Forças Armadas afirmam-se profissionais em termos técnicos e doutrinários – princípios reforçados durante a consolidação –, enquanto uma parte da alta hierarquia militar brasileira continuou inspirada pela lógica intervencionista na esfera do poder civil, durante a transição e, ainda hoje, na fase da consolidação²³⁵. Na Espanha e em Portugal a despolitização imunizou o regime ao isolar os militares, institucionalizando-os via mecanismos legais. No caso espanhol, por exemplo, as forças armadas deixaram de cuidar da segurança nacional e passaram a ter o papel de defender a ordem constitucional.

De acordo com Aguero, o caráter do regime autoritário – se civil ou militar – e a modalidade da transição influem fortemente na determinação de qual das elites vai controlar a transição.²³⁶ Se o regime anterior estava militarizado, ou seja, se os militares ocupavam os postos de comando decisivos, então os militares estarão em melhor posição para fixar a agenda e coordenar a mudança.²³⁷ Foi o caso da transição brasileira, a partir da distensão iniciada pelo presidente Ernesto Geisel, em 1974. Já o caráter civil do regime franquista e a forma de transição propiciaram uma vantagem inicial aos líderes civis em seus objetivos de

²³⁵ No mesmo quadro, nós devemos relativizar esta classificação do autor referente à profissionalização militar (que ele considera “alta” nos dois países), dado que uma variável técnica importante na eclosão das transições na Espanha e Portugal foi a baixa profissionalização das Forças Armadas, comparada, por exemplo, com a dos militares da Inglaterra ou da França. Deve-se observar ainda que a interferência militar no processo transicional espanhol ocorreu em importantes episódios, seja pela pressão direta sobre a agenda política ou pelo controle de instituições de natureza coercitiva, como o Cesid. Em um diagnóstico das Forças Armadas espanholas no período da transição, o PSOE, em 1981, criticou o atraso e a situação de abandono em que as Forças foram deixadas pelo franquismo. AGUERO, *op. cit.*, p. 307-308.

²³⁶ AGUERO, Felipe. *Militares, civiles y democracia*, p. 85.

²³⁷ *Idem, ibidem*.

promover a democratização e a supremacia civil.²³⁸ O caso da transição em Portugal difere da espanhola em dois momentos fundamentais: a queda do regime autoritário foi *manu militari* e os oficiais das Forças Armadas (leia-se, a facção radical do MFA) ditaram a agenda de reformas na fase revolucionária do novo regime.

Em comparação com as outras transições na Europa meridional e com as transições na América do Sul, somente a Espanha conservou o caráter civil do regime durante a transição. Apesar disso, havia na Espanha um alto grau de participação militar no regime franquista, mesmo em sua última fase.²³⁹ Segundo Aguero, o Exército não participava como *instituição* nos centros de decisão essenciais do regime franquista.²⁴⁰ No Conselho dos Ministros, nas Cortes (Parlamento), no Conselho do Reino, no Conselho Nacional do Movimento, na Junta de Defesa Nacional, nas agências de segurança e nos governos locais, a presença militar era, por assim dizer, em caráter pessoal, não extensiva, na pessoa dos conselheiros e outros membros, às forças das quais se originavam.

No entanto, esta especificidade do franquismo não diferenciou a Espanha face ao Brasil quando avaliamos, na transição de cada país, o papel dos militares dentro dos órgãos de Inteligência. Com efeito, como veremos, a transição interna aos serviços secretos do Brasil e da Espanha muitas vezes se assemelha como a contra-face militar à transição civil. Na agenda da transição interna aos órgãos, os seus quadros dirigentes – predominantemente militares das Forças Armadas – jogam seus recursos institucionais tendo como fim principal o efeito Lampedusa: mudar para conservar. Esta tendência pode ser um forte obstáculo na consolidação democrática. Bruneau e Boraz afirmam, por exemplo, que uma das tarefas mais árduas das novas democracias é negociar a democratização das burocracias de Inteligência

²³⁸ *Idem, ibidem.*

²³⁹ *Idem*, p. 88-93.

²⁴⁰ *Idem*, p. 88.

que serviram a regimes antidemocráticos²⁴¹. De fato, reformar a Inteligência e colocá-la sob controle civil pode ser mais difícil do que conseguir o mesmo sobre os militares²⁴².

Como aparelhos de poder politicamente periféricos, os serviços de Inteligência parecem encarnar o poder militar como instituições conservadoras, refratárias e resistentes às mudanças operadas pela elite civil. Em outras palavras, o perfil institucional militarizado dos órgãos de informação pode resistir às transições mesmo quando o regime extinto tenha tido um caráter civil. No caso espanhol ou brasileiro, o caráter do antigo regime não é uma variável com poder explicativo suficiente para responder à questão sob quais condições institucionais os serviços secretos tendem a resistir às mudanças políticas. Para um esboço de resposta, adianto duas hipóteses, a saber: a) nos regimes autoritários, os serviços secretos tendem a ser hegemonizados pelos militares; e b) os militares buscam institucionalizar a área de Inteligência como espaço político-institucional ancilar às Forças Armadas, direta ou indiretamente.

Neste caso, os órgãos de Inteligência podem funcionar como a eminência parda do regime, a partir de ações e reações institucionais no quadro de uma autonomia relativa. Ora, iniciada uma transição política, antes que o caráter do regime antecedente, importa saber quais legados impregnam os serviços secretos, pois a menor ou maior resistência à mudança política vai depender da extensão e profundidade da memória autoritária político-institucional.

As causas do fenômeno brasileiro são múltiplas, mas, no que concerne ao meu interesse, afirmo que a manutenção e / ou reforço das prerrogativas militares influenciam

²⁴¹ BORAZ, Steven C. and BRUNEAU, Thomas C.. “Democracy and Effectiveness”, *in* Journal of Democracy, Volume 17, Number 3 July 2006, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, p. 29.

²⁴² *Idem, ibidem*, p. 30.

direta e indiretamente a área de Inteligência, uma vez que esta foi instituída sob uma doutrina de defesa e segurança de matriz militar. No entanto, a despolitização das Forças Armadas e o fim de seus legados políticos e / ou autoritários não é condição suficiente para explicar dadas clivagens nos serviços e sistemas de Inteligência. Com efeito, o CNI espanhol e o SIS português são semelhantes, por exemplo, em termos de não se submeterem à tutela direta ou indireta de órgãos controlados e / ou hegemonizados por militares, ao contrário do que ocorre com a Abin, no Brasil.

As peculiaridades de cada regime podem ser compreendidas em um quadro político-institucional que situa algumas categorias e legados de transição importantes. De acordo com Hite e Morlino, os legados autoritários que constroem a qualidade da democracia são semelhantes em Portugal e Espanha relativamente às dimensões do Regime, Instituições e Normas (à exceção de uma significativa influência do Estado na economia portuguesa), Elite (com Portugal apresentando altas prerrogativas das Forças Armadas), Cultura e Massas²⁴³. Para estes autores, os dois países compartilham os seguintes legados que constroem uma “boa” democracia: fraca *accountability* da elite partidária (na categoria ou dimensão da Elite); estatismo, passividade, conformismo, ceticismo, alienação / medo políticos, atitudes não democráticas (em Cultura e Massas)²⁴⁴.

A importante influência do Estado na economia e a presença de importantes prerrogativas militares em Portugal são legados que podemos explicar a partir do papel das Forças Armadas na derrubada do regime autoritário e da inspiração político-ideológica dos protagonistas do golpe. Com efeito, além propriamente das condições estruturais da economia portuguesa (que ao longo de quase todo o século XX viveu uma relação simbiótica com o

²⁴³ Hite e Morlino, *op. cit.*, p. 70.

²⁴⁴ *Idem, ibidem.*

regime corporativista de Salazar), a estatização de importantes setores da economia durante os primeiros anos da transição legou uma cultura de intervenção estatal que ainda hoje é parte das agendas partidárias no debate Estado máximo x Estado mínimo.

O mesmo quadro mostra porque o Brasil ainda é uma semi-democracia. A transição brasileira não extinguiu muitas leis autoritárias, vive-se antes o “rule by law” do que o “rule of law”, o Poder Judiciário tem fraca autonomia, sobrevivem altas prerrogativas militares, a eficiência policial é fraca (sem falar nos aspectos arbitrários e violentos da ação de uma parte dos policiais), o estatismo, a passividade, o ceticismo e a alienação política são fortes legados, além da presença de atitudes não democráticas. Zaverucha, ao enumerar o rol de prerrogativas militares vigentes pós-transição, vê as altas prerrogativas implicando a “inexistência *de facto*, assim como *de jure*, de controle civil democrático sobre os militares”²⁴⁵. Para o autor, os enclaves autoritários (inclusive castrenses) podem persistir regularmente em frágeis democracias. A fragilidade da democracia brasileira consiste na persistência das “altas prerrogativas militares e baixa contestação militar”, o que conforma um sistema não democrático²⁴⁶.

Para Zaverucha, o legado autoritário persiste. De fato, há um elenco de leis redigidas no período militar, e mesmo sob a distensão iniciada por Ernesto Geisel (1974 – 1979) ou durante a abertura da gestão João Batista de Oliveira Figueiredo (1979 – 1985), podemos levantar disposições legais que constituem legados autoritários do regime militar. A principal crítica de Zaverucha refere-se à Constituição Federal promulgada em 1988 (portanto, já durante a redemocratização):

²⁴⁵ ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil Democracia – Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000., p. 36. Apesar do livro ser datado (cobre os governos brasileiros do período 1990-1998), sua atualidade permanece, dado que, até o mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 1º de janeiro de 2003, as prerrogativas fundamentais estão vigentes.

²⁴⁶ *Idem*, p. 56.

A Constituição Federal de 1988, escrita por civis, manteve o papel constitucional das Forças Armadas como garantes do poder político. Elas são baluartes da lei e da ordem definidas por elas mesmas, não importando a opinião do presidente da República ou do Congresso Nacional. Portanto, cabe às Forças Armadas o poder soberano e constitucional de suspender o ordenamento jurídico do Brasil. Essa Constituição reuniu em um mesmo título V (Da Defesa do Estado e das Instituições), três capítulos: o capítulo I (Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio), o capítulo II (Das Forças Armadas) e o capítulo III (Da Segurança Pública). Misturou-se a ordem interna com a externa. Sólidas democracias procuram separar as competências das polícias das do Exército. Nossa Constituição tem sido emendada com uma frequência ímpar. Mas na área das instituições coercitivas mostra-se bem estável²⁴⁷.

A seguir, vou descrever sucintamente a transição democrática de Portugal, Espanha e Brasil, enfocando alguns impasses e decisões das elites militares e civis nas mudanças operadas nos serviços e sistemas de informação / Inteligência.

4.1.1 Portugal

O Golpe

O golpe de Estado de 25 de abril de 1974 abre um período de mudanças revolucionárias na política e sociedade portuguesas. Ele é efeito de uma crise de poder do regime de Salazar, após mais de 40 anos de domínio absoluto, agudizada na conjunção entre a derrocada da política colonial e a estagnação econômica de um país cujo regime optara pelo isolamento, desde os anos 30²⁴⁸.

²⁴⁷ ZAVERUCHA, Jorge. “Semi-democracia”. In *Folha de São Paulo*, 26 de novembro de 2004. Para um estudo mais detalhado sobre o conceito de semi-democracia, ver a dissertação “As Instituições Coercitivas e a Semi-democracia Brasileira”, defendida por José Maria Pereira da Nóbrega Júnior. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2005.

²⁴⁸ Para uma análise do fator econômico na crise de um regime e na posterior transição, ver MUÑOZ, Rafael Durán. “A crise económica e as transições para a democracia: Espanha e Portugal em perspectiva comparada”. In *Análise Social*, vol. XXXII (141), 1997 (2º), 369-401. Para uma análise das tensões, clivagens e contradições políticas, sociais, econômicas e institucionais do regime, ver SCHMITTER, Philippe C.. *Portugal: Do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: ICS, 1999, p.191-210.

Para Santos, estas mudanças foram efeito de uma crise de legitimação e de hegemonia²⁴⁹. A crise de legitimação consistiu na “incapacidade do Estado português para institucionalizar as relações entre o capital e o trabalho em consonância com as alterações na correlação de forças sociais que o desenvolvimento econômico e a emigração da década de sessenta tinham provocado”²⁵⁰. A crise de hegemonia consistiu na incapacidade do bloco no poder para “definir um projeto social e político apto a suscitar um consenso generalizado e inter-classista”, face à falta de coesão e convergência entre os interesses da burguesia agrária e comercial e os interesses da burguesia industrial-financeira²⁵¹.

Estas condições macro-sociais não eram visíveis à maioria dos observadores da cena política portuguesa, mas, no caso do combate aos movimentos de libertação em Moçambique e Angola, por exemplo, as fraturas de carácter político-militar ficavam evidentes à medida em que o regime perdia a guerra e o controle de suas províncias ultramarinas. Em Angola, por exemplo, o Exército português lutava contra três movimentos de libertação rivais entre si, e na Guiné portuguesa a possibilidade da derrota lusa era praticamente real²⁵². “De facto, logo em 1968, Spínola tinha informado o Governo de que a guerra estava perdida. A única esperança para Portugal, recomendava então o general, era reconquistar terreno suficiente para forçar um acordo honroso através de negociações com a guerrilha”²⁵³.

²⁴⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Lisboa: Edições Afrontamento, 1990, p. 17.

²⁵⁰ *Idem*, p. 22.

²⁵¹ *Idem*, p. 21.

²⁵² MAXWELL, Kenneth. *A Construção da Democracia em Portugal*. (Trad. Carlos Leone). Lisboa: Editorial Presença, 2002, p. 47. Curiosamente, Maxwell cita a luta de um Exército contra três movimentos de guerrilhas como se não fosse uma tarefa em si quase impossível de vencer, militarmente falando. Em Moçambique, a situação também não era favorável às Forças Armadas portuguesas. Para uma leitura mais completa do processo revolucionário e de construção da democracia em Portugal, ver MAXWELL, Kenneth. *O Império Derrotado – Revolução e Democracia em Portugal* (trad. Laura Teixeira Mota). São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

²⁵³ *Idem*, *ibidem*.

Como comandante-chefe destacado na Guiné, o general António de Spínola sabia da extensão da fratura, e possivelmente para evitar que a crise pudesse abalar as estruturas políticas do próprio regime, ele publicou, em fevereiro de 1974, o livro “Portugal e o Futuro”: “A intenção deste ousado desafio ao Governo era trazer algum realismo e alguma flexibilidade à posição de Portugal”, segundo Maxwell²⁵⁴. O general defendia no seu livro o reconhecimento do direito à autodeterminação política das províncias e a criação de instituições democráticas, e imaginou mesmo a participação de Portugal e das ex-províncias numa futura federação de Estados autônomos²⁵⁵. Este projeto político batia frontalmente contra o governo do primeiro-ministro Marcello Caetano, no poder desde 1968, antes de tudo porque era contraditório: com qual legitimidade um governo ditatorial poderia propor democracia para os povos das colônias? Esta contradição tornava-se aguda porque, como observou Santos, à medida em que o regime, em processo de colapso, apoiava-se no colonialismo, o colonialismo apoiava-se numa guerra que já não era possível vencer²⁵⁶.

Um dos efeitos imediatos da obra foi fragilizar ainda mais o primeiro-ministro, que no dia 14 de março de 1974 tentou afirmar a sua autoridade ordenando que os generais Spínola e Costa Gomes participassem, junto a outros 120 oficiais de alta patente, de uma solenidade oficial em que jurariam lealdade à política do governo na África. Os dois generais se recusaram, tanto quanto os generais Kaúlza de Arriaga e Silvério Marques, dois importantes nomes que se envolveriam em articulações golpistas da extrema-direita.

²⁵⁴ *Idem*, p. 48. Devemos matizar um pouco a frase, pois a intenção do livro pode ser interpretada em dois sentidos opostos.

²⁵⁵ SPÍNOLA, António de. *Portugal e o Futuro – Análise da Conjuntura Nacional*. Lisboa: Arcádia, fevereiro de 1974, p. 56 e p. 181 a 230. Decerto, Spínola fez seus cálculos políticos antes de publicar o livro, mas, face à paradoxal proposta de democracia aos países africanos, ficamos a pensar se ele queria, em essência, mostrar as contradições de seu próprio regime e fustigar o poder de Caetano.

²⁵⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa, *op. cit.*, p. 26.

As disputas de poder na cúpula tratavam de uma ordem política que se desvanecia. Na periferia dessa disputa, gestava-se o Movimento das Forças Armadas (MFA), articulação integrada sobretudo pelos capitães, jovens oficiais subalternos mal remunerados, descontentes com o sistema de promoções e, no limite, desmotivados numa guerra colonial perdida²⁵⁷. Um dos fatores para amadurecer a visão dos militares sobre a falência do regime foi provocado pela decisão do governo, no mês de julho de 1973, em institucionalizar os oficiais milicianos como oficiais do quadro permanente, como uma das formas de suprir o quadro de oficiais operacionais nas províncias sublevadas, e também como garantia de uma obediência política mais estrita²⁵⁸. A reação dos oficiais subalternos faz o governo recuar, suspendendo o Decreto nº 353 / 73, do dia 12 de outubro.

A articulação dos oficiais do MFA, contudo, se era de natureza apenas corporativa em suas origens, com a sucessão de conflitos internos ao regime – evidenciando um enfraquecimento da autoridade e o surgimento de um vácuo de poder – passa a ser também política, em seus fins. Em uma reunião realizada no dia 24 de novembro de 1973, em São Pedro de Estoril, 45 delegados do MFA, entre capitães, maiores e alguns tenentes-coronéis, entendem esta perspectiva na evolução do conflito e marcam um novo encontro para discutir três hipóteses:

- a) Conquista do poder para, com a Junta Militar, criar no País as condições que possibilitem uma verdadeira expressão nacional (democratização); b) Legitimação do Governo perante a Nação através de eleições *livres*, devidamente fiscalizadas pelo Exército, dando ao Governo a opção de o fazer sem interferência das Forças Armadas, seguindo-se um referendo sobre o

²⁵⁷ O MFA se constituiu inicialmente com capitães e maiores. “Eram menos de 200 dos cerca de 1600 homens que constituíam o corpo de oficiais subalternos.(...) (...) A partir de 1 de Dezembro de 1973, o núcleo duro do Movimento dos Capitães foi constituído por uma comissão coordenadora de quinze homens, subdividida numa comissão militar que deveria encarregar-se do plano detalhado do golpe e numa comissão política que formularia o programa para a situação posterior ao golpe”, MAXWELL, K., *op. cit.*, p. 54. Sobre os militares portugueses na guerra colonial, ver ainda CARRILHO, Maria. *Forças Armadas e mudança política em Portugal no séc. XX: para uma explicação sociológica do papel dos militares*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1985.

²⁵⁸ CARRILHO, Maria, *op. cit.*, p. 460.

problema do ultramar; c) Utilização de reivindicações exclusivamente militares como forma de alcançar o prestígio das Forças Armadas e de pressão sobre o Governo com vista à segunda hipótese²⁵⁹.

As três opções não poderiam ser colocadas como excludentes entre si. Como optar pela democratização e, ao mesmo tempo, não tratar a questão militar pelo viés político? A virtual derrota bélica era em essência uma derrota política nas províncias, mas principalmente do próprio regime. Mas a hipótese profissional venceu na reunião seguinte, com os votos dos delegados dividindo-se entre os nomes dos generais Costa Gomes e António de Spínola, à “esquerda”, e Kaúlza de Arriaga, à “direita” do MFA, para defender os interesses dos militares junto ao governo. O resultado da reunião sinaliza que o MFA, embora percebendo os contornos da crise de poder, ainda não decidira se instituir como uma *força política* para a solução desse impasse, o que implicaria situar-se como categoria além da esfera institucional militar. Em certo sentido, como é típico em processos revolucionários, será o desencadeamento simultâneo das ações, por parte do governo e de atores políticos, que provocará um comportamento pró-ativo do MFA, no sentido de, em um espaço de tempo de quatro meses, optar pela via golpista para derrubar o poder²⁶⁰.

Estas ações precipitam a divisão de campos ideológicos já no seio do MFA. O general Kaúlza de Arriaga, com prestígio militar, é envolvido em denúncias de articulação de um golpe de Estado de direita: “(...) Silva Pais recebeu, do Ministro da Defesa, Silva Cunha, a ordem de vigiar esses elementos de direita (*Kaúlza de Arriaga*) e (...) (...) a DGS viu, assim, reduzida para um terço a sua capacidade organizacional em torno do MFA”²⁶¹ (grifos nossos). No inquérito instaurado pelo Exército para averiguar as denúncias, Arriaga nega

²⁵⁹ CARRILHO, Maria, *op. cit.*, p. 461.

²⁶⁰ Entrevista de Irene Pimentel ao autor, dia 16 de março de 2005, em Lisboa.

²⁶¹ PIMENTEL, Irene, *idem*, p. 1596.

qualquer envolvimento com a articulação de um golpe de Estado de extrema-direita²⁶². No entanto, o Marechal Costa Gomes afirmou que o general Arriaga preparava um golpe, tendo discutido a idéia com os generais Venâncio Deslandes, Henrique Troni e António de Spínola²⁶³. Spínola refuga a cooptação porque ele próprio já deveria estar se enxergando como um ator central e com recursos para articular seu próprio golpe. Aliás, Maxwell refere ainda que em dezembro de 1973 Arriaga tentara cooptar o MFA para a tomada do poder, plano que previa o afastamento de Spínola, do ministro Costa Gomes e do primeiro-ministro Marcello Caetano²⁶⁴.

No período entre o recuo do governo em relação ao decreto, em outubro, e a tentativa do primeiro golpe do MFA, em março de 1974, Marcello Caetano tenta atender às demandas corporativas dos oficiais das Forças Armadas. Ao mesmo tempo, decide vigiar e punir os militares envolvidos, à esquerda e direita, na política de contestação ao regime. Sua tática de morder e assoprar não terá efeitos, mesmo porque a relação militares-governo estava fraudada no aspecto fundamental da *confiança*, categoria tão importante quanto a honra e a moral militares. Caetano acirra a desconfiança à esquerda e direita. Em novembro, pune alguns elementos do MFA, transferindo-os para outras unidades. Em dezembro de 1973, sopra os egos militares com substancial aumento dos salários, aumento do número de vagas no quadro de coronéis e criação do cargo de vice-chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, para o qual nomeia António de Spínola²⁶⁵.

A publicação do livro de Spínola, em fevereiro de 1974, provoca o debate da crise numa perspectiva política. Era como se a obra sancionasse a discussão sem que a hierarquia e

²⁶² *Idem, ibidem.*

²⁶³ *Idem, ibidem.*

²⁶⁴ MAXWELL, K., *op cit.*, p. 59.

²⁶⁵ CARRILHO, Maria, *op. cit.*, p. 462.

disciplina da caserna fossem quebradas. Afinal, a edição contou com a anuência do chefe do Comando do Estado-Maior General das Forças Armadas, general Costa Gomes. Um dos efeitos sobre o MFA é aprofundar o debate de suas próprias idéias. Assim é que seus líderes, reunidos em Cascais, redigem um manifesto intitulado *O Movimento, as Forças Armadas e a Nação*, lido no dia 5 de março de 1974 perante 197 oficiais de todas as armas e serviços militares, representando 602 oficiais de todas as patentes²⁶⁶. A tese mais importante desse documento é relacionar as causas da crise militar com a “ausência de legitimidade democrática do regime”²⁶⁷. Em outras palavras, o MFA estava dizendo claramente que o regime deveria cair, dado que não era democrático.

O governo de Marcello Caetano estava atento para o tom das palavras, mas parecia não compreender o alcance de seu significado. Tanto é que, conforme revela Pimentel, a PIDE / DGS sabia das articulações militares, à esquerda e direita, mas em vários episódios se recusou a agir contra os oficiais, a partir de decisões internas ao órgão ou a partir de ordens da própria cúpula do governo. Nos meses finais do salazarismo, estavam sob escuta telefônica da polícia política os generais António de Spínola, Melo Antunes, Vasco Lourenço, Pinto Soares e Kaúlza de Arriaga, além de outros quadros importantes da oficialidade²⁶⁸. Ao mesmo tempo, o governo observava o MFA desde as primeiras reuniões dos capitães, em 1973, conforme telefonema do Ministério da Defesa solicitando à DGS informações sobre uma “provável reunião de capitães do Exército, em Évora”²⁶⁹.

²⁶⁶ *Idem*, p. 464.

²⁶⁷ *Idem, ibidem*.

²⁶⁸ PIMENTEL, Irene, *op. cit.*, p. 1589. Ver, sobre o que a PIDE / DGS sabia a respeito do MFA, as elucidativas páginas 1589-1594, desta autora. Vale lembrar que em 1973 o diretor da CIA (Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos), William Colby, recomendou que a delegação da agência fosse fechada em Lisboa, baseado na tese de que não havia nada importante ocorrendo no país.

²⁶⁹ Arquivo PIDE / DGS, in Processo CI (1) nº 14, Pasta 5, doc. Nº 163. ANTT.

É provável que a omissão da PIDE / DGS fosse *per se* um sintoma da desagregação da autoridade na cadeia de liderança e comando do regime, na esfera governamental e militar. Com efeito, esta hipótese pode explicar, por exemplo, o depoimento de Marcello Caetano ao reconhecer que a DGS recusara se infiltrar no MFA: “a DGS lhe afirmara que ‘não podia penetrar nos meios militares (...)’”²⁷⁰ Isto é, o órgão de repressão política dizia para o seu chefe que não ia reprimir a conspiração que ameaçava o próprio regime.

Pelo menos dois mil exemplares do manifesto de Cascais foram distribuídos entre os oficiais. No dia 8 de março, o governo, que receava colocar civis da PIDE / DGS contra as Forças Armadas (tanto quanto esta polícia, em parte, evitava o confronto), decide sair da inércia e ordena a transferência de alguns capitães. O MFA reage e “seqüestra” durante algumas horas seus próprios companheiros, que a seguir são finalmente presos. Para tentar demonstrar coesão e força política, as autoridades ministeriais repetem a história como farsa: no Palácio de São Bento (sede do governo), realizam, no dia 14 de março, uma solene manifestação de solidariedade ao primeiro-ministro Marcello Caetano. Em um dos discursos, um conviva reitera uma verdade que o momento histórico negava na prática, além dos portões do Palácio: “as Forças Armadas não fazem política, mas é seu imperioso dever (...) cumprir a missão que nos foi determinada pelo governo legalmente constituído”²⁷¹. Costa Gomes e Spínola não compareceram, tendo sido exonerados no dia seguinte pelo primeiro-ministro.

A conspiração militar para derrubar o regime acelerou seus preparativos. O MFA galvaniza a luta política e começa a se instituir como uma alternativa de poder para preencher o vácuo de autoridade legítima que faltava ao regime. Nesta altura, Spínola, embora não possa ser considerado um mentor do movimento, começa a despontar como um líder por ele

²⁷⁰ *Idem*, p. 1590.

²⁷¹ CARRILHO, Maria, *op. cit.*, p. 465.

institucionalizado. Os militantes do MFA indicaram Costa Gomes e Spínola como seus “chefes” na reunião de Cascais. Portanto, suas punições significavam também uma afronta ao próprio Movimento.

No dia 16 de março, tropas do Regimento de Infantaria de Caldas da Rainha saem em direção a Lisboa. A unidade militar de Caldas da Rainha saiu às ruas, mas saiu sozinha. Na estrada, às portas da capital, as tropas são impedidas de avançar por oficiais leais ao governo. De volta à unidade, são cercados e depois “presos cerca de 200 militares, entre oficiais do quadro permanente e milicianos, sargentos, cabos milicianos e praças”²⁷². Quase todos os presos são libertados pela Justiça Militar e, duas semanas depois da tentativa de golpe, são transferidos para outras unidades militares pelo país. Outra decisão do governo face à revolta de Caldas da Rainha foi criar medidas para evitar que uma unidade militar pudesse ser tomada por um oficial. No entanto, em nível militar, segundo o diretor dos Serviços de Informação da PIDE / DGS, Álvaro Pereira de Carvalho, “não houve ‘qualquer redobrar de atenção aos responsáveis políticos, tendo faltado comando, competência e coragem’”²⁷³. A rigor, não existia mais o governo de Marcello Caetano, senão como aparato burocrático e suas rotinas de despacho. Faltava apenas golpear certo, e este golpe era uma questão de técnica e de tempo adequados.

O golpe anunciado fora detectado pela polícia política, mas o governo, apesar das informações, não se preveniu ou não tinha poderes para se impor²⁷⁴. Uma hipótese para explicar esta omissão pode ser a desagregação do poder das autoridades do governo, no seio da polícia política e / ou a partir do próprio primeiro-ministro. O poder de coerção do Estado

²⁷² *Idem*, p. 466. De acordo com Carrilho, a revolta do Regimento de Infantaria não foi decidida pelos órgãos competentes” do MFA.

²⁷³ *Idem*, p. 1595.

²⁷⁴ *Idem*, p. 1594-1596.

esvaía-se na medida em que os seus órgãos executores se insurgiam contra a autoridade legal.

Em Caldas da Rainha, o regime tivera a sua morte anunciada.

Os efeitos políticos e militares do golpe falhado foram um sinal do grau de anomia do regime. De um lado, o MFA permaneceu resguardado em suas articulações. De outro, o governo punia burocraticamente alguns revoltosos. No dia 24 de março, contudo, quinze integrantes da Comissão Coordenadora do Exército, uma divisão do MFA, avaliam as condições objetivas e subjetivas do jogo e concluem que é “possível desferrar com êxito uma acção de ‘confronto final e decisivo com o Poder’”²⁷⁵. Os dias seguintes seriam de discussão e elaboração de um programa político para o país:

O projecto do programa, submetido aos generais Costa Gomes e Spínola, é alvo de negociações sobretudo com este último, que impõe *formulação e linguagem mais moderadas*. As vicissitudes que o texto do programa atravessa são bem reveladoras das diferentes perspectivas políticas existentes no Movimento e que, convergindo no dia 25 de abril de 1974, voltarão a afastar-se posteriormente²⁷⁶ (grifos nossos).

Os cuidados com a linguagem e o conteúdo programático do documento eram filigranas diante do objetivo fundamental do MFA: derrubar o regime e instaurar uma ordem política democrática. O programa radical prometia os céus, depois do longo inferno político salazarista: eleições livres; liberdade de reunião, expressão e associação; legalização de partidos políticos e de sindicatos; reconhecimento da autodeterminação dos povos ultramarinos; política econômica antimonopolista e extinção do aparato corporativo e coercitivo do regime. Este tempo limpo brilhou como promessa nos céus de Portugal no dia 25 de abril de 1974.

²⁷⁵ *Idem*, p. 466.

²⁷⁶ *Idem*, p. 467. PIMENTEL registra que Spínola anotou à lápis dúvidas condicionais nesse documento, entre as quais uma interrogação sobre o item que se referia à “amnistia imediata de todos os presos políticos, na metrópole e no ultramar”. *Op. cit.*, p. 1600.

A Transição

O anúncio para o início das operações veio pouco depois da meia-noite pelas ondas da Rádio Renascença, que começou a tocar a senha poética da canção “Grândola, Vila Morena”. Entre 00:30 h e 03:00 do dia 25 as tropas da Escola Prática de Cavalaria, de Santarém, avançam sobre Lisboa. Levantam-se também unidades militares em Mafra, Tomar, Região Militar de Lisboa, Figueira da Foz, Lamego, Estremoz, Vendas Novas, Viseu e outros pontos, sem que nenhuma força policial ou militar se opusesse, nesse intervalo de tempo. Em poucas horas, os golpistas já tinham se apoderado das instalações da Radiotelevisão Portuguesa e Emissora Nacional, cercaram o Aeroporto de Lisboa, tomaram o Quartel da Legião Portuguesa e controlavam vários pontos geográficos, órgãos e instituições estratégicas na capital.

Dentre a pouca resistência ocorrida, merece registro, pelo seu simbolismo político, o comportamento da PIDE / DGS nas horas seguintes ao golpe. Cercados pelo povo e por um destacamento de fuzileiros que desde cedo se concentraram diante de sua sede, em Lisboa, cerca de duzentos agentes da polícia política tratavam de queimar papéis e pastas dos arquivos²⁷⁷. Há escaramuças. Às 21 horas, os “pidistas” disparam tiros sobre os manifestantes, matando três e ferindo 45 pessoas. Um agente também foi morto pelos fuzileiros, ao tentar fugir da sede. A rendição ocorre cerca das 22 horas, com dezenas de agentes saindo sob proteção dos fuzileiros para evitar o linchamento popular.

A rapidez com que o regime caiu é o sinal típico de toda ordem política que está no poder, mas não o exerce. Em Lisboa, o primeiro-ministro Marcello Caetano se refugia no quartel da Guarda Nacional Republicana (GNR). Esta tropa e uma polícia de choque

²⁷⁷ PIMENTEL, Irene, *op. cit.*, p. 1597-1605.

mobiliza-se para a zona do quartel, no Largo do Carmo, com a intenção de resistir aos revoltosos. Mas as forças do MFA já estavam cercando Caetano e alguns de seus ministros, impondo a rendição. A demora de uma posição do primeiro-ministro é respondida com uma rajada de metralhadora na entrada do prédio, às 15:10h, por ordem do MFA. O avanço das horas convence os sitiados que não mais habitavam um quartel (a partir do qual – é uma hipótese –, pudessem eventualmente comandar uma resistência), mas uma prisão²⁷⁸. Homem afeito aos formalismos, Caetano, instado a entregar o poder, se diz pronto a entregá-lo ao general Spínola, “para que o Poder não caísse nas ruas (...)”²⁷⁹. Era o mesmo irrealismo de seu ministro da Defesa Nacional, Silva Cunha, que na noite de 24 de abril, quando o golpe esquentava os motores dos tanques nos quartéis, recebe um telefonema do diretor da PIDE / DGS, Silva Pais, informando que “podia dormir descansado”²⁸⁰. Marcello Caetano, que também deve ter ido dormir com a consciência em paz na noite do dia anterior, rende-se pouco depois das 18:00h do dia 25 de abril.

O primeiro ato de construção da nova ordem é um decreto da recém-criada Junta de Salvação Nacional (JSN) que extingue, no dia 30 de abril, a DGS, a Mocidade Portuguesa e a Mocidade Portuguesa Feminina, o Secretariado da Juventude e a Legião Portuguesa. É o começo do desmonte das instituições de cooptação ou de perseguição aos inimigos / adversários do regime. A JSN é o MFA instituído como poder político. Uma de suas decisões, publicada com data retroativa a 26 de abril, é a anistia dos condenados ou detidos por crimes políticos ou “infrações disciplinares da mesma natureza”²⁸¹. Segue-se a libertação dos presos

²⁷⁸ Sobre um esboço de resistência do governo nas primeiras horas do golpe, ver CARRILHO, M., *op. cit.*, p. 296-300.

²⁷⁹ PRAÇA, Afonso (*et alli*). *25 de Abril – Documento*. Lisboa: Casa Viva Editora, 1974, p. 28. É possível que Caetano tenha dito “caísse nas ruas” referindo-se a uma eventual queda “revolucionária”, com confrontação entre tropas “leais” e rebeldes. Se foi este o sentido da frase, o que temos não é mais irrealismo, mas pura ilusão sobre os fatos.

²⁸⁰ PIMENTEL, Irene, *op. cit.*, p. 1597-1598.

²⁸¹ PRAÇA, Afonso, *op. cit.*, p. 63.

políticos, o regresso dos exilados e a extinção dos Tribunais Plenários, órgãos que serviam como máquina de criminalização política dos opositores à ditadura.

Os primeiros decretos da JSN sinalizam uma perspectiva de transição política que evidenciará o grau do compromisso democrático do MFA. Neste sentido, saber como se comportaram historicamente os militares no regime de Salazar é fundamental:

(...) as perspectivas de transição para a democracia são melhores nos casos em que as Forças Armadas tiverem mantido um grau relativamente elevado de unidade corporativa e consciência profissional, em que o seu papel político e o controle exercido sobre os recursos não tenham sido demasiado alargados, em que a sua identificação simbólica com o regime cessante tenha sido reduzida (ou enterrada num passado distante) e em que as suas tarefas relativas à segurança nacional sejam modestas e realizáveis, mas respeitáveis e significativas²⁸².

Com efeito (sob a premissa de que o MFA era representativo no conjunto das Forças Armadas, sobretudo entre a oficialidade), o movimento, face a este passado das relações civis-militares, estaria comprometido com uma transição democrática. E se colocaria como o ator central desse processo. Estes e outros atores da mudança em curso, como o Partido Comunista Português (PCP), cedo revelariam suas divergências político-ideológicas, as quais vão dividir as forças políticas em luta pela hegemonia no aparelho de Estado. A rigor, estas diferenças já eram latentes, como vimos, face ao grau de liberalização pretendido por Spínola (um “moderado” mais por índole do que por tática política) e o ideal predominante no núcleo duro do MFA, radical em seu programa revolucionário²⁸³.

²⁸² SCHMITTER, Philippe C.. *Portugal: Do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: ICS, 1999, p. 282.

²⁸³ Na madrugada do dia 26 de abril, quando o MFA já era poder instituindo-se, um pouco antes da apresentação formal do seu programa político aos portugueses, via televisão, nos bastidores da emissora o general Spínola volta a insistir na eliminação da proposta de criação de uma estratégia antimonopolista da nova política econômica e da proposta de reconhecimento do direito dos povos (leia-se, ultramarinos) à autodeterminação. Sintomaticamente, o documento não fala em *autodeterminação dos povos*, mas mantém a via antimonopolista. Por seu turno, na mesma ocasião, o general Costa Gomes sugeriu e teve acatada a proposta de que fosse

O programa do MFA é a carta de princípios a partir da qual as diferentes visões sobre a natureza e a extensão das mudanças políticas serão balizadas. Ela será retalhada ou remendada até 1989, quando seu legado revolucionário de cariz socializante é finalmente expurgado na II Revisão Constitucional. Sem pretender fazer aqui uma análise da transição, tomo este documento como eixo da evolução da transição apenas para demarcar os conflitos entre as várias forças políticas em luta, seja dentro do poder de Estado ou por meio das instituições sindicais, dos partidos, imprensa, empresas, clero católico e Forças Armadas. O regime que resultará da transição será, por assim dizer, uma decantação de todos estes choques em torno dos quais buscar-se-á um consenso político legal e legítimo da nova ordem.

No dia 15 de maio, os sete membros da JSN escolhem Spínola para presidente da República. Em sua proclamação ao país, o general, falando em nome da Junta, assume o compromisso político de “Abster-se de qualquer atitude política que possa condicionar a liberdade de eleição, e a tarefa da futura Assembléia Constituinte, evitar por todos os meios que outras forças possam interferir no processo que se deseja eminentemente nacional”²⁸⁴. Se esta espécie de carta de intenções não toca na questão do ultramar, o Programa do MFA aborda-o, ainda que remetendo a sua solução à “Nação”, a partir de um debate orientado pelo reconhecimento de que o problema das guerras nas colónias é político e não militar. Este diagnóstico genérico implica deduzir que a questão do ultramar – a causa política central para a desagregação e fragmentação do Poder do Estado português – não era pacífica no Governo Provisório, relativamente aos interesses e visões do MFA e de lideranças como Spínola. De fato, o interesse do Presidente e do general Costa Gomes na transformação da antiga PIDE / DGS em um órgão de informações militares nas províncias revela uma ambigüidade de

permitida a continuidade da polícia política (PIDE / DGS) no ultramar, convertida em um serviço de informações de natureza militar. CARRILHO, M., *op. cit.*, 302.

²⁸⁴ PRAÇA, Afonso, *op. cit.*, p. 180.

princípios: qual a necessidade de informação militar para uma guerra já perdida e que requeria solução política, conforme princípio do MFA?

A transição portuguesa para a democracia será marcada por estas clivagens originais. Em todo o caso, o Governo Provisório procede dentro de uma agenda democrática: eleições livres e plurais, convocação de uma Assembléia Constituinte, abolição da censura, liberdade de expressão e associação. É sobre esta agenda que os atores políticos de relevo no processo, sobretudo os partidos, delinearão a forma e o conteúdo das transformações políticas no conflito que aflora a partir das clivagens políticas e ideológicas, e que terão expressão revolucionária até o desfecho de 25 de novembro de 1975.

A escolha de Spínola, unânime no MFA, servirá antes como uma legitimação do novo regime na perspectiva de um tipo de liderança hierárquica. No entanto, o general não podia negociar / transigir na dinâmica política instável, e os seus próprios interesses e visões do que deveria ser a nova ordem cedo se diluiriam entre os choques de forças antagônicas. Forçosamente, as diferentes e muitas vezes opostas visões políticas entre lideranças e instituições deixariam visíveis os recursos individuais dos atores políticos para apreender a natureza mutável do processo português, que oscilava entre um pólo radical e um pólo moderado, ora justapondo-se, ora negando-se. Spínola defrontou-se com os seus limites e recursos no dia 30 de setembro de 1974, quando renuncia à Presidência da República na esteira do fortalecimento da esquerda do MFA, contrário aos planos de reconstrução da hegemonia da burguesia industrial-financeira²⁸⁵.

²⁸⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa, *op. cit.*, p 28.

Entre setembro e março de 1975, militares ligados ao ex-presidente se articulam no Brasil e no exílio para golpear o Estado²⁸⁶. Neste período, abre-se, também internamente ao Estado, um processo de lutas sociais e políticas em que “(...) a questão global da natureza de classe da dominação estatal passou a ser parte integrante da luta política, senão mesmo o objecto privilegiado da luta de classes. A crise do Estado transformou-se numa crise revolucionária (...)”²⁸⁷. No dia 11 de março daquele ano, uma nebulosa mobilização de oficiais spinolistas é abortada. A ala de esquerda do MFA, em aliança com o PCP, decide então institucionalizar o golpe de 1974 na sua vertente revolucionária: forma, nesse mesmo dia, um Conselho da Revolução, integralmente militar e com competências legislativas. Suas decisões: nacionaliza os bancos portugueses, as companhias de seguros e de transportes, as indústrias siderúrgica, naval, química, petrolífera e de cimento, além da indústria da cerveja; autoriza ainda a expropriação e coletivização dos latifúndios no Alentejo, Ribatejo e províncias do Sul²⁸⁸.

O conjunto de clivagens da transição portuguesa pode ser explicado, segundo Santos, pela luta entre as forças sociais e políticas hegemônicas pelo Partido Socialista (PS) e pelo PCP, e nas “fracturas profundas” ocorridas na direção política do MFA²⁸⁹. De fato, estes atores vão encarnar o processo na sua dualidade moderada / radical. O momento de expressão institucional dessa dualidade vai se dar depois da eleição para a Assembleia Constituinte Portuguesa, realizada no dia 25 de abril de 1975, na qual o PS, o PPD e o CDS conquistam 71,7% dos votos²⁹⁰. Este resultado vai legitimar um novo discurso que se oporá ao discurso

²⁸⁶ Para saber sobre a mobilização de Spínola no Brasil, ver GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 105-126.

²⁸⁷ *Idem, ibidem*.

²⁸⁸ LUCENA, Manuel. “Reflexões sobre a queda do regime salazarista e o que se lhe seguiu”. In *Análise Social*, vol. XXXVII (162), 2002, p. 14-15.

²⁸⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa, *op. cit.*, p. 35.

²⁹⁰ LINZ, Juan J.; e STEPAN, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia – a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. (Trad. Patrícia de Queirós Carvalho Zimbres). São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 152.

do governo provisório, sobretudo aos interesses das forças ligadas ao PCP, fora e dentro do aparelho de Estado e do MFA. Não por acaso, Álvaro Cunhal, à época secretário-geral dos comunistas, disse em 1975 sobre os resultados da eleição:

“Se você pensa que o Partido Socialista, com seus 40% e os popular-democratas, com seus 27%, constituem a maioria... Você está sendo vítima de um mal-entendido. Estou lhe dizendo que as eleições não têm nada, ou têm muito pouco a ver com a dinâmica da revolução... Asseguro-lhe que não haverá um Parlamento em Portugal”²⁹¹

Quer dizer, o PCP desconfiava do que pudesse vir dessa arena institucional que dava uma maioria matemática a um discurso democrático e moderado, mas que talvez não expressasse a dinâmica do movimento social, igualmente democrático, mas numa clave radical e revolucionária.

As perspectivas antagônicas cedo se materializaram. No dia 11 de julho, os socialistas, liderados por Mário Soares, retiram-se do governo. Assim o fazem os ministros do PPD, no dia 17 do mesmo mês. Nesse ínterim, a reação conservadora e anticomunista começava a se organizar, enquanto o PCP, em parte mentor de um encaminhamento radical do processo, fortalecia-se nas camadas urbanas da média burguesia, movimento popular e estruturas sindicais. Estas dinâmicas opostas podem ser simbolizadas, pelo lado dos conservadores, na destruição da sede do PCP em Rio Maior, protagonizada por 200 agricultores e católicos; e, de outro, pelo rápido crescimento de filiados ao PCP, que no verão de 1975 já contava com cerca de 100 mil pessoas.

²⁹¹ *Idem*, p. 152-153.

Fora do governo, em agosto os socialistas começam a se demarcar como oposição, apoiando grandes e por vezes “violentas manifestações populares contra a nomeação de comunistas e simpatizantes comunistas, escolhidos por Vasco Gonçalves, para o Quinto Governo Provisório”²⁹². A pressão faz o presidente Vasco Gonçalves renunciar no dia 29 de agosto. A ruptura em nível de governo também afetaria a unidade do MFA, que numa assembleia no dia 5 de setembro, realizada em Tancos, fragmenta-se durante a disputa entre o general Melo Antunes e o general Vasco Gonçalves. Antunes questionou a “tentativa de Gonçalves para se tornar chefe do Estado-Maior, bem como a sua linha política, derrotando-o categoricamente”²⁹³. O general Melo Antunes, durante agosto, liderara contra o governo um grupo de nove antigos membros do MFA, alguns deles agora comandantes das regiões militares do Centro e Sul de Portugal.

O sexto governo provisório foi formado com a volta dos socialistas, social-democratas e alguns dos membros históricos do MFA que se alinharam a Antunes na derrubada de Vasco Gonçalves. De certa forma como oposição ao Comando Operacional do Continente (COPCON), comandado pelo general Otelo Saraiva de Carvalho, cria imediatamente o Agrupamento Militar de Intervenção, antecipando, em termos institucionais, o conflito político-ideológico que poderia resvalar para uma confrontação armada entre tropas das Forças Armadas, e daí para o início de uma guerra civil²⁹⁴. O PCP se coloca na oposição e decide se aliar com grupos à extrema-esquerda. As Forças Armadas refletem a divisão do MFA a um ponto em que sentem a necessidade de se definirem politicamente²⁹⁵.

²⁹² *Idem*, p. 172.

²⁹³ MAXWELL, K., *op. cit.*, p. 172-173.

²⁹⁴ Para compreender o jogo das forças envolvidas no “verão quente” lisboeta, e que poderia resultar no conflito armado, ver http://www.lainsignia.org/2000/noviembre/ibe_094.htm, em 9 de Maio de 2005.

²⁹⁵ *Idem*, p. 173.

O confronto torna-se agudo a partir de setembro. Neste mês, o general Vasco Lourenço apresenta a Saraiva de Carvalho um plano de operações militares elaborado pelo tenente-coronel Ramalho Eanes e os nove integrantes do MFA. O objetivo é, aparentemente, preventivo. Em outras palavras, teria sido concebido para contra-golpear uma eventual tentativa de golpe de militares de esquerda. O pretexto para o plano entrar em ação chega com o movimento dos pára-quedistas, que no dia 25 de novembro, sem qualquer oficial a comandar a ação, ocupam pela manhã quatro bases aéreas em Lisboa²⁹⁶. O movimento militar é travado por Eanes, com tropas, apoio político dos nove do MFA, do PS e de um PCP que recua da hipótese do conflito armado, atuando inclusive para desmobilizar trabalhadores e movimento popular. A Revolução dos Cravos, depois da viragem à esquerda em março, vai oscilar para um centro moderado na medida em que, não mais os militares, mas os partidos, institucionalizarem-se como vetores legais e legítimos da mudança política que as urnas sinalizaram, em abril.

Estes sinais deságuam na Assembléia Constituinte, instalada em junho de 1975. A elaboração das leis, é claro, vai sofrer os impactos da luta político-ideológica. Além disso, a discussão é condicionada por dois pactos, datados de 13 de abril e de 26 de fevereiro de 1976. O primeiro atribuiu poderes políticos significativos ao MFA, e o segundo impunha travas aos futuros governos que quisessem alterar ou anular as disposições socialistas e / ou socializantes da Constituição. A luta das ruas e dos quartéis entra no Parlamento português pelo voto das urnas, mas a força da revolução, no embate classista sob as táticas e interesses partidários opostos, ainda conservará seu *élan* radical: “A Constituição de 1976 conservava o Conselho

²⁹⁶ Até hoje, discute-se quem deu as ordens para este *putsch* esquerdista, em tudo fadado ao malogro. Não se deve desprezar a possível participação de “agentes provocadores” de serviços secretos infiltrados na esquerda, dentro do PCP, MFA e Forças Armadas, e que conceberam e decidiram esta intentona militar. Sabe-se que os EUA, que tinham “saído para almoçar” quando a Revolução dos Cravos derrubou o regime, cedo voltaram para conhecê-la por dentro e por fora, e assim também a espionagem militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Esta é uma história que está para ser contada, a partir dos arquivos secretos.

da Revolução, instituído no período mais radical da transição; as Forças Armadas permaneciam independentes do controlo do governo (...)”²⁹⁷. Paradoxalmente, a Constituição, que preconiza a construção de um Estado socialista – traduzindo o controle da fração radical / revolucionária do MFA e do PCP no processo, e sendo o ponto máximo da institucionalidade revolucionária – marcará, ao mesmo tempo, seu limite político como *locus* legal e legitimador da nova ordem. E o limite foi dado pelo resultado das urnas, menos do que pela eleição em si²⁹⁸. Nos 71,7% dos votos há o sinal de que a ruptura revolucionária seria mitigada pela reforma institucional do Estado, eixo seguro para encaminhar um novo consenso hegemônico que a burguesia industrial-financeira vai trabalhar pela via parlamentar.

A via parlamentar para reformar o Estado é reafirmada com a vitória do PS, PPD e CDS, que somam cerca de 75% dos votos nas eleições de 25 de abril de 1976. Este ano também marca uma mudança de discurso importante: “O Exército, que em 1975 se considerava como uma ‘vanguarda revolucionária’ e um ‘movimento de libertação nacional’, em 1976 fazia o elogio da ‘hierarquia’ e da ‘disciplina’”²⁹⁹. O Presidente da República eleito, Ramalho Eanes, vai pautar a reforma das Forças Armadas pela agenda do profissionalismo e da hierarquia. O primeiro-ministro será Mário Soares, do PS. Com prestígio internacional e perfil político moderado, atuará como um mediador decisivo nos anos seguintes na construção daquele novo consenso.

Sucessivamente, o legado radical / revolucionário do período 74 / 75 será expurgado da Constituição portuguesa, mediante as revisões. Na revisão de 1982 é extinto o Conselho da

²⁹⁷ MAXWELL, K., *op. cit.*, p. 179.

²⁹⁸ LINZ e STEPAN afirmam na obra aqui citada que uma eleição livre é um meio de compensar a “dinâmica não-democrática de um governo provisório”. Isto é um fácil raciocínio *a posteriori*. E se o resultado da eleição coadunar-se com essa dinâmica não-democrática? A eleição deixará de legitimar democraticamente o governo provisório? *Op. cit.*, p. 151.

²⁹⁹ MAXWELL, K., *op. cit.*, p. 183.

Revolução e as referências ao MFA. No entanto, registra Maxwell, “deixou intactos (...) os dispositivos destinados a travar qualquer alteração à ‘via para o socialismo’; em suma, a Constituição proibia ainda a privatização das empresas públicas e nacionalizadas”³⁰⁰. A rigor, a referência a esta via já era naquela altura da transição portuguesa uma retórica política: o novo consenso que se efetivava, legitimado pelas urnas, era em torno da afirmação de uma hegemonia democrático-burguesa. Neste eixo da nova ordem política o socialismo era um legado (e lembrança romântica) a ser expurgado legalmente da *real politik*, dado que as estruturas econômicas começavam a se consolidar no quadro de uma economia de mercado na qual a burguesia industrial-financeira passava a ser o pólo de conversão das demandas político-sociais no contexto de uma democracia representativa.

No dia 11 de dezembro de 1982, com a aprovação, pela Assembléia da República, da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, a tutela civil sobre os militares começa a ser institucionalizada dentro do Ministério da Defesa. O fundamento desta tutela foi consubstanciado no artigo constitucional que trata das Forças Armadas, no qual se afirma que “As Forças Armadas estão ao serviço do povo português, *são rigorosamente apartidárias e os seus elementos não podem aproveitar-se da sua arma, do seu posto ou da sua função para qualquer intervenção política*”³⁰¹ (grifos nossos). Em outras palavras, quaisquer intenções político-ideológicas de origem militar estão *per se* deslegitimadas e serão, em função disso, ilegalizadas.

Se no plano das relações civis-militares a transição se consolidava num eixo democrático, na esfera dos serviços de Inteligência a transição vai começar somente em 1984. Nos primeiros dez anos do golpe dos capitães, a esfera civil da área de informações permanecera suspensa em um limbo institucional. A Junta de Salvação Nacional extinguiu a

³⁰⁰ *Idem*, p. 190.

³⁰¹ Constituição da República Portuguesa (Versão de 2004), Lisboa: Hugin, 2004, p. 252.

PIDE / DGS em 1974, e nos anos seguintes os governos provisórios não criaram nenhum órgão civil para a atividade de Inteligência e Contra-Inteligência. Como demonstrei, nesse período subsistiram órgãos militares, a exemplo da DINFO, mas o peso do legado pidista bloqueou a elite política da transição em instituir um órgão civil para a área. Os legados político-autoritários pós-transição na área de Inteligência civil serão objeto de análise no tópico 4.2, deste capítulo.

4.1.2 Espanha

A Agonia

A longa agonia física do *generalíssimo* Francisco Franco pode servir como uma metáfora do ocaso do seu regime. Ao morrer, no dia 20 de novembro de 1975, Franco deixava a Espanha mergulhada em uma crise institucional que retratava o desajuste entre as demandas do país pelo progresso social e econômico, e o fechamento do regime como indutor e meio de expressão política daquelas mudanças. O franquismo não morreria com o seu criador, mas durante uma transição política na qual, entre 1975 e 1984, a democratização foi pactuada sob uma tensa dialética de avanços e recuos protagonizados na relação civil-militar.

De acordo com Linz e Stepan, a transição espanhola é um caso paradigmático de reforma pactuada – ruptura pactuada, em que

os detentores do poder chegaram à conclusão de que (...) não poderiam, em face do contexto da Europa Ocidental de então, manter-se no poder sem um excesso de repressão, ao passo que aqueles que se opunham ao regime não conseguiam angariar (...) apoio suficiente para derrubá-lo, principalmente devido à lealdade das Forças Armadas para com o regime³⁰².

A ruptura pactuada sublinha, de acordo com Maravall, a ausência de continuidade política entre dois tipos de regimes e os princípios de legitimação nos quais estes se apóiam,

³⁰² LINZ e STEPAN, *op. cit.*, p. 115.

enquanto a reforma pactuada enfatiza que o processo formal se inicia derivando da legalidade anterior³⁰³. Ambos os pactos foram operados numa transição com duas fases distintas, embora complementares: a) *institucional* (de 18 de novembro de 1976, quando as Cortes franquistas aprovam a Lei da Reforma Política, a 6 de dezembro de 1978, data da aprovação da nova Constituição); e b) *política* (de 3 de julho de 1976, data em que o rei Juan Carlos destitui o presidente do Governo, primeiro-ministro Carlos Arias Navarro, a 28 de outubro de 1982, quando o Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) ganha a eleição por maioria absoluta)³⁰⁴.

As condições para a transição espanhola, segundo Tezanos, podem ser assentadas nos seguintes aspectos: a) mudança no perfil das classes sociais, sobretudo com a modernização da burguesia; b) intensa “desruralização”, com o progressivo desaparecimento das pequenas propriedades agrícolas; c) isolamento externo da Espanha; e d) mudança no perfil da sociedade, incidindo sobre as mentalidades³⁰⁵. O ocaso do regime não era apenas uma crise de autoridade, mas também sinalizava um desajuste social e político grave e profundo de um sistema político que encontrava crescente dificuldade para solucionar os múltiplos problemas práticos de uma sociedade industrial e urbana cada vez mais complexa e diversificada³⁰⁶. Em termos econômicos, por exemplo, o caráter autárquico do modelo franquista se esgotara nos anos cinquenta, e a estratégia adotada para sair desse isolamento e estagnação conduziu a uma rápida industrialização e modernização da economia, pela inversão de capital estrangeiro (favorecendo a emigração de mão de obra desempregada, especialmente a agrícola, aos países

³⁰³ MARAVALL, José Maria; e SANTAMARIA, Julian. “Transición política y consolidación de la democracia en España”. In *La Transición Democrática Española* (org. TEZANOS, José Félix COTARELO, Ramon; e DE BLAS, Andrés). Madrid: Editorial Sistema, 1993, p. 187. (Livre tradução).

³⁰⁴ COTARELO, Ramon. “La transición política”. In *La Transición Democrática Española* (org. TEZANOS, José Félix; COTARELO, Ramon ; e DE BLAS, Andrés). Madrid: Editorial Sistema, 1993, p. 41.

³⁰⁵ TEZANOS, José Félix, *op cit.*, p. 25. (Livre tradução)

³⁰⁶ *Idem*, p. 26. Para uma análise classista da ascensão da social-democracia na Espanha, ver LOPEZ III, Fred A.. “Bourgeois State and the Rise of Social Democracy in Spain”, p. 17-72. In CHILCOTE, Ronald H. (Org.) . *Transition from dictatorship to democracy: comparative studies of Spain, Portugal and Greece*. New York: Ed. Taylor and Francis, 1990.

da Comunidade Económica Europeia (CEE) ou às zonas mais industrializadas do país), e financiando o projeto graças a empréstimos e ajudas internacionais, ao setor turístico e às divisas dos emigrantes³⁰⁷.

A transição seria negociada paralelamente à configuração de novas estruturas económicas e mentalidade capitalista articuladas. A estratégia da abertura económica liberalizante fez aflorar as contradições e clivagens do regime a partir mesmo dos interesses do bloco de poder espanhol, que na concepção de Poulantzas, constituía-se numa “burguesia doméstica” (dos setores industrial, de serviços, de transportes etc), na “oligarquia burguesa” (financeira, bancária e comercial), na pequena burguesia, nos militares e na Igreja Católica³⁰⁸. Como salientam Maravall e Santamaria, o ritmo das mudanças trouxe certas *consequências não desejadas* que tornaram difícil manter incólumes as pautas conservadoras que caracterizaram as duas décadas anteriores, nas quais o regime manteve-se mediante um *consenso passivo*³⁰⁹. Estes autores resumem as causas da mudança em cinco fatores: a) a rápida industrialização provocou mudanças radicais na distribuição ocupacional e territorial da população: se em 1950 os trabalhadores da indústria representavam menos de 25% da população economicamente ativa, em 1970 eles representarão cerca de 37%; b) a liberalização económica e a modernização impuseram mudanças ao modelo de relações industriais (foi legalizada a negociação coletiva, criou-se uma representação limitada de trabalhadores nos sindicatos controlados pelo Estado e as penas por greves foram mitigadas); c) as mudanças económicas afetaram a política, especialmente grupos politizados da classe trabalhadora, a Universidade e algumas regiões com tradição nacionalista (Catalunha e País Basco, por exemplo); d) o processo afetou profundamente a estrutura da classe dirigente espanhola e a

³⁰⁷ MARAVALL, José Maria; e SANTAMARIA, Julian, *op. cit.*, p. 188. (Livre tradução).

³⁰⁸ LOPEZ III, Fred A., *op. cit.*, p. 19.

³⁰⁹ MARAVALL, José Maria; e SANTAMARIA, Julian, *op. cit.*, p. 188 (grifos dos autores). (Livre tradução).

natureza de seus problemas políticos; e e) o êxito da política desenvolvimentista não fortaleceu a coesão interna do regime³¹⁰.

A reforma começou a partir da própria estrutura institucional deixada por Franco, a exemplo do partido único e das Cortes, um “parlamento” corporativo. O meio para abrir o processo de mudança foi a aprovação da Lei da Reforma Política. Depois de aprovada pelas Cortes (425 votos a favor e apenas 59 contra), esta lei foi submetida a um referendo no dia 15 de dezembro de 1976, no qual, com a participação de 77% do eleitorado, foi aprovada com 94% dos votos. A mais importante condição proporcionada por essa lei seria transformar as Cortes em um parlamento, a partir de eleições livres e plurais. As eleições serviriam para institucionalizar a transição em um eixo legítimo, via Cortes e via figura do rei Juan Carlos, “sagrado” politicamente por Franco nos estertores do regime (ainda que a monarquia não fosse instituição de particular veneração pelos espanhóis, em geral).

A transição espanhola contou com importantes atores, cuja liderança e / ou peso institucional serviriam para equilibrar, numa agenda política moderada, os conflitos internos às forças (campo militar, por exemplo) ou entre as forças que buscavam construir a hegemonia fundada em um consenso democrático. Foi fundamental para o caráter pactuado da transição a atuação de líderes como Adolfo Suárez, primeiro-ministro nomeado em julho de 1976, após a demissão de Arias Navarro, que nunca aceitou a idéia de transformar o regime franquista em uma democracia pluralista³¹¹. A Igreja Católica, um dos antigos pilares de sustentação do regime, também atuou na perspectiva da mudança, com o cardeal Enrique y Tarancón vinculando explicitamente o restabelecimento da monarquia à restauração

³¹⁰ *Idem, op. cit.*, p. 189-191. (Livre tradução)

³¹¹ *Idem*, p. 199.

democrática³¹². O Partido Comunista Espanhol, legalizado no dia 9 de abril de 1977, mas que, por meio do seu líder histórico, Santiago Carrillo, desde o início da abertura política tinha adotado uma estratégia de negociação. O movimento sindical, que no dia 20 de janeiro de 1976 já, por assim dizer, “testava” o processo com a realização de manifestações contra o governo de Arias Navarro. Os partidos políticos, por fim, seriam o natural escoadouro para “(...) que as forças presentes das ruas e na sociedade civil viessem a participar do sistema político (...)”³¹³.

As Forças Armadas foram o contraponto do processo espanhol. Ao contrário da maioria dos oficiais portugueses, os militares reagem à liberalização demarcando-se em campos políticos distintos e muitas vezes antagônicos, com a maioria se situando em um pólo conservador durante o processo. Se em Portugal o MFA institucionalizara-se como porta-voz da caserna, estando, ao mesmo tempo, politicamente acima das Forças Armadas, na Espanha a transição pactuada institucionalizou as opções *por dentro* daquelas. Em termos ideológicos, a resistência radical da direita militar à transição encontra expressão política corporativa pelo fato mesmo de a estratégia dos atores civis privilegiar um diálogo institucional que, inclusivo, não poderia transigir princípios democráticos. A estratégia da ruptura / reforma pactuada vai condicionar o comportamento da oficialidade conservadora em um quadro cujas opções se resumiam em: a) apoiar a transição conforme os princípios liberalizantes; e b) resistir / golpear o processo. Na verdade, estas opções excludentes impuseram-se às Forças Armadas espanholas como o efeito irrecorrível do que talvez possa ser considerado uma lei: as transições pactuadas, fundadas em um eixo legal e legítimo, não propiciam opções institucionais neutras, mas antes impõem a opção democrática, única resposta possível para que os militares não fiquem isolados e, no limite, deslegitimados como instituição.

³¹² *Idem*, p. 198.

³¹³ LINZ e STEPAN, *op. cit.*, p. 122.

Os limites da caserna são perceptíveis já no discurso de Arias Navarro, no dia 12 de fevereiro de 1974, como novo primeiro-ministro. Navarro, segundo Zaverucha, sinalizou o seu apoio à liberalização do regime, mas esta plataforma era controlada, pois assentava-se em “eleições restritas e concessão de maior poder de barganha aos sindicatos verticais”, embora sem oferecer este poder aos partidos políticos³¹⁴. A posse de Arias Navarro ocorre em um ambiente de confrontação política interna aos quartéis. Pouco depois da morte do primeiro-ministro Luís Carrero Blanco em um atentado do grupo ETA (sigla de *Euskadi ta Askatasuna* ou Pátria Basca e Liberdade), no dia 20 de dezembro de 1973, o chefe da Guarda Civil, Iniesta Cano, quis mobilizar esta força paramilitar para ocupar grandes cidades, mas a tentativa foi frustrada pelo general Díez-Alegria, chefe do Estado-maior do Exército, “atitude que fortalecia sua reputação de liberal frente à linha dura do *bunker* (o *bunker* era a extrema-direita, incluindo civis e militares)”³¹⁵.

Os militares divergiam quanto ao papel constitucional das Forças Armadas, mas convergiam programaticamente sobre a necessidade de recuperar os salários, aumentar o orçamento militar e mudar o processo de promoções na carreira³¹⁶. A divergência, contudo, incidia diretamente nas opções político-ideológicas face à transição, enquanto os assuntos corporativos estavam, no limite, imunes a uma contaminação política. Sem recursos para solucionar / encaminhar imediatamente as demandas corporativas, restava aos condutores da transição criar uma institucionalidade democrática interna às Forças Armadas a partir da democratização / liberalização do campo civil. Era como se a caserna (pelo menos aqueles que se dispunham a aceitar uma liberalização) quisesse ver o efeito-demonstração dos civis. Isto exigiria a coragem e habilidade demonstradas por Adolfo Suárez em eventos como a

³¹⁴ ZAVERUCHA, Jorge. *Rumor de Sabres – Controle Civil ou Tutela Militar?* São Paulo: Editora Ática, 1994, p. 20.

³¹⁵ *Idem*, p. 22-23.

³¹⁶ *Idem*, p. 24

legalização do Partido Comunista Espanhol, o inimigo mais antigo e radical do franquismo, no dia 9 de abril de 1977. Legalizar os comunistas servia antes para enquadrá-los numa pluralidade partidária que legitimaria, também ideologicamente, a eleição de 15 de junho desse mesmo ano, da qual saiu um parlamento que elaborou um projeto de Constituição aprovado no referendo de 6 de dezembro de 1978. A decisão de Suárez provocou a reação do Conselho Superior do Exército, que em nota afirmou a “repugnância geral” de todas as unidades do Exército, mas que em função dos altos interesses nacionais, “(o Conselho) aceita com disciplina o fato consumado”³¹⁷.

Os Pactos

O primeiro-ministro Adolfo Suárez encaminha a transição dentro de uma agenda de pactos informada pelo princípio da soberania popular, e que incluía o estabelecimento de um sistema político democrático, concessão de anistia política, eleições livres e plurais, e a elaboração de um projeto de Constituição. Ao iniciar sua estratégia de conciliar os interesses (alguns dos quais radicalmente opostos), ele conversa com a cúpula católica, com a “aristocracia financeira” (assegurando a esta que as bases do sistema capitalista não corriam perigo), além dos altos funcionários da administração civil e altos comandantes das Forças Armadas, aos quais assegurou que o PCE não seria legalizado³¹⁸.

O primeiro grande teste para viabilizar a soberania popular foram as eleições gerais de 15 de junho de 1977, que segundo Maravall e Santamaria, apontaram três importantes resultados: a) não ocorreu nenhum conflito religioso (clerical / anticlerical), nem institucional (Monarquia / República), e a competição centrou-se nas dimensões nacional (sob a divisão

³¹⁷ LINZ e STEPAN, *op. cit.*, p. 124-125. O Governo dos Estados Unidos da América, por meio da CIA, aconselhou Suárez a postergar o máximo possível a legalização dos PCE, se é que fosse preciso fazê-lo. Temia-se que os comunistas saíssem fortalecidos das urnas, como ocorreu com os comunistas italianos, nas primeiras eleições depois da II Guerra Mundial.

³¹⁸ MARAVALL, José Maria; e SANTAMARIA, Julian, *op. cit.*, p. 201. (Livre tradução).

entre esquerda e direita, numa perspectiva classista) e das nacionalidades históricas; b) confirmaram o perfil moderado do eleitorado e seu apoio à democratização, com a extrema-esquerda e extrema-direita sem conquistar representação parlamentar; e c) manifestaram a existência de um equilíbrio eleitoral entre a direita e a esquerda (com as opções moderadas também predominantes internamente aos partidos desse espectro ideológico)³¹⁹.

As eleições de junho de 1977 ampliaram e renovaram a estratégia da reforma / ruptura pactuada. Seus resultados marcam a fase política da transição, a qual vai consagrar, via partidos, o eixo legítimo onde os interesses dos diversos atores vão articular um consenso político moderado e centrista. O partido mais votado foi a Unión de Centro Democrático (UCD), com 34,8% dos votos (obtendo 165 cadeiras no Parlamento), seguindo-se o Partido Socialista Obrero Español (PSOE), com 29,4% (118 cadeiras), o Partido Comunista Español (PCE), com 9,3% (20 cadeiras), a Alianza Popular (AP), com 8,4% (16 cadeiras), entre outros que somaram apenas 41 cadeiras³²⁰. A UCD, o PSOE, o PCE e a AP obtiveram votos em todo o país, empenhando-se muito nas regiões com tradição secessionista, como a Catalunha e País Basco³²¹. Coalizão de grupos moderados, liberais, democratas-cristãos e ex-franquistas, a UCD, liderada por Adolfo Suárez, servirá como meio à estratégia de centro do governo, que vai sedimentar a transição equilibrando-se entre a esquerda e a direita. Um dos desafios de Suárez antes mesmo da eleição foi negociar o Pacto de Moncloa, um acordo amplo entre governo, partidos e sindicatos para enfrentar a crise social e econômica que, entre outras possibilidades, poderia ameaçar a própria transição.

O novo Parlamento elabora a seguir um projeto de Constituição que é aprovado pela Assembléia Constituinte, e depois referendado com a aprovação de 87,8% dos eleitores, no

³¹⁹ *Idem*, p. 204. (Livre tradução)

³²⁰ *Idem*, p. 205.

³²¹ LINZ e STEPAN, *op. cit.*, p. 128.

dia 1º de dezembro de 1978³²². Em um ano e meio, três eleições decisivas na transição consolidaram o seu caráter consensual dentro daquela legitimidade já referida:

A transição democrática na Espanha certamente teve início em condições favoráveis, mas o claro compromisso para com a democratização e para com as eleições em todo o território do país fortaleceu a afirmação de legitimidade por parte do governo central, ajudou a forjar vínculos entre a sociedade política e a sociedade civil e contribuiu para uma nova relação, constitucionalmente sancionada, entre os nacionalismos periféricos e o governo central espanhol. E, mais importante ainda, as eleições em todo o país reestruturaram as identidades com relação à estatalidade, de maneiras que favoreciam as identidades múltiplas e a democracia na Espanha³²³.

A nova Constituição foi, por excelência, a carta da transição como transação. Depois do Pacto de Moncloa e da resolução do problema das nacionalidades, a carta constitucional é uma costura entre as agendas da esquerda e direita, cujos interesses heterogêneos foram objeto de negociações possibilitadas pela nova legitimidade e consenso. Se os partidos de esquerda, por exemplo, aceitaram o princípio da economia de mercado na nova carta, ao mesmo tempo exigiram uma Monarquia parlamentar na qual o rei e a rainha tivessem seus poderes limitados e definidos³²⁴.

O papel das Forças Armadas na nova ordem foi um dos debates mais importantes da constituinte. Ao discutir a forma e alcance do controle civil sobre os militares, a assembléia internalizou a divisão político-ideológica dos quartéis, onde a oficialidade demarcava-se entre o alinhamento legal-institucional com o regime que se instituía e a oposição político-institucional. Por exemplo, o líder da direita conservadora, Fraga Iribarne, queria evitar “uma possível separação entre as Forças Franquistas de Ordem Pública e as Forças Armadas, ou

³²² *Idem, ibidem.*

³²³ *Idem*, p. 130.

³²⁴ *Idem*, p. 208.

seja, entre o papel interno do militar e o externo”³²⁵. Ele não queria ver o Exército sem poder legal para exercer o papel de polícia na manutenção da ordem e segurança públicas³²⁶. Trata-se de uma escolha fundamental, pois o *ethos* orgânico militar particulariza / diferencia o que é próprio do *métier* militar, do que é próprio ou exclusivo do *métier* policial, em tempos de paz.

De acordo com Zaverucha, a separação de papéis não isolou os militares na arena dos quartéis: “A Constituição espanhola, na verdade, em vez de isolar as forças armadas do novo regime democrático, concedeu aos militares um papel político institucionalizado: o de protetores da democracia sob controle civil democrático”³²⁷. Outra disposição importante da carta é o art. 117, incisos V e VI, que estabelece o princípio da unidade jurídica como base da organização e funcionamento dos tribunais: um crime ou delito de natureza civil cometido por militar passa a ser julgado pelos tribunais civis³²⁸. Isto implica em que quaisquer intervenções militares (não autorizadas) na ordem política ou social passariam a ser julgadas em foro civil. Deve-se sublinhar ainda, na perspectiva da institucionalização do controle civil sobre os militares, o papel constitucional do rei como comandante supremo das Forças Armadas, o que satisfaz algumas exigências dos militares, mas sem conceder-lhes autonomia corporativa, e implicou em que a política e a administração militares passaram a ser tutelada pelo Poder Executivo³²⁹.

A maioria dos estudos da transição espanhola considera que a Constituição de 1978 marca o fim da articulação de pactos e compromissos entre as forças sociais, econômicas e

³²⁵ ZAVERUCHA, Jorge, *op. cit.*, p. 46.

³²⁶ *Idem*, p. 46-47.

³²⁷ *Idem*, p. 48. Sobre a possível ambigüidade na leitura desse papel das Forças Armadas, ver o comentário de LINZ e STEPAN, *op. cit.*, p. 208.

³²⁸ *Idem*, p. 48-49.

³²⁹ LINZ e STEPAN, *op. cit.*, p. 208.

políticas. É a opinião, por exemplo, de Maravall e Santamaria³³⁰. No entanto, entre as instituições mais tradicionais do país as Forças Armadas não estavam totalmente pacificadas, em termos políticos:

(...) sua aceitação do novo regime parece ter sido cautelosa, condicional e com frequência determinada por sua lealdade ao Rei como Comandante-em-Chefe das Forças Armadas. A continuidade na cúpula militar de homens formados na Guerra Civil provocou dúvidas a respeito do seu compromisso com a democracia. Diversos incidentes manifestaram a hostilidade de algum setor das Forças Armadas, ao ponto em que o governo da UCD se viu incapaz de levar a cabo as reformas na administração militar, civil e judicial, previstas no Pacto de Moncloa³³¹.

Em minha opinião, o comportamento conservador de parte da oficialidade das Forças Armadas pode ser explicado, em certa medida, no quadro de uma herança ideológica da Guerra Civil. Schmitter afirma que uma guerra civil travada por causa da identidade nacional deixa uma “marca de nascença” que pode vir a dificultar uma transferência negociada ou a entrega do poder³³². Contudo, a duração do regime no tempo deverá provocar a “erosão de algumas das bases do conflito genético e os motivos *revanchistas* deverão diminuir durante a transferência entre gerações”³³³ (grifo do autor). No caso espanhol, se esta marca genética, na sua dimensão civil, diluiu-se com a mudança social e econômica nas décadas seguintes, na esfera militar ela perpetuou-se como ideologia. Esta ideologia se reforçou ao longo da ditadura afirmando uma natureza antiliberal e anticomunista internas às Forças Armadas, como se a constituíssem organicamente. A reação dos militares moldados pelo espectro do fascismo à Franco pode ser explicada no quadro de clivagens político-ideológicas que sobrevivem na transição como o paradoxo de uma ordem morta que tenta asfixiar as novas forças emergentes, inclusive no seio da própria corporação.

³³⁰ MARAVALL, José Maria; e SANTAMARIA, Julian, *op. cit.*, p. 209.

³³¹ *Idem*, p. 211. (Livre tradução)

³³² SCHMITTER, Philippe C., *op. cit.*, p. 278.

³³³ *Idem, ibidem*.

A divisão das Forças Armadas entre oficiais da linha dura e oficiais liberais foi o maior teste da consolidação democrática no quadro das relações civis-militares. Durante a transição, em muitos episódios a alta oficialidade conservadora tentou golpear o processo de mudança. De 13 a 16 de setembro de 1977, por exemplo, os generais Milans del Bosch, De Santiago e Coiloma Galegos, além do ex-ministro Alvarez-Arenas, reuniram-se e enviaram ao rei Juan Carlos uma carta pedindo a destituição do primeiro-ministro Adolfo Suárez, e do ministro da Defesa, general Gutierrez Mellado³³⁴. Na carta, quase um *ultimatum*, advertiam o rei que, caso não houvesse a demissão, “se considerariam livres para organizar um golpe, mesmo que o monarca tivesse de ser atingido”³³⁵.

A punição aos militares espanhóis assemelhou-se à decisão do governo português no seu enfrentamento contra os oficiais do MFA: transferência dos generais para outras unidades militares, na vã tentativa de desarticulá-los. Mas há uma diferença fundamental entre os dois casos: em Portugal, tratava-se da reação de um regime sem legitimidade política, enquanto na Espanha o pacto instituíu a legitimidade do governo, bem como dos partidos e das Cortes. A natureza do pacto até pode explicar a reação branda de Gutierrez-Mellado, dado que os golpistas talvez quisessem / aguardassem uma pena severa pelo ato de insubordinação (para insuflar o conflito): se o princípio da nova ordem era costurar um consenso democrático, responder radicalmente a uma ameaça radical seria entrar em um jogo de poder que interessava, naquele contexto, apenas aos militares reacionários.

A ação do ETA entre 1978 e 1979 desestabilizou a autoridade de Gutierrez Mellado. O assassinato do comandante Herrera Hernández e do governador militar de Madri, general Ortín Gil, em janeiro de 1978, provocou em abril a nomeação de Mellado para vice-presidente

³³⁴ ZAVERUCHA, Jorge, *op. cit.*, p. 43.

³³⁵ *Idem, ibidem.*

para Assuntos de Defesa e Segurança, sendo indicado para o Ministério da Defesa o civil Augustín Rodríguez Sahagún³³⁶. Este novo titular vai dirigir a pasta com poderes formais esvaziados, mas o seu comportamento liberal vai afirmar a sua autoridade: indiferente ao critério da antiguidade exigido pela linha dura militar (e que fora extinto por Mellado), Sahagún, em maio de 1979, “promoveu o general de divisão José Gabeiras Montero ao posto de tenente-general e o nomeou como novo comandante-em-chefe do Exército, apesar dos protestos do Conselho Superior do Exército”³³⁷.

Os atentados etarras que se seguiram, nos quais foram mortos um tenente-general, três coronéis, um tenente-coronel e um comandante militar, despertaram protestos de altos oficiais das Forças Armadas, que associaram a “falta de autoridade governamental” ao “surgimento da democracia”³³⁸. Na verdade, à parte a variável nacionalismo basco, a transição / consolidação espanhola entrava em uma zona de tensão que, configurada internamente às Forças Armadas (entre seus pólos político-ideológicos inconciliáveis), afloraria como um impasse estratégico entre seus próprios grupos radicais à direita – dado que a oficialidade liberal demarcava-se politicamente a partir do diálogo com o governo. A rigor, antes do que a democracia mesma, era a instituição militar quem estava ameaçada na clivagem ideológica que teimava em manter vivos os fantasmas emulados nos suspiros do moribundo Franco, que de seu leito ainda ecoava o perigo da maçonaria, dos judeus e dos comunistas para a Espanha cristã.

Linz e Stepan consideram que a democracia espanhola já estava consolidada antes das eleições gerais de outubro de 1982³³⁹. Eles argumentam que a prisão e condenação dos protagonistas do frustrado golpe de Estado de 23 de fevereiro de 1981, tenente-coronel

³³⁶ *Idem*, p. 49.

³³⁷ *Idem*, p. 52.

³³⁸ *Idem*, p. 51.

³³⁹ LINZ e STEPAN, *op. cit.*, p. 137.

António Tejero Molina e general Milans del Bosch, foi um sinal significativo da consolidação, pois nem entre os militares, nem na sociedade civil ocorreu qualquer movimento político importante pedindo clemência para os militares³⁴⁰. Em minha opinião, nem as eleições de 1982, nem a punição dos golpistas são condições necessárias e suficientes para o argumento da democracia consolidada. No caso das eleições gerais, diria que o regime começava a se consolidar numa perspectiva democrática sub-mínima, na qual o caráter procedimental e legal configura um tipo de democracia, como refere Mainwaring em sua crítica a Schumpeter.³⁴¹ Em outras palavras, as eleições constituíam um ritual normativo que, no limite, podiam afirmar a consolidação, mas não a consolidação *per se*. No caso da inexistência de uma reação política institucional e da sociedade que pedisse clemência pelos militares, os autores parecem não enxergar o objeto que propõem analisar, ou seja, o alcance e os limites dos princípios da transição. Quando Molina e del Bosch tentaram tomar o parlamento espanhol, faziam-no como representantes daquele pólo radical que, em termos institucionais, isolara-se da sociedade e da política com um comportamento intolerante e autoritário. Seus recursos políticos eram internos às alas anti-reformistas, e ainda assim, quero crer, mais no plano de uma retórica ideológica conservadora. Estas mesmas alas, em termos da alta oficialidade, estavam divididas, conforme aponta Zaverucha ao analisar os movimentos do general Alfonso Armada Comyn na articulação de um golpe a ser deflagrado no dia 21 de março de 1981. Um sinal de consolidação democrática de um regime não pode ser a inexistência de apoios a golpistas, mas a ausência mesma de atores e instituições articulando golpes.

O *tejerazo* deixou explícito que o controle civil sobre os militares precisava ser ajustado. No novo governo formado, foi escolhido para ministro da Defesa, Alberto Oliart,

³⁴⁰ *Idem, ibidem.*

³⁴¹ MAINWARING, Scott, *op. cit.*, p. 645-687.

que “deu um significativo impulso ao processo de consolidação democrática” com prudência³⁴². Uma das medidas importantes de Oliart foi a Ordem Ministerial nº 15, de 30 de setembro de 1982, delimitando a atuação do Centro Superior de Informações de Defesa (Cesid), serviço de informações sob a tutela das Forças Armadas. A Ordem colocava o serviço sob a alçada do primeiro-ministro, a quem o Cesid deveria prestar as informações, como era a sua finalidade inicial e exclusiva, conforme o Decreto Real nº 1558, de 1977³⁴³.

O trabalho de dezoito meses de Oliart prosseguiu com o novo ministro indicado para a pasta da Defesa, Narcís Serra. Ele tomou posse na esteira da vitória do PSOE nas eleições de outubro de 1982, com as quais Felipe González foi indicado o novo primeiro-ministro. Entre as diversas mudanças encaminhadas por Serra, destaca-se a Lei Orgânica nº 1, de 5 de janeiro de 1984. Esta lei determinou que “somente sob o comando do primeiro-ministro o ministro da Defesa poderia executar algumas de suas funções relacionadas à política de defesa e à política militar”³⁴⁴. Além disso, o Parlamento passou a ser o órgão de tutela para a aprovação das leis e orçamentos de defesa, e de controle da administração governamental e militar³⁴⁵. Para Zaverucha, a Lei Orgânica de 1984 institucionalizou o controle civil sobre os militares, separando a esfera política da cadeia de comando militar³⁴⁶.

Na gestão Serra, o Decreto Real nº 135, de 1984, determina que o Cesid passa a ser tutelado organicamente pelo ministro da Defesa, mas subordinado funcionalmente ao primeiro-ministro³⁴⁷. Esta medida buscava imunizar a área de Inteligência contra a contaminação política militar, blindando-a institucionalmente no seio do governo. Apesar de

³⁴² ZAVERUCHA, Jorge, *op. cit.*, p. 58.

³⁴³ *Idem*, p. 61 e 65.

³⁴⁴ *Idem*, p. 63.

³⁴⁵ *Idem*, *ibidem*.

³⁴⁶ *Idem*, p. 64.

³⁴⁷ *Idem*, p. 65.

lógica no quadro da estratégia de controle / aproximação com os militares, o governo e o parlamento espanhóis, como demonstraremos, verão como os legados políticos e / ou autoritários do regime franquista podem emergir na área de Inteligência, mesmo numa ordem democrática.

4.1.3 Brasil

A Ruptura

A transição brasileira é um dos processos de mudança política mais complexos no quadro da terceira onda da democratização. A complexidade pode ser situada na origem do processo. A transição nasce da decisão pessoal do presidente da República, Ernesto Geisel, em liberalizar o regime dentro de uma agenda de mudanças lentas e graduais. Era o ano de 1974, marco do início do que, entre as fases da transição brasileira, pode ser chamado de *distensão* política³⁴⁸.

O regime militar foi instaurado no dia 31 de março de 1964, quando o Exército protagonizou a derrubada do presidente João Goulart. A intervenção do Exército no processo político se enquadra em um padrão antigo no Brasil, cuja origem pode ser situada no golpe de Estado que derrubou o regime monárquico no dia 15 de novembro de 1889. Desde esse ano, podemos contar dois golpes de Estado (1889 e 1964), uma revolta militar liberal (1924, chamada de Movimento Tenentista), a participação na revolução que derrubou Washington Luís (1930), o apoio ao auto-golpe de Getúlio Vargas (1937, implantando a ditadura do Estado Novo), a pressão pela renúncia do mesmo Vargas (1954), e duas revoltas militares de caráter golpista (Jacareacanga, em 1956, e Aragarças, em 1959).

³⁴⁸ Em termos de marco de tempo político, situamos o início da transição brasileira na distensão liderada por Geisel. O marco de tempo político do fim da transição é o ano de 1985, quando José Sarney é empossado Presidente da República. Vamos tratar dos principais episódios do golpe militar porque estes estão muito próximos no tempo (são dez anos separando o golpe e o início da distensão), foi protagonizado pelos oficiais-generais que estavam aprofundando a transição e cujos legados tiveram fortes efeitos na agenda da transição.

Em 1964, o golpe militar se insere nesse padrão intervencionista. Mas agora há, por assim dizer, um novo componente genético: a tomada do poder aos civis será feita com o objetivo de instituir um regime militar. Em outras palavras, os altos oficiais das Forças Armadas decidiram ser os atores centrais do processo político, instituindo-se como poder no instável jogo dialético entre ser força de coerção e ser força política legítima, fundada numa legalidade supostamente revolucionária. “Em 1964, as Forças Armadas intervieram de modo autônomo ao perceber o esfacelamento do poder civil, conseqüentemente aumentando as chances de um golpe bem sucedido, e foram capazes de propor um programa alternativo de governo”³⁴⁹.

A gênese do golpe pode ser situada, simbolicamente, na tentativa falhada da direita parlamentar brasileira e dos ministros militares em manietar os poderes presidenciais de Goulart, ao instituir o sistema parlamentarista nos meses que se seguiram à renúncia do presidente eleito, Jânio Quadros, em agosto de 1961. Seguiu-se um conflito de poderes no qual o Congresso Nacional e o governo mergulharam o país numa crise institucional que conheceu três primeiros-ministros que não governavam, mas queriam, e um presidente da República que queria governar, mas não podia. Com a vitória do presidencialismo no plebiscito (9,5 milhões de votos contra 2 milhões para o parlamentarismo), João Goulart recupera os poderes presidenciais em janeiro de 1963.

Nesse mesmo ano, o presidente solicita em outubro, ao Congresso Nacional, a decretação do estado de sítio. Sem apoio parlamentar, retira o pedido. Os meses seguintes vão conhecer a radicalização entre as forças pró-Goulart, situadas na esquerda do Congresso e

³⁴⁹ ZAVERUCHA, Jorge, *op. cit.*, p. 163.

movimento sindical de trabalhadores, e os militares, empresários, parlamentares e parcelas expressivas das camadas médias urbanas que, assustadas pelo espectro do “perigo vermelho” anunciado pelo clero católico conservador, arrebanhava a opinião pública. Estas classes e grupos sociais serão os protagonistas das ações políticas e militares que resultam no golpe, em essência uma ação planejada e estruturada pela direita no quadro da radicalização político-ideológica da Guerra Fria: “A tomada do poder de Estado foi precedida de uma bem orquestrada política de desestabilização que envolveu corporações multinacionais, o capital brasileiro associado-dependente, o governo dos Estados Unidos e militares brasileiros – em especial um grupo de oficiais da Escola Superior de Guerra (ESG)”³⁵⁰.

O presidente João Goulart decide enfrentar seus inimigos se aliando à esquerda política, setores da classe média e trabalhadores organizados dentro da Central Geral dos Trabalhadores (CGT), controlada pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB). O ato simbólico dessa aliança foi a participação no histórico Comício da Central do Brasil, no dia 13 de março, quando, diante de dezenas de milhares de trabalhadores, o presidente anuncia suas Reformas de Base. Este programa de medidas econômicas e sociais atingia fortemente as relações capital-trabalho. Goulart, dias depois, assinou os decretos de desapropriação das terras ociosas das margens das rodovias e açudes federais, e outro encampando as refinarias petrolíferas privadas. A reforma agrária, a principal luta dos camponeses organizados, estava na ordem do dia, para temor dos latifundiários.

A reação conservadora foi imediata, com a classe média de São Paulo (capital do Estado que leva o mesmo nome) organizando a “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”, reunindo cerca de 200 mil pessoas no centro da capital do estado. Nos quartéis, a

³⁵⁰ ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1984, p. 23. Para uma visão do golpe como uma estratégia de classe, ver DREIFUSS, René Armand. *1964: A Conquista do Estado – Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1981.

agitação política ganhou contornos de insubordinação militar, com a quebra da disciplina e hierarquia em vários episódios. O mais grave deles foi o motim de marinheiros, cabos e sargentos, que em março resistiram durante quatro dias contra a punição ordenada pelos seus superiores: as Forças Armadas proibiam a participação e manifestação política de seus quadros em entidades sindicais e políticas. O ministro da Marinha mandara prender doze graduados que participavam da Associação de Marinheiros e Fuzileiros, entidade liderada pelo PCB³⁵¹.

No dia 30 de março, no auditório do Automóvel Clube do Brasil, no Rio de Janeiro, o presidente João Goulart faz um discurso para suboficiais e sargentos das Forças Armadas. Nas palavras improvisadas, faz a profissão de fé de um projeto político já naufragado na origem.

Dá um recado aos militares golpistas:

Quem fala em disciplina, senhores sargentos, quem a alardeia, quem procura intrigar o presidente da República com as Forças Armadas em nome da disciplina, são os mesmos que, em 61, em nome da disciplina e da pretensa ordem e legalidade que eles diziam defender, prenderam dezenas de sargentos³⁵².

Denuncia a corrupção e a campanha de oposição:

Se os sargentos me perguntassem (...) donde surgiram tantos recursos para campanha tão poderosa, para mobilização tão violenta contra o governo, eu diria, simplesmente, sargentos brasileiros, que tudo isto vem do dinheiro dos profissionais da remessa ilícita de lucros que recentemente regulamentei através de uma lei. É do dinheiro maculado pelo interesse enorme do petróleo internacional³⁵³.

Mostra coragem e determinação:

³⁵¹ GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 49-50.

³⁵² *Idem*, p. 63.

³⁵³ *Idem*, p. 64.

Não admitirei o golpe dos reacionários. O golpe que nós desejamos é o golpe das reformas de base, tão necessárias ao nosso país. Não queremos o Congresso fechado. Ao contrário, queremos o Congresso aberto. Queremos apenas que os congressistas sejam sensíveis às mínimas reivindicações populares³⁵⁴.

Entre os dias 31 de março e 1º de abril, o governo é derrubado a partir da mobilização de tropas do Exército na cidade de Juiz de Fora, no estado de Minas Gerais, sob o comando do general Olympio Mourão Filho. Seus tanques não precisaram chegar até o Rio de Janeiro. O dispositivo militar de Goulart, coordenado pelo general Assis Brasil, chefe do gabinete militar da Presidência, também sequer disparara um tiro em meio às manobras de unidades legalistas, nas primeiras horas do golpe. Na sublevação da caserna, a ESG foi uma importante mentora ideológica dos protagonistas. Já nos anos 50 compunham este grupo da ESG (apelidada ironicamente pela esquerda de *Sorbonne* carioca) Ernesto Geisel, Golbery do Couto e Silva e Humberto de Alencar Castelo Branco. Eram três fardas da conspiração à procura de uma ideologia que lhes desse lastro político para intervir. O primeiro e o terceiro, não por acaso, seriam sagrados presidentes da República pelo regime militar.

No poder, os militares manietaram o Congresso Nacional (legislando via Atos Institucionais e Decretos-leis), impuseram a eleição indireta para Presidente da República (via Colégio Eleitoral), cassaram mandatos políticos, expurgaram das Forças Armadas quem havia se alinhado ou fora quadro funcional do governo Goulart, e criaram as bases de um novo modelo de desenvolvimento econômico. Na área de segurança, com a criação do SNI e de órgãos policiais de informações, articulariam um aparato repressivo que nas décadas de '60, '70 e até início dos anos '80 vai praticar execuções, torturas e outros crimes em nome da lei e

³⁵⁴ *Idem*, p. 65.

da ordem (mas também contra estas). O golpe militar extinguiu o Estado de direito democrático e instituiu um regime que somente a partir de 1974 começaria a distensão sob iniciativa dos generais Geisel e Golbery.

Distensão e Abertura

A distensão e abertura política brasileiras foram marcadas por três episódios que refletiram desde o início as condições objetivas em que as elites militares liberalizantes podiam transigir face às resistências internas ao grupo hegemônico e às forças de oposição político-parlamentar ao regime. O primeiro episódio foi a decretação do chamado “Pacote de Abril”, em 1977. O segundo episódio foi desencadeado pela crise militar de outubro do mesmo ano, que culminou com a demissão do ministro do Exército, general Sylvio Frota. O último foi a escolha e sagração do sucessor de Geisel na presidência, general João Batista de Oliveira Figueiredo.

O “Pacote de Abril” foi um golpe político contra as pretensões da oposição parlamentar. Entre as diversas medidas decretadas pelo governo, destacam-se: a) Eleição indireta para os governadores de Estado, impedindo que governos como o de São Paulo e Rio Grande do Sul (grandes colégios eleitorais) fossem conquistados pelos opositores; b) Eleição indireta para um terço do Senado, assegurando uma maioria governista; e c) Mandato de seis anos para o sucessor de Geisel. As medidas serviriam, nos anos seguintes, como um meio de graduar a abertura, conforme a maior ou menor sintonia entre o regime e a oposição política na discussão do alcance da liberalização.

A decisão de Geisel em abrir politicamente o regime sofreu outro revés com a reação da ala dura do regime ao processo. O general Frota, protagonista e líder dos militares

descontentes, tinha pretensões de presidir o país na futura sucessão de Geisel. Mas parece ter se açodado quando avaliou erroneamente a vacilação do presidente Geisel no jogo entre avançar e recuar as peças da transição, conforme os recursos institucionais e pessoais que dispunha. De um lado, surgiram as primeiras ações de abrandamento do regime, como o fim da censura prévia aos jornais e a queda do número de processos condenatórios de “subversivos” nos tribunais militares. De outro, o Centro de Informações do Exército (CIE) avançava na perseguição aos comunistas, com torturas e mortes de dirigentes e militantes do PCB. No primeiro caso, Frota julgou fraqueza política do presidente. No segundo, superdimensionou uma força que os “duros” supostamente possuíam a partir do arbítrio dos porões. Errou, em um caso e outro.

A ação do presidente Geisel como fiador e protagonista da distensão e abertura mostra como certas escolhas podem estar condicionadas na dialética entre ator e estrutura. “Colocando-se na posição de árbitro do gradualismo, (Geisel) estava a um só tempo descomprimindo o processo e cristalizando na sua vontade o arbítrio da ditadura. Queria a distensão, desde que tivesse a prerrogativa de dizer qual, como e quando. Queria menos ditadura tornando-se mais ditador”³⁵⁵. A máquina da ditadura, sobretudo as engrenagens da comunidade de informações, queria acelerar a repressão e o controle, reação típica de aparelhos coercitivos que se julgam ameaçados em seu *status* e poder, e tentam autonomizar-se para negociar em posição de poder uma provável transição interna aos órgãos/comunidade. Os próceres da distensão do regime, sobretudo a dupla Ernesto Geisel – Golbery do Couto e Silva, tentavam repor a razão num regime politicamente emasculado nos anos Médici e Costa e Silva. No entanto, politizar a distensão e abertura implicava transigir leis e executar ações que o desenho institucional do regime não poderia suportar sem entrar em colapso, caso seus

³⁵⁵ GASPARI, Elio. A Ditadura Encurralada, p. 35.

atores protagonistas quisessem bancar a democratização, além propriamente da liberalização. Daí se explicar porque a transição à Geisel serviu como um solo experimental de forças políticas que em certo sentido jogaram suas sementes aleatoriamente, no ritmo das contradições políticas que a abertura começou a revelar.

A ação dos radicais liderados pelo general Frota inspirava-se na mesma perspectiva dos líderes políticos de oposição, que, no Parlamento e fora dele, apostavam na idéia de acuar o regime para acelerar não a transição, mas possivelmente sua queda a partir de um colapso. Ambas as perspectivas apostavam suas fichas no entendimento de que o adversário (Geisel face a Frota/radicais, e Geisel face à oposição política) estava fraco e se configurava um vazio de poder a ser preenchido. Mas não faltavam nem *virtù* ao Geisel daquele instante, nem a *Fortuna* o abandonaria nos meses seguintes.

A reação presidencial aos ensaios golpistas dos duros transcorreu durante alguns dias e culminou, no do dia 12 de outubro de 1977, na demissão do ministro do Exército, durante um diálogo que é bem a medida de um ditador e príncipe à Maquiavel, como foi Geisel:

– Frota, nós não estamos mais nos entendendo. A sua administração no ministério não está seguindo o que combinamos. Além disso você é candidato a presidente e está em campanha. Eu não acho isso certo. Por isso preciso que você peça demissão.

– Eu não peço demissão – respondeu Frota.

– Bem, então vou demiti-lo. O cargo de ministro é meu, e não deposito mais em você a confiança necessária para mantê-lo. Se você não pedir demissão, vou exonerá-lo³⁵⁶.

“Entender-se” com Geisel significava obedecê-lo sem reagir ou protestar, como mandam a disciplina e hierarquia militares. Frota entendeu tardiamente que ele não mandava no Exército, e jamais seria o nome para suceder Geisel. Este recado aos militares havia sido

³⁵⁶ *Idem*, p. 475-476.

dado aos civis na decretação do “Pacote de Abril”, o mais significativo sinal para o Congresso Nacional de que Geisel não podia perder o comando da transição, sob pena de perder a própria presidência. Se antes ele apostou nas suas prerrogativas ditatoriais para enquadrar a oposição política, agora ele empregou sua força face à divisão entre duros e liberalizantes do regime, demitindo o general Frota. Se não vacilou ante os civis que apostavam nas eleições para pautar a transição via parlamento e apressar o desmonte do regime, não vacilaria internamente face à elite militar. O regime, diria Geisel à Luís XIV, sou eu.

Nesse instante, o presidente brasileiro assumia a transição nos *seus* termos políticos, e o grau e alcance da abertura política que viria a seguir teria uma marca genética militar porque resultaria de uma posição de força baseada antes na obediência devida ao comandante, do que fundada em um consenso interno à caserna que legitimasse sua hegemonia sobre os comandados. O conspirador Frota obedeceu a Geisel enxergando-o como general, mas Geisel demitiu seu ministro do Exército como presidente da República. O homem nascido no episódio Frota não queria mais encarnar o general-presidente de um regime militar, mas o presidente da República e fiador de uma transição liberal. Mas, paradoxalmente, o comando e a hegemonia de Geisel na distensão / abertura foi efetivo porque ele se fortaleceria militarmente enquanto enfraqueceria o próprio regime que buscava mudar. Neste paradoxo podemos explicar a sobrevivência do regime e a sobrevivência de legados político-institucionais que pautarão as relações civis-militares nos anos seguintes da transição e durante a consolidação democrática.

O presidente Geisel, ao demitir o ministro Frota, assumiu o dever de levar a termo a abertura política do regime, mas não considerava as elites civis interlocutoras confiáveis para negociar a transição. Para Geisel, as metas da abertura foram cumpridas em parte porque as

“pressões da oposição, a atitude de certos oposicionistas no Congresso ou nos jornais retardavam a distensão. Se a oposição se tivesse conduzido com mais cautela, sem exercer determinadas ações, possivelmente a abertura teria sido feita muito antes”³⁵⁷. Esta visão de Geisel sobre a oposição civil certamente influenciou o desenho de um perfil de nome que se encaixasse no processo sucessório que a ele cabia presidir, como arremate da abertura.

O general João Figueiredo foi escolhido porque correspondia como um figurino duro mas leal face aos arranjos e lutas internas ao poder. Se por um lado era um indicativo de que a abertura continuaria como uma agenda de governo, ao mesmo tempo a escolha e sacração do general como sucessor na presidência da República foi um sinal de que os termos da abertura de Geisel eram menos elásticos do que supunham até os oficiais da linha dura. O general Figueiredo era um oficial zeloso das prerrogativas ditatoriais do regime, mas era um duro ungido pela elite militar capitaneada por Geisel, e por isso não necessitou se expor na luta pelo poder, para o qual aparentemente parecia não ter apetites.

Sua arena de luta principal foi o bastidor do poder. Após o golpe militar, participou da organização do SNI, para onde foi levado pelo criador e mentor do serviço, general Golbery. “Como chefe do Gabinete Militar de Medici, estivera na montagem da máquina que entregara ao Exército o comando das operações de polícia política”³⁵⁸. De 1969 a 1978, comandou o SNI no período da mais dura repressão aos adversários e inimigos do regime. Este perfil de um duro das sombras, ao mesmo tempo sagrado pela dupla Geisel - Golbery para continuar a transição democrática quando esta fatalmente ganhasse as ruas e o Congresso Nacional, fez aflorar no regime o paradoxo de uma velha ordem política que deveria ser negada pela voz de um homem que, autoritário, precisaria travestir-se de democrata.

³⁵⁷ CASTRO, Celso e D'ARAÚJO, Maria Celina. *Ernesto Geisel*. São Paulo: Editora Getúlio Vargas, 1996, p. 420.

³⁵⁸ GASPARI, Elio, *A Ditadura Encurralada*, p. 437.

A transição brasileira processou-se, a partir do governo João Figueiredo, sob o peso de uma contradição central: a elite militar hegemônica afiançava os novos arranjos político-institucionais, como a anistia política, mas fortalecia prerrogativas que blindavam-na contra o efetivo controle civil. Esta marca genética interna ao governo e imanente ao regime também reverberou no SNI. Trata-se de um fenômeno típico no quadro da autonomia relativa de que gozam estes órgãos nos regimes autoritários. Na perspectiva da teoria do insulamento burocrático, podemos afirmar que as elites dos aparelhos de Inteligência, durante a transição democrática, tendem a isolar e blindar os órgãos para preservar seu poder. A presença de militares no controle desses aparelhos é um índice importante para aferir o grau de resistência à mudança política, pois a área de Inteligência é uma das arenas mais sensíveis e importantes na dialética da transição, dado que os serviços, gestados e institucionalizados numa ordem autoritária, refletem a contradição entre ser intérprete / guardião desta, e ao mesmo tempo aceitar mudanças que podem resultar em perda de *status* e poder político na superestrutura do Estado. No caso brasileiro, a transição afiançada pelos militares vai manter a hegemonia de um *ethos* militar na Inteligência civil. Esta hegemonia mantém-se até hoje, na forma de legados e práticas instituídos no regime autoritário. É o que vou descrever e analisar nos casos do Brasil, Espanha e Portugal.

4.2 Inteligência Civil e Legados Autoritários

O fim de uma transição política muitas vezes não corresponde à resolução de todos os desafios político-institucionais que os atores enfrentaram. Alguns desafios sobrevivem na forma de legados políticos e / ou autoritários. Estes legados afetam diretamente a consolidação democrática dos regimes³⁵⁹. A consolidação pode ser precária ou forte segundo as prerrogativas de que gozam os serviços de Inteligência civis e militares³⁶⁰.

³⁵⁹ LINZ e STEPAN, *op. cit.*, p. 25-32. Neste estudo sobre consolidação, eles relacionam cinco grandes campos de uma democracia consolidada e seus princípios organizadores essenciais, a saber: a) sociedade civil –

Um dos raros estudos de transição que sublinha os serviços de Inteligência como recurso estratégico importante no jogo político-institucional foi feito por Zaverucha. Ao comparar as transições da Espanha, Brasil e Argentina, este autor vê a área de Inteligência como um objeto cujo perfil institucional pode servir como um índice para aferir o grau de controle dos civis sobre os militares³⁶¹. Fernández mostra esta forte relação institucional entre os militares e a área de Inteligência ao analisar a institucionalização dos serviços secretos espanhóis da Guerra Civil até 2004, com um acurado estudo do SECED e Cesid durante a transição democrática³⁶². A raridade desses estudos em parte se explica pelo fato de o objeto serviço secreto e / ou atividade de Inteligência ocupar, por assim dizer, uma zona cinza na esfera dos aparelhos de coerção do Estado, ao contrário da Polícia e das Forças Armadas. Ocorre que, nessa dimensão, os serviços de Inteligência não se configuram com um estatuto político próprio, senão como *manu obscurantis* do Estado invisível³⁶³.

O meu objetivo principal é analisar o SIS (Portugal), CNI (Espanha) e Abin (Brasil) para comparar e explicar como os legados da transição afetaram e / ou afetam o perfil institucional dos órgãos de Inteligência civis, na medida em que podem constranger a sua

liberdade de associação e comunicação; b) Sociedade política – competição eleitoral livre e inclusiva; c) Estado de Direito – constitucionalismo; d) aparato estatal – normas burocráticas racionais e legais; e e) Sociedade econômica – mercado institucionalizado. A partir destes campos e princípios é possível, por exemplo, estudar enclaves autoritários em dados regimes políticos. Tratar-se-á, com efeito, de uma crítica centrada sobretudo nos limites e alcances da norma que pode institucionalizar uma ordem democrática. É o que podemos ver neste elenco dos autores, cujo núcleo hermenêutico situa a democracia como o império da lei, reduzindo-a numa dimensão minimalista, à Schumpeter / Dahl.

³⁶⁰ Por grau precário de consolidação entendemos uma condição do processo de consolidação democrática em que os legados políticos e / ou autoritários constituem clivagens importantes do regime. Preferimos este substantivo porque explicita melhor a idéia de processo, de movimento, cujo sentido ou grau de profundidade pode ser descrito. Acreditamos tratar-se de uma terminologia mais refinada face a nomenclaturas cujos vocábulos são algo genéricos e por vezes traem a precisão e objetividade. Dizer que a consolidação democrática é precária significa dizer que o processo de democratização não é estável ou seguro. Também usamos, no mesmo sentido, o conceito de semi-democracia.

³⁶¹ ZAVERUCHA, Jorge, *op. cit.*. Ver sobretudo as p. 61, 65-66, 172 e 202.

³⁶² FERNÁNDEZ, Antonio M. Díaz. *Los servicios de inteligencia españoles – Desde la guerra civil hasta el 11-M. Historia de una transición*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

³⁶³ E esta zona cinza parece ser impenetrável: apesar de contarmos às centenas os serviços de Inteligência nas democracias e ditaduras, ainda está por se fazer (mesmo para o *think tank* anglo-saxão na área dos *security studies*) uma teoria da Inteligência de Estado.

democratização. Ao mesmo tempo, pretendo: a) analisar e comparar a doutrina de Inteligência civil desses países, nos termos dos seus regimes políticos pós-transição; b) descrever e analisar a missão, objetivos e a institucionalização dos serviços de Inteligência de Portugal, Espanha e Brasil durante a transição política vivida, respectivamente, nos períodos de 1974-1982, 1975-1984 e 1974-1985; c) descrever e analisar a missão, objetivos e a institucionalização dos serviços de Inteligência de Portugal, Espanha e Brasil na consolidação democrática, entre os anos de 1984-2004, 1985-2004 e 1985-2006, respectivamente; d) descrever e comparar os instrumentos de *accountability* (Controle Governamental e Fiscalização Externa) da Inteligência civil dos três países; e) comparar a evolução do desenho institucional dos serviços de Inteligência civil dentro de cada transição; e f) demonstrar como os militares buscam insular a área de Inteligência como uma reserva de domínio estratégica das Forças Armadas.

Para tanto, vou comparar um conjunto de indicadores para testar as hipóteses formuladas no capítulo três. O estudo de indicadores é uma das estratégias comuns na análise das relações civis-militares para determinar o peso de variáveis como o grau de abrangência das prerrogativas militares e o grau/nível de contestação militar às ordens civis³⁶⁴. Este estudo pretende fazer um corte nessa relação, isolando aquelas prerrogativas que, embora possam derivar do quadro civil-militar, não são exclusivas dele. Na Espanha, Brasil e Portugal pré-transição, a Inteligência possuiu uma face civil-militar que sofreu algumas metamorfoses durante a transição. Embora os legados políticos e / ou autoritários desse processo não sejam necessariamente de natureza militar, algumas clivagens institucionais da área de Inteligência são efeito da influência militar.

³⁶⁴ ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil Democracia – Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p. 35. Leis, práticas, costumes e atitudes configuram as prerrogativas.

4.2.1 Legados Autoritários e Transição Política

As transições políticas para a democracia são fenômenos complexos que não se esgotam na assunção de uma nova ordem ou regime ao poder. O tipo de ruptura política que implicou na queda do regime autoritário pode propiciar a sobrevivência – ativa, mitigada ou tácita – de entraves e clivagens que anos depois continuarão influenciando dadas escolhas e reações de atores políticos, opinião pública e instituições da sociedade civil. Assim, finda a transição, os arranjos, formais ou implícitos, a serem formulados pelos atores durante a consolidação democrática podem sofrer certos condicionamentos herdados da ordem antecedentes. Este é um fenômeno comum aos serviços de Inteligência nos processos de mudança política, daí considerar estas instituições de Estado como arenas vermelhas no espaço de conflito inter-institucional.

Nos campos de estudo de política comparada e de relações civis-militares, o foco central é a fase da consolidação democrática.³⁶⁵ Como instituições sensíveis aos legados autoritários, os serviços de Inteligência podem ajudar a análise na tentativa de aferir o grau de consolidação da democracia nos novos regimes:

As democracias recentes caminham por tentativa e erro. A questão é como desenvolver a confiança e a transparência no contexto das heranças do regime autoritário. É possível que o aparelho de Inteligência não esteja sob o controle do governo, mas que em vez disso tenha poder sobre os executivos governamentais civis. Esse parece ser o caso da Rússia atualmente. Se o governo eleito não controlar a Inteligência, por definição não existe uma democracia consolidada.³⁶⁶

³⁶⁵ BRUNEAU, Walter. *A Inteligência como Profissão*, in Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: contribuições para a soberania e a democracia, Brasília, 6 e 7 de novembro de 2002.

³⁶⁶ *Idem, ibidem.*

Uma dessas arenas críticas para a consolidação democrática é a área de Inteligência e seus sistemas e serviços secretos. A atividade de Inteligência reúne características que por si mesmas explicam a sensibilidade de que a revestem, para o bem ou para o mal, os políticos e a política: a) a natureza do seu trabalho é secreta, e por isso goza de dadas prerrogativas funcionais / institucionais que em teoria contradizem princípios republicanos como a transparência e a publicidade; b) sua memória político-institucional é de arbítrio e repressão nos países onde as lutas de libertação e / ou pela democratização conheceram os serviços secretos como polícias políticas; c) suas origens e filiações institucionais parecem condicioná-la como *métier* militar circunscrito organicamente às Forças Armadas, em termos diretos e indiretos; e d) os sistemas e serviços secretos que a atividade integra são resistentes a mecanismos de *accountability*.

O argumento antigo e surrado sobre o caráter estratégico da Inteligência como atividade de Estado não é condição para apartá-la da *realpolitik*. Ao contrário, enxergar os serviços secretos em seu *ethos* político pode propiciar a compreensão dos limites e alcances da área, bem como de certos entraves na consolidação democrática. Na esfera da atividade de Inteligência, a história das transições na Espanha, Portugal e Brasil pode revelar como a sobrevivência de legados políticos e / ou autoritários afetam o perfil dos órgãos e sistemas. Com efeito, como pretendo demonstrar, o desenho institucional dos órgãos de Inteligência civil é o resultado de demandas políticas de atores estratégicos que configuram suas agências a partir de dados moldes estruturais pré-existentes. O diálogo político entre atores e estruturas nasce condicionado na transição, cujo tipo pode explicar porque, durante esta e na fase da consolidação democrática, alguns legados estarão ativos ou latentes, conformando e revestindo os serviços secretos dentro de áreas vermelhas.

Mas o que são legados autoritários? De acordo com Cesarini e Hite, legados autoritários

(...) são regras, comportamentos, normas, padrões, práticas, relações e memórias originadas em um passado de experiências autoritárias, e que, como resultado de conflitos de configuração histórica e / ou política, sobrevivem à transição democrática e intervêm na qualidade e na *praxis* das democracias pós-autoritárias³⁶⁷.

As características dos legados podem ser explicitadas dentro de dimensões e tipos. Em primeiro lugar, elas incorporam três dimensões internas que são fortemente relacionadas mas podem estar presentes apenas em parte dos arranjos institucionais das novas democracias, a saber: a) um conjunto de comportamentos, valores e atitudes; b) uma ou mais instituições públicas, agências e organizações; e c) os comportamentos verificados a partir da interação entre as duas primeiras dimensões³⁶⁸. De acordo com Hite e Morlino, os tipos fundamentais de legados se referem a valores, instituições e comportamentos introduzidos pelo regime autoritário, ou que reafirmam, fortalecem ou influenciam instituições e valores pré-existent³⁶⁹. Outra característica importante referida pelos autores é que um legado sempre implica a continuidade de um fenômeno pré-existente, embora também possa significar uma reação a este mesmo fenômeno³⁷⁰.

É necessário ainda fundamentar a relação teórica entre transição democrática, legados autoritários e democracia. Para aqueles autores, a influência dos legados sobre a qualidade da democracia depende de três variáveis básicas, relacionadas com a *durabilidade* do regime

³⁶⁷ HITE, Katherine; e CESARINI, Paola (ed.). *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Indiana (Notre Dame): University of Notre Dame Press, 2004, p. 4. (Livre tradução)

³⁶⁸ HITE, Katherine; e MORLINO, Leonardo. *Problematising the Links between Authoritarian Legacies and "Good" Democracy*, in *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Indiana (Notre Dame): University of Notre Dame Press, 2004, p. 28. (Livre tradução)

³⁶⁹ HITE e MORLINO, *op. cit.*, p. 28.

³⁷⁰ *Idem, ibidem*.

anterior, a *inovação* que este operou e o *modo de transição* para a democracia³⁷¹. A *inovação* sob o autoritarismo diz respeito ao grau de transformação e institucionalização dos padrões, normas e relações do governo autoritário, freqüentemente simbolizadas numa nova Constituição³⁷². Também são importantes nesta variável as novas instituições criadas e o grau de robustez ou fraqueza dos interesses e identidades concretamente organizados³⁷³. O *modo de transição*, por sua vez, trata dos caminhos trilhados na transição diante de desafios obrigatórios e / ou contingentes, alterando as regras e procedimentos institucionais autoritários, apelando à consciência das elites políticas e / ou se caracterizando por algum grau de violência que torna mais provável a descontinuidade no processo de mudança³⁷⁴. A *durabilidade* significa a faixa de tempo que o regime autoritário abarca. Se o regime é inovador, a duração do regime é pouco relevante. Se ele não é inovador, então deve durar no poder em um período de 15 a 20 anos (isto é, ao menos por uma geração), uma faixa de tempo de destacada dimensão³⁷⁵. Por último, concordo com os autores quando afirmam que a intensidade do legado autoritário no período da pós-transição depende em boa parte da resistência ao choque e penetração das regras, normas e práticas autoritárias na esfera da vida privada e pública³⁷⁶.

Os legados autoritários podem influenciar dadas escolhas de atores ao desenhar instituições. Neste caso, a depender das relações de poder durante ou depois da transição, pode ocorrer de a área de Inteligência ser constituída internamente às Forças Armadas, numa filiação orgânica de tutela direta ou indireta. É o caso, por exemplo, da institucionalização da Inteligência civil brasileira entre 1985 e 1999, período no qual a área conheceu três fases

³⁷¹ *Idem, ibidem.*

³⁷² *Idem, p. 30-31.*

³⁷³ *Idem, p. 31.*

³⁷⁴ *Idem, ibidem.*

³⁷⁵ *Idem, ibidem.*

³⁷⁶ *Idem, ibidem.*

distintas face ao interesse do Poder Executivo: a) omissão governamental – durante o mandato do presidente José Sarney (1985-1990), caracterizada pela inexistência de uma política de Inteligência e a continuidade do controle militar; b) tutela civil formal – entre 1991 e 1999, caracterizada pela tutela apenas *de jure* dos civis, por meio da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), da Presidência da República; e c) tutela militar indireta – a partir de 2000, com a subordinação orgânica da Abin ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI)³⁷⁷. Em cada uma dessas fases, como veremos, os perfis configurados correspondem à dinâmica das relações civis-militares.

Em Portugal, as funções policiais exercidas pela PIDE / DGS, a par dos arbítrios e crimes que cometia, travaram qualquer iniciativa de discussão de um serviço de Inteligência civil até 1984, quando foi criado o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), pela Lei-Quadro nº 30, de 5 de setembro de 1984. A memória da repressão aos adversários do regime e o medo da sociedade civil quanto à criação de um serviço de informações que viesse a praticar os crimes e abusos da antiga polícia política provocaram a omissão deliberada dos sucessivos governos a respeito do assunto³⁷⁸.

Na Espanha, o SECED, criado ainda sob Franco, começará a mudar com a posse do presidente Carlos Arias Navarro, que em 1974 substituiu o chefe do serviço, San Martín, por Juan Valverde, numa tentativa de colocar o órgão sob o controle do governo. Esta medida visava sanar um problema antigo, pois as atividades do Serviço Central de Documentação (SECED) nunca estiveram submetidas a nenhum tipo de controle além do hierárquico,

³⁷⁷ LEI nº 9.883, de 07 de Dezembro de 1999. Atividade de Inteligência no Brasil (1999-2003), in Coletânea de Legislação nº 03, Brasília: Abin, 2003, p. 8.

³⁷⁸ Nesse período, um dos maiores opositores à idéia de recriação de um novo serviço secreto foi o primeiro-ministro Mário Soares, que “mostrou-se sempre muito receoso e cauteloso relativamente a todas as tentativas, por parte do general Ramalho Eanes (presidente da República), de implementação de um Sistema de Informações”. ANES, Maria Antónia. *Sobre as informações*, in *Estratégia* (coord. Adriano Moreira e Pedro Cardoso), Lisboa, 2000, vol. XII, p. 205-257.

exercido pela sua cúpula³⁷⁹. Ainda em janeiro desse ano, retorna ao serviço o coronel Andrés Cassinello, que em um documento traça a doutrina institucional para o SECED na transição política: diante das mudanças, Cassinello sustenta que o órgão devia ter um papel na evolução do regime até uma nova situação, a qual ele não podia supor que seria a de ruptura com a tradição franquista³⁸⁰.

Na prática, o SECED pós-Franco foi um serviço que tentou influenciar o curso da transição, tentando atuar como uma agência de segurança independente³⁸¹. Com a abertura da transição, os recursos institucionais da agência como, por assim dizer, uma fiadora de um processo idealizado no eixo de uma reforma conservadora do regime, esgotam-se rapidamente ante a configuração da resistência da direita militar ao avanço das mudanças. O SECED será politicamente esvaziado à medida em que a área de Inteligência, vista como um espaço estratégico na luta pelo poder, for novamente hegemonizada pelos militares. É o que está na origem do Centro Superior de Información de la Defensa (Cesid), criado pelo Decreto Real nº 1558, de 4 de julho de 1977. O novo serviço absorveu as segundas seções (de informação) dos Estados Maiores e do Alto Estado Maior e, apesar do “caráter generalista em que foi concebido”, adotou a marca de serviço de Inteligência militar do Ministério da Defesa, chefiado à época pelo general Gutierrez Mellado³⁸². Em outras palavras, o Cesid começa a ser estruturado na transição como Inteligência de segurança em um figurino militar.

Os legados das transições podem ser autoritários ou não. A minha premissa é que se todo legado autoritário é necessariamente político, não decorre daí que todo legado político

³⁷⁹ FERNÁNDEZ, António, *op. cit.*, p. 165.

³⁸⁰ *Idem*, p. 171.

³⁸¹ *Idem*, p. 178. Em sua dimensão política, esta autonomia e a idéia de um franquismo sem Franco resistiria ao longo da transição até o golpe de Estado de 23 de fevereiro de 1981, quando vários de seus ex-quadros, incluindo San Martín, participaram da articulação golpista.

³⁸² FERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p.190.

seja necessariamente autoritário. Há que capturar a relação destas variáveis como dimensões críticas nos eventos de mudança política, buscando descobrir onde e por quais meios se negam e se afirmam. Assim, uma nova ordem ou regime político pós-transição deve ser analisado como a dialética desses legados, pois o que em parte explica a sobrevivência de regras e práticas autoritárias é efeito da persistência, no tempo e na esfera das instituições, de conflitos imanentes aos interesses de classes, líderes, elites e estruturas de poder. A fase da consolidação democrática consiste no embate dessas duas dimensões de legados.

Nos termos de minha proposta, concentro-me na análise dos legados autoritários para demonstrar como eles constrangeram / constroem a democratização dos serviços de Inteligência do Brasil, Portugal e Espanha. Os legados não autoritários também serão objeto de atenção, na medida em que podem influenciar características das prerrogativas relacionadas no modelo comparativo criado. Os legados autoritários na área de Inteligência desses países constituem desafios que transcendem o ambiente da comunidade de informações, dado que intervêm nas relações civis-militares, mobilizam os parlamentos e seus atores, sensibilizam a opinião pública e articulam os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na criação de políticas que objetivam assegurar eficácia sem descuidar de controles para preservar direitos e garantias fundamentais da cidadania (ou criá-los, mesmo).

4.2.2 Paradigmas da Inteligência

A atividade de Inteligência pode ser classificada conforme o paradigma dominante em uma dada ordem política. De fato, ao longo da institucionalização dos serviços secretos no Brasil, Espanha e Portugal, percebe-se a existência de padrões dominantes da atividade, correlacionados com o tipo de regime e contexto político (Figura A). Esta correlação também pode ser verificada quanto à natureza da doutrina de Inteligência, cujo caráter é fortemente

ideológico ou orgânico conforme a ordem política seja autoritária ou democrática, respectivamente³⁸³.

Ao analisar a evolução dos serviços de Inteligência na Espanha, Antonio Fernández percebe o efeito que o regime provoca no perfil institucional dos órgãos. “Segundo o regime político a que servem, as organizações de informação adotam três formas distintas: polícias políticas nos regimes totalitários; agências de segurança independentes nos autoritários e serviços de inteligência nas democracias”³⁸⁴. Para Fernández, a polícia política no totalitarismo volta-se para combater a ameaça interior: “devido ao fato de que o inimigo potencial são os seus cidadãos, para os regimes totalitários o exterior nunca é um terreno prioritário de sua atividade”³⁸⁵. Por sua vez, as agências de segurança dos regimes autoritários seriam independentes na medida em que seus objetivos podem coincidir ou não com os da elite do país, ainda que sejam controladas pelos altos cargos de Estado e se situem no centro de poder estatal³⁸⁶. Já os serviços de Inteligência só podem existir em um regime democrático³⁸⁷.

Esta tipologia, no entanto, merece alguns reparos. Nos termos da atividade da polícia política, questiono a idéia de que nos regimes totalitários a ameaça principal se situe no interior do Estado. Se não é o caso de existir um equilíbrio entre os pólos externo e interno, as ameaças externas são talvez mais relevantes para um governo totalitário na medida em que este combate interno não dura muito tempo no processo de ascensão da ordem totalitária (aliás, quando esta pode assim ser conceituada, já a oposição política está esmagada pelo

³⁸³ Entendo por caráter ideológico quando a doutrina de Inteligência se reveste e / ou é inspirada por uma ideologia política, como a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que influenciou o SNI no Brasil. Por orgânica entenda-se uma doutrina *laica*, isto é, restrita às idéias, práticas e normas típicas da atividade de Inteligência, fundadas na análise o mais possível científica da realidade.

³⁸⁴ FERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 55. (Livre tradução)

³⁸⁵ *Idem, ibidem.*

³⁸⁶ *Idem*, p. 57-66.

³⁸⁷ *Idem*, p. 66.

Estado), e este começa a se expandir via guerras de anexação³⁸⁸. A ameaça interna pode ser principal na fase da conquista e consolidação do poder, como ocorreu até meados da década de 30 na Alemanha. A partir da segunda metade desta década, o regime progressivamente se voltou para o exterior, mobilizando a *Schutzstaffel* (ou SS), a polícia de Heinrich Himmler, e todo o sistema de Inteligência civil e militar do III Reich. No organograma da SS estava a *Geheime Staatspolizei* (ou Gestapo), a Polícia Secreta do Estado, encarregada de combater qualquer oposição ao regime, perseguir as igrejas e os judeus e supervisionar as fronteiras do país³⁸⁹. Aliás, a dinâmica operacional das polícias políticas na Europa, já no início do século XX, se sobrepunha às missões e alvos definidos pelas organizações de Inteligência voltadas para o exterior, que eram nesta época principalmente militares:

As polícias políticas controlavam redes próprias de agentes recrutados nas embaixadas estrangeiras situadas nas capitais de seus países, interceptavam comunicações dos grupos dissidentes e das embaixadas estrangeiras, além de tentarem estabelecer redes de agentes e informantes em outros países³⁹⁰.

No caso das agências de informação independentes, Fernández argumenta que estas também podem adotar um papel mais ou menos autônomo e, por isso, quando o regime é estável, sua independência se manifesta pelo desejo de promover sua própria idéia sobre a segurança e o futuro do Estado³⁹¹. Se o regime começa a evoluir no sentido da mudança da ordem política, esta independência se fará ainda mais pronunciada³⁹². Ora, concordo com a idéia de uma autonomia dos órgãos de informação durante a transição política. De fato,

³⁸⁸ Foi o caso da atividade da Gestapo durante a *Lebensraum* (espaço vital), política de expansão adotada por Adolf Hitler. Em termos teóricos, se é sustentável sua identificação como polícia política do regime (ou seja, a expressão do terror de Estado), em termos empíricos o exemplo não se sustenta, dado que na Alemanha do III Reich dificilmente podemos referir um “inimigo interno” situado nas massas ou mesmo grupos das elites, numa proporção que exigisse uma prevenção / repressão radical e extensiva da polícia política, e numa duração de tempo que situasse a atuação interna como prioritária.

³⁸⁹ FARAGO, Ladislav, *A Guerra Secreta – História da Espionagem na II Guerra Mundial*. Lisboa: Edições 70, 2004, p. 24.

³⁹⁰ CEPIK, Marco, *op. cit.*, p. 100.

³⁹¹ FERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 64-65.

³⁹² *Idem*, p. 65. Importa perguntar aqui qual seria o sentido dessa evolução, pois este determinará dados comportamentos e escolhas para os dirigentes das agências de segurança do Estado.

veremos como o Cesid espanhol, e o SNI até 1985, no Brasil, revelam uma tendência a se autonomizar no aparelho de Estado, sobretudo como forma de se preservar institucionalmente na dinâmica das mudanças. Contudo, discordo da idéia de independência das agências na ordem autoritária a partir da explicação de que os objetivos destas podem coincidir ou não com os da elite. Se de fato existir uma independência, esta seria face a quem e em que grau? Uma agência que, por exemplo, define objetivos de segurança não consentâneos com a ordem autoritária configura uma dissidência política e ideológica, ainda que estes sejam no sentido de reforçar / radicalizar a repressão sobre os adversários e inimigos. Isto implica que sob um regime autoritário a independência não pode ser conceituada segundo uma “coincidência ou não de objetivos” entre agências e elites, pois numa ordem autoritária estável os serviços secretos tendem a ser igualmente estáveis. No Brasil, Espanha e Portugal os serviços secretos começaram dissensões apenas quando seus regimes iniciaram transições liberalizantes.

No fundo, esta idéia de independência supõe um monolitismo político-institucional ante a elite civil (contra a qual a agência poderia decidir autonomamente) e ao mesmo tempo deixa implícitos um pensamento e ação internos que não serão necessariamente convergentes na agência (o que significa reconhecer, na prática, a impossibilidade daquele monolitismo). Em resumo, a agência independente sob a ordem autoritária é uma contradição em termos. A estabilidade do regime autoritário, como reflexo de ordem e controle sociais efetivos, propicia na verdade a acomodação e identificação do serviço com a elite política dirigente, do que ensaios de autonomia. Em Portugal, a Polícia de Vigilância e de Defesa do Estado (PVDE), criada pelo Decreto-lei nº 22.992, de 29 de agosto de 1933, e depois a sua sucedânea, a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), criada pelo Decreto-lei nº 35.046, de 22 de outubro de 1945, são exemplos de serviços estáveis dentro de uma ordem autoritária

estável³⁹³. Entre 1933 e 1974 a polícia secreta do regime salazarista ladrou apenas para fora do Palácio de Belém, sede do governo português. No Brasil, entre 1964 e 1974, o SNI foi um fiel cão de guarda até o início da distensão política do presidente Ernesto Geisel. Com os primeiros ensaios de mudança política, o SNI tratou de reagir para ditar as regras do processo e manter seu prestígio político dos anos 60: “A Comunidade (*de informações*) queria controlar a abertura., Geisel também”³⁹⁴. Na Espanha, do fim da Guerra Civil, em 1939, até o início da transição, em 1975, os órgãos de informações foram um dos principais sustentáculos do regime na área de segurança e defesa³⁹⁵.

Em minha opinião, a classificação referida é fraca porque situa a relação serviço secreto – regime político sob um enfoque, por assim dizer, mecânico. É preciso levar em conta a dinâmica institucional das agências em processos de mudança política na transição, durante a fase da consolidação democrática ou sob o Estado democrático de direito pleno. Nestes termos, propomos uma tipologia que concebe os serviços de Inteligência como instituições estatais que afetam e são afetadas pelos atores políticos estratégicos, em um movimento contínuo de ação e reação intra e inter-institucional.

O fundamento do quadro paradigmático proposto é a relação entre o tipo de Inteligência exercido e a ordem política dominante. A minha premissa é de que uma ordem autoritária institui sempre serviços de informação de caráter repressivo e / ou policial, enquanto um Estado Democrático de Direito institui serviços com caráter informativo e / ou preditivo. Ao mesmo tempo, as agências, dentro de cada ordem política, operam sob a dialética das lutas de grupos e elites políticas internas e externas à atividade, reproduzindo em

³⁹³ ALEXANDRE, Manuel *et alli*. *PIDE – A História da Repressão*. Lisboa: Editora Jornal do Fundão, 1974 (junho), p. 18-19.

³⁹⁴ GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada..* São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 108.

³⁹⁵ FERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 115-179.

nível institucional as demandas na luta pela conquista e hegemonia no poder desse aparelho de Estado.

Os paradigmas da Inteligência são os seguintes. a) Policial: quando a atividade é exercida como coerção autoritária sobre pessoas e instituições; b) Repressivo: perfil institucional dos serviços dentro de um modelo liberal *de jure*, mas que na prática exerce a repressão político-social arbitrária e ilegal; c) Informativo: trata-se do paradigma que corresponde ao perfil típico ou dominante dos serviços de Inteligência na consolidação democrática, os quais podem incorporar ou não clivagens e legados autoritários; e d) Preditivo: quando a atividade configura-se como uma estratégia de Estado para a ação política e se fundamenta numa doutrina laico-científica para a produção e gerência de informações. Estes quatro modelos representam tipos ideais e não devem ser considerados como absolutos e fechados em si mesmos, em termos institucionais. Mesmo porque, como arenas de conflito entre interesses estratégicos de elites, os serviços podem afetar e ser afetados dentro e pela ordem política na qual se situam. Em outras palavras, estes paradigmas devem ser considerados dentro de uma dinâmica relativa à institucionalização de uma Inteligência de Estado democrática (Figura B). De todo modo, tais paradigmas configuram o perfil dominante face à ordem política onde o serviço está instituído. A seguir, defino cada tipo:

Paradigma Policial

Trata-se do serviço como polícia política que pratica a coerção autoritária sobre instituições, grupos e pessoas. A polícia política não prescinde necessariamente da lei na definição de alvos sobre os quais possa exercer a coerção estatal³⁹⁶. Daí, ela encarnar o Estado

³⁹⁶ Não conseguimos descobrir se a lei que criou a Gestapo definia como alvos “institucionais” os judeus e comunistas, por exemplo. No entanto, com base ou não em uma lei, a coerção que a Gestapo praticava era ilegal no sentido em que derivava de disposições antijurídicas, pois antiéticas e anti-humanas, como a perseguição ideológica, racial e xenófoba.

como terror: práticas como assassinato, seqüestro e tortura são disseminados intensa e extensivamente sobre os alvos naturais e estrangeiros, no território nacional ou além-fronteiras. Ela reúne as funções de vigiar, prender, julgar e executar a sentença. A polícia política representa no totalitarismo o braço armado da ideologia do regime, instituindo-se e se organizando em geral como força paramilitar³⁹⁷. O serviço de Inteligência nessa dimensão policial tende a se constituir em um proto-Estado.

Paradigma Repressivo

Este paradigma é típico dos serviços de regimes autoritários. Entre as décadas de 60 e 80, ditaduras civis e militares no Brasil, Bolívia, Paraguai, Peru, Chile e Argentina criaram serviços para a repressão do “inimigo interno”. Dois casos, no entanto, ficaram mais próximos ao paradigma Policial: Chile e Argentina. No Chile, o general Augusto Pinochet criou em 1973 a *Dirección de Inteligencia Nacional* (DINA), encarregada das informações internas e externas do regime. A DINA praticou, entre todos os serviços secretos da América do Sul, a repressão mais violenta e sistemática aos inimigos e adversários da ditadura militar, a ponto de sua extinção se dar em 1977, face à grande repercussão internacional negativa sobre o regime de Pinochet, a partir dos protestos de grupos de direitos humanos que denunciavam as torturas, desaparecimentos e assassinatos³⁹⁸. Na Argentina, durante a ditadura militar (1976-1983), a Secretaria de Inteligência do Estado (SIDE) praticou uma repressão extensa e profunda na sociedade, estimando-se pelo menos 30 mil mortos e desaparecidos nos sete anos de atividade.

³⁹⁷ Sobre o totalitarismo e o papel da polícia secreta em seu interior, ver as observações de STOPPINO, Mário. “Totalitarismo”, in BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política (trad. João Ferreira e outros). Brasília (DF): Editora UnB, 1986, p. 1247-1259.

³⁹⁸ LYLES, Ian Bradley Bob. *The Rise and Fall of the DINA in Chile: 1974-1977*. The University of Texas at Austin, 2001. Texto disponível no site stine.stic.mil/cgi-bin/fulcrum_main.pl?.../doc/ada390890.PDF, p. 3, em 19 de junho de 2005.

O serviço de informações no regime totalitário estrutura e sistematiza o terror de massa em um grau e profundidade que submete toda a sociedade a partir de um eixo ideológico fascista, ante o qual o liberalismo e o comunismo significam, politicamente, a mesma coisa. Já o serviço de perfil repressivo é ideologicamente seletivo, na medida em que os alvos prioritários são os comunistas e socialistas, tendo os liberais uma margem de manobra política para transigir junto ao regime. Neste caso, o caráter policialesco dos serviços é reativo e pontual, enquanto no regime totalitário ele é sistêmico numa dimensão endógena (típica dos primeiros momentos de estruturação dos grupos e instituições no aparelho de Estado), e exógena (quando o regime, consolidado internamente e hegemônico na sociedade, articula-se como força policial extra-territorial).

Em termos legais, no regime autoritário os serviços são instituídos mediante leis de segurança de inspiração liberal. Em outras palavras, a coerção é legalmente lastreada em princípios democráticos comuns ao Estado de direito. O SNI, por exemplo, foi criado em 1964 a partir de uma lei que em nenhuma disposição faz supor o regime autoritário que o concebeu. Com as devidas reservas, esta lei poderia ter inspirado a criação do CNI espanhol. Leia-se, por exemplo, as atribuições constantes da regulamentação do SNI e o Decreto-real que criou o CNI: era uma atribuição do SNI “O planejamento, a produção e a difusão de informações pertinentes a assuntos internos do País e do exterior que sejam do interesse da segurança nacional ou possam interferir na formulação ou condução da Política Nacional”³⁹⁹; “La principal misión del Centro Nacional de Inteligencia será la de proporcionar al Gobierno la información e inteligencia necesarias para prevenir y evitar cualquier riesgo o amenaza que

³⁹⁹ Regulamento do Serviço Nacional de Informações (SNI), aprovado pelo Decreto nº 60.182, de 3 de fevereiro de 1967. Cópia do original encaminhado ao Gabinete da Presidência da República.

afecte a la independencia e integridad de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones⁴⁰⁰.

Paradigma Informativo

A transição política tende a afetar a área de Inteligência ao exigir da elite política a criação de novos serviços cujo perfil institucional seja consentâneo com a nova ordem. Os paradigmas Policial e Repressivo devem necessariamente estar ultrapassados ao fim da transição, no instante em que se institui um serviço sob o paradigma Informativo. Este paradigma pode ser identificado como o perfil típico dos serviços de Inteligência na consolidação democrática. Isto não significa, contudo, que não haja clivagens e legados políticos e / ou autoritários sobreviventes a configurar uma agência do paradigma Informativo. Apesar disso, pelo fato de ser uma instituição de um regime democrático, ela não se enquadrará em nenhum dos paradigmas da ordem totalitária / autoritária: o caráter policial ou repressivo nega na teoria e na prática o Estado Democrático de Direito. Conforme o tipo de resposta a cada indicador, vou situar como os legados políticos e / ou autoritários constroem a democratização da Inteligência civil.

O paradigma Informativo corresponde aos serviços dentro de um modelo institucional em equilíbrio precário. Os legados da antiga ordem e as demandas democráticas da elite civil tendem a tensionar tais serviços em duas perspectivas: a) interna: os quadros profissionais da atividade-fim – requisitados ou da carreira, militares ou civis – são desafiados a se reciclarem em termos doutrinários (em sentido orgânico e político-ideológico); e b) externa: o padrão de relações interinstitucionais – assentado na equivalência potencial dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nas funções de controle e fiscalização da atividade de Inteligência –

⁴⁰⁰ Exposição de motivos do CNI, Rei Juan Carlos, Boletín Oficial del Estado nº 109, 7 de Maio de 2002, p. 16441.

implicará a necessidade de parâmetros de revisão nas agências e nos sistemas que estas integram.

Paradigma Preditivo

Este paradigma corresponde ao perfil dos serviços de Inteligência nos regimes democráticos. Em tese, aqui a atividade, as agências e a comunidade de informações funcionam subordinadas a controles efetivos e eficazes dentro do Estado de Direito, enquanto são supervisionadas conforme disposições legais específicas. A doutrina de Inteligência é consolidada dentro de um perfil laico-científico, no qual as vertentes analítica e operacional da atividade tendem a convergir para uma matriz de produção de informações dinâmica, em sinergia com as instituições políticas com as quais se relaciona. Em termos políticos, os serviços não sofrem o estigma da opinião pública e dos políticos, os quais consideram a atividade como necessária e indispensável para a defesa do Estado de direito e da sociedade.

4.2.3 A Inteligência Civil Face à Transição / Consolidação: Os Legados Autoritários

Missão, Objetivos e Institucionalização dos Serviços de Inteligência na Transição e Consolidação Democrática

Brasil (1974-1985): o SNI nas Sombras

A posse do general Ernesto Geisel na Presidência da República, no dia 15 de março de 1974, marca o início da distensão política no Brasil. Aparentemente, o regime militar pretendia se reformar de dentro para fora e do alto para baixo. Os primeiros sinais da distensão serviram como alerta à comunidade de Inteligência, na qual o SNI (o “monstro” renegado pelo criador, Golbery do Couto e Silva, agora Chefe de Gabinete de Geisel), era uma espécie de tribunal para a doutrina da fé “revolucionária”. O Serviço, como era chamado

internamente, não era apenas o escudeiro do regime, mas se arvorava, como instituição, o intérprete e guardião dos “valores” revolucionários que lhe deram vida em 1964.

Entre 1974 e 1985, a distensão e abertura do regime, durante as gestões de Ernesto Geisel e João Batista de Oliveira Figueiredo, não afetaram a doutrina de Inteligência do órgão. As práticas seriam as mesmas dos anos 70, com a atenuante de que já no início dos anos 80, face aos esboços de uma sociedade civil que saía das sombras autoritárias, o órgão refluí como um *locus* de poder político onipresente que cabalava as tendências e humores do regime. Este refluxo foi o efeito a longo prazo da estratégia de abertura de Geisel, mas as escolhas dos atores não esgotam nas instituições as diversas possibilidades de seus dirigentes face ao que possuem ou julgam possuir para contrapor-se às ameaças ao *status quo* político.

O governo Geisel buscou enquadrar a comunidade de Inteligência porque os radicais do regime aí se aninhavam. Além destes, preocupava também o pessoal do Centro de Informações do Exército – CIE, cujo combate aos guerrilheiros do Araguaia baseava-se, ao lado dos militares das Forças Armadas integrados na comunidade de Inteligência, na “destruição” ou execução dos quadros revolucionários comunistas⁴⁰¹. De fato, os *duros* ou radicais do regime queriam pautar a transição conforme um modelo autoritário que não preconizava a transferência do poder aos civis. No fundo, ideologicamente estavam condicionados a pensar pela perspectiva do “inimigo interno” da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), mas também havia, na cúpula dos radicais, quem calculasse as jogadas a partir provavelmente do puro interesse individual, a exemplo do ministro do Exército Sylvio Frota, de olho na sucessão presidencial de 1978⁴⁰². Frota era o elo do regime, em sua face mais reacionária, com a ala retoricamente radical do Exército. Parece ter confundido esta

⁴⁰¹ FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do Silêncio – A história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005)*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005, p. 241.

⁴⁰² FIGUEIREDO, Lucas, *op. cit.*, p. 278-279.

retórica com a mão de ferro do Exército das sombras em que se transformou o CIE, seu filho diletto – disposto a matar nos porões, mas improvavelmente corajoso para terçar armas a céu aberto com os mentores da abertura⁴⁰³. O ministro parecia apostar numa ruptura da abertura a partir dos recursos que julgava possuir, e que seriam aplicados em um golpe militar interno à instituição. Não veio o golpe, mas as nuvens sombrias do regime nem por isso se dissiparam dos céus da política.

Para vigiar os vigias, Geisel nomeou para o SNI aquele que seria “eleito” presidente da República, o general João Figueiredo. Brilhante enquanto militar de carreira, no SNI o general Figueiredo só não deixava aflorar o seu radicalismo político do tipo dos *duros* porque Geisel e Golbery exerciam o controle de seus movimentos como nome ungido desde o início da distensão. Até 1978, ano em que o Colégio Eleitoral do regime sagrou-o presidente, a mentalidade política de Figueiredo em nada diferia do radicalismo do general Frota. Em relatório enviado para Geisel, no apagar das luzes de sua gestão à frente do SNI, Figueiredo propunha, entre outras medidas, não aceitar a inviolabilidade dos *campi* universitários, não conceder vistos permanentes para padres estrangeiros, atualizar as leis de Imprensa e de Segurança Nacional, afastar do serviço público funcionários de esquerda, organizar um sistema de controle da imprensa e reformular urgentemente a legislação sobre censura e diversões públicas⁴⁰⁴.

O SNI permaneceu como o emblema sombrio do regime mesmo depois da posse de José Sarney na Presidência da República, em 1985. Nos seus cinco anos de mandato, Sarney deixou intocável o serviço, que continuou a atividade de acompanhamento (às vezes ilegal, mediante escutas clandestinas de comunicações) sobre entidades e pessoas. Estas práticas

⁴⁰³ Sobre a atuação do CIE, ver ANTUNES, Priscila. *SNI & Abin – Uma Leitura da Atuação dos Serviços Secreos Brasileiros ao Longo do Século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p.87-101.

⁴⁰⁴ FIGUEIREDO, Lucas, *op. cit.*, p.286-287.

ilegais chegaram a ser abertamente justificadas pelo general Ivan de Souza Mendes, último ministro-chefe do SNI. “Não é possível obter informações rigorosamente dentro da lei. (...) Mas de qualquer forma, a atividade de informações não pode ser exercida totalmente dentro dos parâmetros da lei”⁴⁰⁵.

Mesmo depois de 1990, quando o SNI é extinto pelo Presidente Fernando Collor de Mello, a Inteligência civil continuou com práticas comuns ao período ditatorial, acompanhando sobretudo os movimentos sociais e os sindicatos orientados à esquerda, além dos partidos e dirigentes políticos de oposição⁴⁰⁶. Um dos casos de ação ilegal foi a escuta realizada na sede social da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), em Brasília, a partir de um microfone instalado por agentes do antigo SNI⁴⁰⁷. A Contag, uma das mais ativas instituições do país na luta pela reforma agrária, era apenas um dos alvos no vasto quadro de movimentos sociais e partidos considerados perigosos para a ordem social e política.

Criada em 1990 com objetivos amplos e ao mesmo tempo genéricos, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) vai herdar o espólio do SNI, através de um Departamento de Inteligência que nunca chegou a ser efetivado⁴⁰⁸. Em termos práticos, a Inteligência civil brasileira ficou acéfala. Antunes explica esta situação a partir de três fatores, a saber: a) dificuldade de compreensão da importância da atividade para a condução de várias questões políticas para a defesa do país (...); b) *estigma* social e político sobre a atividade de

⁴⁰⁵ FIGUEIREDO, Lucas, *op. cit.*, p. 379.

⁴⁰⁶ LEI nº 8.028, de 12 de Abril de 1990. Atividade de Inteligência no Brasil (1927-1990), *in* Coletânea de Legislação nº 01, Brasília: Abin, 2003, p. 135, que ainda criou o Conselho de Defesa Nacional. Também foram extintas as DSIs e ASIs.

⁴⁰⁷ ANTUNES, Priscila, *op. cit.*, p. 115.

⁴⁰⁸ *Idem*. Eram objetivos da SAE, por exemplo, “ (...) desenvolver estudos e projetos de utilização de (sic) áreas indispensáveis à segurança do território e opinar sobre o seu efetivo uso, cooperar no planejamento, na execução e no acompanhamento de ação governamental com vistas à defesa das instituições nacionais (...)”

inteligência; e c) dificuldade do corpo diplomático e do Itamaraty (sede do Ministério das Relações Exteriores do Brasil) em conviver com a atividade⁴⁰⁹.

Em 1992, uma nova lei reorganiza a estrutura da Presidência da República e cria, dentro da Secretaria de Assuntos Estratégicos, a Subsecretaria de Inteligência (SSI)⁴¹⁰. A estrutura regimental da SAE, publicada no ano seguinte, dispõe que caberá à SSI: a) produzir informações e análises sobre a conjuntura de interesse para o processo decisório nacional em seu mais alto nível; b) exercer atividades de salvaguarda de assuntos sigilosos e de interesse do Estado e da sociedade; e c) formar e aperfeiçoar recursos humanos para suas atividades, através do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (CEFARH)⁴¹¹. Em 1995, depois de um debate congressional importante sobre a atividade de Inteligência (com alguns deputados propondo leis para criar agências), o presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, baixou uma medida provisória que deu as diretrizes iniciais para a criação da Agência Brasileira de Inteligência (Abin)⁴¹².

A finalidade da agência seria “planejar e executar atividades de natureza permanente relativas ao levantamento, coleta, análise de informações estratégicas, planejar e executar atividades de contra-informações, e executar atividades de natureza sigilosa necessárias à *segurança do Estado e da sociedade*”⁴¹³ (grifos nossos). Em dez anos de governos civis democráticos, esta é a primeira vez que uma lei federal relativa à área de Inteligência reúne conceitualmente, dentre as finalidades de um órgão com poder coercitivo, as categorias de

⁴⁰⁹ ANTUNES, Priscila, *op. cit.*, p. 113-114. A autora cita a área diplomática porque o embaixador Ronaldo Sardenberg foi um dos secretários da SAE, além do almirante Mário César Flores.

⁴¹⁰ LEI nº 8.490, de 19 de Novembro de 1992. Atividade de Inteligência no Brasil (1991-1999), *in* Coletânea de Legislação nº 02, Brasília: Abin, 2003, p. 30.

⁴¹¹ Decreto nº 782, de 25 de Março de 1993. Atividade de Inteligência no Brasil (1991-1999), *in* Coletânea de Legislação nº 02, Brasília: Abin, 2003, p. 50.

⁴¹² Diário Oficial da União, Medida Provisória nº 813, de 1º de Janeiro de 1995. Sobre as propostas dos congressistas e o debate parlamentar em torno da criação de uma agência de Inteligência, ver ANTUNES, Priscila, *op. cit.*, p.123-162.

⁴¹³ Diário Oficial da União, Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995.

Estado e sociedade. Trata-se de uma inflexão doutrinária importante, pois o governo arroga a si a *segurança* do Estado e da sociedade, o que implica situar o trabalho de Inteligência numa dimensão política e ética jamais antes considerada.

Esta nova visão é afirmada no Projeto de Lei nº 3.695-B, de autoria do Poder Executivo, que instituíu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criava a Abin, com os seguintes objetivos:

a) planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República; b) planejar e executar a produção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade; c) avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional; e d) promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade⁴¹⁴.

Dois anos depois, a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, cria a Abin com a finalidade de “planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividade de inteligência do País (...)”⁴¹⁵, mantendo aqueles objetivos traçados no projeto de lei de 1997. No entanto, o parágrafo único do Art. 3º dispõe que “as atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado”⁴¹⁶. Não há, nesta nova lei, uma alusão conceitual direta e objetiva quanto à finalidade da *agência* na garantia da segurança do Estado e da sociedade, conforme constava na Medida Provisória de 1995. Alude-se a isto apenas no parágrafo 2º do art. 1º, mas situando a segurança do Estado e

⁴¹⁴ Projeto de Lei nº 3.651-B, de 09 de setembro de 1997. Atividade de Inteligência no Brasil (1991-1999), in Coletânea de Legislação nº 02, Brasília: Abin, 2003, p. 176.

⁴¹⁵ LEI nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999. Atividade de Inteligência no Brasil (1999-2003), in Coletânea de Legislação nº 03, Brasília: Abin, 2003, p. 8.

⁴¹⁶ *Idem, ibidem*.

da sociedade como uma atribuição, por assim dizer, “técnica”, diluindo estas duas categorias num conceito amplo de Inteligência.

A dimensão do seu *ethos* político fica então implícita no corpo da lei. Mas a tradução deste *ethos* na prática da atividade pode ser explicitada apenas mediante a ação do ator político, o que depende dos formuladores de política (em nível de governo e parlamentar). Estes necessitariam compreender que a atividade, para se legitimar, deve se respaldar em um consenso civil, em lugar de uma legalidade militar. Parece-me que a Abin, depois de sete anos, permanece uma instituição sob clivagem política pelo fato de que, como um órgão civil, institui-se sob tutela militar, dado que a área de Inteligência civil continua, passados 21 anos desde o fim da ditadura, uma reserva de domínio militar. Assim é que a trajetória institucional da Abin tem sido afetada pelos legados da transição política, cujos elementos autoritários sobreviventes, como veremos, influenciam certos aspectos do seu desenho.

Portugal (1974-1984): Medo e Acefalia

Um dos primeiros atos legais da revolução de 25 de abril de 1974, decretado pela Junta de Salvação Nacional do Movimento das Forças Armadas (MFA), extinguiu a DGS e os serviços de informação militar / civis no ultramar⁴¹⁷. Os primeiros meses do processo revolucionário são caóticos para a área de Inteligência. Um dos fatos que atesta o descuido dos revolucionários quanto à importância de resguardar os documentos e arquivos da PIDE / DGS foi o desaparecimento ou o simples assenhoreamento dessa memória política por parte de particulares, e até de instituições. Segundo Pimentel, os arquivos sobre as relações entre a PIDE / DGS e os serviços britânicos desapareceram entre 1974 e 1975⁴¹⁸. Este descuido

⁴¹⁷ PRAÇA, Afonso (*et alli*). *25 de Abril – Documento*. Lisboa: Casa Viva Editora, 1974, p. 59.

⁴¹⁸ Entrevista de Irene Pimentel ao autor, em 16 de março de 2005, em Lisboa. Pimentel também registra que desapareceram alguns arquivos com fichas de militantes do Partido Comunista Português (PCP), entidade que teria se apropriado do material nos primeiros dias da revolução.

também se verificou no plano institucional, pois, a rigor, não foi criado na metrópole nenhum órgão com as atribuições legais da antiga PIDE / DGS. No Programa do MFA, foi prevista a reestruturação e “saneamento” da DGS no Ultramar, a ser organizada como “polícia de informação militar enquanto as operações militares o exigirem”⁴¹⁹.

A Junta do MFA, ainda em 1974, incumbiu à 2ª Divisão do Estado-Maior-General das Forças Armadas estabelecer um serviço de informações nacional. Nesse ínterim, o primeiro-ministro, brigadeiro Vasco Gonçalves, em outubro de 1974, propôs a criação de um Departamento Nacional de Informações. A idéia não prosperou pela oposição do general Pedro Cardoso, sob o argumento de que o novo organismo trabalharia com o mesmo pessoal e no mesmo nível da 2ª Divisão, que o militar chefiava⁴²⁰. Este argumento técnico era justificável, mas havia um sentido político para a idéia não prosperar. Com efeito, Vasco Gonçalves, comandante operacional do golpe militar que derrubou a ditadura, era classificado como um radical do MFA, além de muito próximo dos comunistas. Temia-se, portanto, que a criação de um Departamento de informações esvaziasse as atribuições da 2ª Divisão do Estado-Maior, a cujas diretrizes o pessoal de sua 2ª Seção de Apoio resistia. De acordo com Marques Pinto, os agentes dessa seção eram radicais, tendo inclusive prendido pessoas para interrogatório, enviando-as para a prisão de Caxias, à revelia das ordens do general Cardoso⁴²¹.

A 2ª Divisão do Estado-Maior foi extinta no dia 11 de março de 1975. No dia 23 de maio do mesmo ano, foi criado o Serviço Diretor e Coordenador de Informação (SDCI),

⁴¹⁹ PRAÇA, Afonso, *op. cit.*, p. 182. “Saneamento”, aqui, significa o expurgo e punição dos agentes dos serviços de informação do regime derrubado.

⁴²⁰ SANTOS, Pedro Felipe. “Exército das Sombras”. In *Grande Reportagem*, ano XV, 3ª Série, 6 de Novembro de 2004 (Suplemento do Jornal Diário de Notícias). Na reunião, além de Gonçalves, estavam presentes, entre outros líderes, o socialista Mário Soares, e o dirigente do PCP, Álvaro Cunhal.

⁴²¹ *Idem*, p. 32.

integrado no Conselho da Revolução⁴²². A rigor, o SDCI é o primeiro órgão de informações do Portugal democrático. No entanto, a situação revolucionária do novo regime não deixaria intacta esta área estratégica e sensível para os quadros moderados e radicais que se defrontavam pela hegemonia no processo político. O novo órgão, formado sobretudo por militares radicais, é extinto oficialmente no dia 21 de maio de 1976 (na prática, já havia sido extinto no dia 25 de novembro de 1975, quando, no confronto entre as forças políticas radicais e as forças moderadas da revolução, estas saíram vencedoras)⁴²³. O Decreto-Lei de 21 de maio recria a 2ª Divisão do Estado-Maior-General das Forças Armadas, que passa, novamente, a coordenar as ações de informação e contra-informação do regime, a cargo do coronel Renato Marques Pinto, oficial com experiência na área. Nestas reviravoltas, além da luta interna ao processo revolucionário pelo controle da Inteligência, percebe-se que os quadros políticos da revolução não conceberam, em nenhum momento, um serviço cujos princípios doutrinários refletissem o caráter do novo regime. Daí não surpreender que, de um lado, o general António de Spínola, primeiro presidente da República da revolução vitoriosa, pretendesse manter uma DGS (ainda que reorganizada e com quadros do regime deposto), ou que, no outro lado, quadros políticos radicais da revolução, ligados ao Partido Comunista Português, pretendessem criar um serviço de informações instrumentalizado politicamente.

A extinção do SDCI deixou a área de Inteligência civil (também legalmente) acéfala. O decreto de maio, situando a atividade no organograma das Forças Armadas portuguesas, confirma a hegemonia de uma visão de corte militar na Inteligência de segurança. Já no início de 1976, o coronel Renato Marques Pinto havia organizado um “esqueleto” de serviço na 2ª Divisão do Estado-Maior-General⁴²⁴. Nesta 2ª Divisão foi criado o setor de pesquisa, chamado de Departamento Técnico (DTEC), com atribuições operacionais para prevenir e

⁴²² CARDOSO, Pedro, *op. cit.*, p. 142.

⁴²³ *Idem*, p. 143.

⁴²⁴ SANTOS, Pedro Felipe, *op. cit.*, p. 34.

combater as ações terroristas de extremistas da direita e da esquerda, no rescaldo do 25 de novembro de 1975. Compunham ainda a 2ª Divisão, na área de informações, as repartições de Informações Externas e Internas, um Centro de Documentação e uma Seção de Segurança.

Na prática, o decreto de maio de 1976 institucionaliza um perfil militarizado da Inteligência, uma “saída” ditada nos termos da contradição de um novo regime que busca se legitimar / instituir com um programa que reconhece a autodeterminação dos povos (ultramarinos), mas que possui lideranças, como Spínola, que alimentam a idéia de uma independência mitigada, com as ex-colônias compondo uma futura federação. Esta situação pode ser explicada, em parte, no contexto dos impasses vividos pelo regime, e cuja tradução legal mais explícita foi a Constituição de cunho revolucionário e socialista aprovada em 1976, a qual evoca uma hegemonia das forças políticas à esquerda do espectro ideológico. A Constituição, por exemplo, banuiu para sempre da área de Inteligência os antigos membros ou informadores da PIDE / DGS e da Legião Portuguesa, medida confirmada nas sucessivas revisões constitucionais⁴²⁵. A memória da repressão da polícia política do regime era tão forte que nem a consolidação democrática foi capaz de anistiar os membros da PIDE / DGS. Já durante a transição o destino para os “pidistas” fora traçado:

A principal pressão, praticamente unânime à esquerda, de criminalização política de elementos associados ao antigo regime, dizia respeito à polícia política. Esta pressão decorreu da própria dinâmica do golpe dos militares e do cerco popular à sede da PIDE / DGS em Lisboa (...). Apesar de algumas tentativas de assegurar a sua sobrevivência nas colônias, dada a colaboração entre esta e as Forças Armadas, ela acabaria por ser dissolvida (...)⁴²⁶.

⁴²⁵ Constituição da República Portuguesa. Anotada pelo Prof. Dr. Luís Nandin de Carvalho. Lisboa: Hugin Editores, 2004, art. 292, p. 268. Apesar dessa proibição, levantamos alguns casos de ex-pidistas e informantes da polícia política que atuaram e / ou continuam atuando junto aos serviços de informações do SIRP, como funcionários.

⁴²⁶ PINTO, António Costa. “Ajustando contas com o passado na transição para a democracia em Portugal”. In *Política da Memória – Verdade e Justiça na Transição para a Democracia* (coord. BRITO, Alexandra Barahona de et alli), p. 91.

O tratamento dado aos ex-quadros da polícia política é um efeito da derrubada por golpe da antiga ordem. Na Espanha e no Brasil, por exemplo, os agentes dos serviços de Inteligência (sob o paradigma policial e / ou repressivo) não sofreram expurgos institucionais. No primeiro caso, a transição pactuada liderada pela elite civil incluiu-os no processo de cooptação dos militares abertos à reforma do regime. Foram, pois, institucionalizados por dentro do processo de mudança política. No Brasil, ao SNI – visto, *malgré tout*, como um suporte estratégico numa transição coordenada pelos militares –, foi assegurada tacitamente a garantia de que seus quadros seriam preservados – na mesma lógica da anistia política que os militares negociaram com os civis no Congresso Nacional.

O DTEC foi o embrião da Divisão de Informações do Estado-Maior-General das Forças Armadas (DINFO), órgão criado em junho de 1977. Neste mesmo ano, ainda em maio, o Presidente da República, general Ramalho Eanes, já havia criado um grupo de trabalho, presidido pelo general Pedro Cardoso, “para estudar a legislação e a organização de um serviço de informações (civil) de coordenação e centralização, a nível nacional”⁴²⁷. Até abril de 1978, o grupo preparou 19 versões para o que seria o Serviço de Informações da República (SIR), órgão civil que deveria, ao lado da DINFO, compor um sistema de informações. Sintomaticamente, nenhuma das versões foi aprovada: “(...) não houve vontade política para aceitar o desgaste da promulgação da legislação adequada”⁴²⁸, relata o general Pedro Cardoso, sem identificar as instituições e / ou grupos que resistiram às propostas. Pesava sobre a iniciativa o estigma herdado dos tempos da PIDE / DGS, bem como o receio da classe política quanto às ações de um órgão civil de natureza coercitiva, operando em um contexto social e político ainda marcado por confrontos radicalizados pela hegemonia no aparelho de

⁴²⁷ MONTEIRO, Ramiro Ladeiro. “Subsídios Para a História Recente das Informações em Portugal”, in MOREIRA, Adriano (coord.). *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Prefácio, 2004, p. 460.

⁴²⁸ *Idem, ibidem*. Eis aqui um objeto de pesquisa interessante, como *studie case*, se for possível resgatar as versões elaboradas.

Estado. Assim, a DINFO, institucionalizada como um serviço de Inteligência militar, conforme a caracteriza Serra, permaneceu como o único serviço estruturado no país, fora das dependências das Forças Armadas, embora indiretamente a estas relacionado⁴²⁹.

Em janeiro de 1984, o governo encaminha uma proposta de lei ao Parlamento, com o fim de criar o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP). Seus serviços seriam “estruturados em moldes semelhantes aos que vigoravam nos países democráticos europeus”⁴³⁰. No projeto, o SIRP seria estruturado com um serviço de informações internas vinculado ao primeiro-ministro, um serviço de informações externas na alçada do Ministério da Defesa Nacional, e um serviço militar coordenado pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior. Na mesma ocasião, o Ministério da Administração Interna encaminhou ao Parlamento o projeto de uma Lei de Segurança Interna. No dia 5 de setembro de 1984, a Assembleia Nacional aprovou a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa⁴³¹. Esta lei criou o Conselho Superior de Informações (CSI), o Serviço de Informações de Segurança (SIS), o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), o Serviço de Informações Militares (SIM) e dois órgãos de fiscalização. A Lei de Segurança Interna, que atribuía ao SIS a competência para executar operações de escuta de comunicações mediante autorização judicial, provocou reações dos deputados de oposição, e até de parlamentares dos Partidos Socialista e Social-Democrata, com maioria parlamentar numa coligação denominada Bloco Central, razão pela qual somente foi aprovada em 1987⁴³².

⁴²⁹ SERRA, Maria Paula. *DINFO – Histórias Secretas do Serviço de Informações Militares*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998.

⁴³⁰ PINTO, Renato Marques. “Os Militares e as Informações (Em memória do General Pedro Cardoso)”, in MOREIRA, Adriano (coord.). *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Prefácio, 2004, p. 485.

⁴³¹ Lei-Quadro nº 30, de 5 de Setembro de 1984, Sistema de Informações da República Portuguesa, in *Diário da República*, 1ª Série, nº 206, p. 2.734.

⁴³² Lei nº 20, de 12 de Junho de 1987, Lei de Segurança Interna, in *Diário da República*, 1ª Série, nº 134, p. 2.294. (Alterada pela Lei nº 8, de 1 de Abril de 1991, publicada no *Diário da República*, 1ª Série – A, nº 75).

A Lei de Segurança foi aprovada com a proibição expressa aos funcionários e agentes do SIS de investigar crimes ou instruir processos, nem fazer escuta telefônica ou interceptar cartas e outras comunicações. Isto não impediu que o sistema e alguns de seus órgãos fossem objeto de denúncias que acusavam seus diretores e agentes por envolvimento em ações ilegais, a exemplo de escuta clandestina e fichamento de opositores políticos aos governantes, além de envolvimento em ações terroristas. Nos anos 80, um dos casos mais rumorosos envolveu os chamados Grupos Antiterroristas de Libertação (GAL), grupo terrorista (sic) que entre 1983 e 1986 fez atentados contra o ETA, na zona basca situada na França, matando 27 etarras. Nos bastidores da GAL atuavam pessoas das forças de segurança da Espanha, que recrutaram portugueses e outros nacionais para os atentados na França. Dentre os portugueses recrutados notícias da imprensa apontavam um quadro do Serviço de Informações Militares (SIM)⁴³³.

Vê-se que a aprovação dessas leis corresponde à estabilização política do regime, sinalizada já pela coligação de centro-esquerda que reflete, *per se*, uma hegemonia dos dois principais agrupamentos políticos consolidados nos primeiros dez anos da revolução. Também deve-se ressaltar a criação de órgãos internos ao sistema para exercer o controle e a responsabilização sobre quaisquer desvios dos agentes no quadro do Estado de Direito democrático. Por fim, este conjunto de leis correspondia ao processo de democratização do regime, traduzido desde 1982 na primeira revisão constitucional, que, entre outras medidas, extinguiu o Conselho da Revolução, as referências ao Movimento das Forças Armadas e a algumas inspirações ideológicas socialistas no texto da Constituição de 1976. A elite política volta a tratar da área de Inteligência quando os militares estão politicamente neutralizados

⁴³³ PEREIRA, J. A. Teles. “O Segredo de Estado e a Jurisprudência do Tribunal Constitucional”, *in separata* de Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Coimbra Editora, Tribunal Constitucional, 2003, p. 784-786.

O SIS começou a funcionar, oficialmente, no dia 9 de novembro de 1987, mas o SIED jamais foi estruturado, com a DINFO continuando a processar e produzir as informações externas⁴³⁴. Eram objetivos do SIS produzir “informações destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido”⁴³⁵.

Em 1995, a Lei-Quadro do SIRP foi alterada, numa tentativa de institucionalizar uma divisão de atribuições que vinha se consolidando no plano funcional e operacional. Foi criado, ao lado do SIS, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM), com o objetivo de produzir informações para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais, da segurança externa do Estado Português, e também para o cumprimento das missões das Forças Armadas e para a segurança militar⁴³⁶.

A Inteligência civil sofrerá nova mudança institucional com a promulgação, no dia 21 de outubro de 2004, da nova Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)⁴³⁷, a partir da Proposta de Lei nº 135/IX, de autoria do Governo. Na Lei Orgânica do SIRP, publicada no dia 6 de novembro de 2004, os objetivos do SIS são, *ipsis literis*, os mesmos de 1987⁴³⁸. Já o SIEDM é extinto, tendo sido criado no seu lugar, mas sem objetivos militares no campo da Inteligência, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED). O objetivo deste serviço é prover o governo de “(...) informações que contribuam para a

⁴³⁴ PINTO, Renato Marques, *op. cit.*, p. 485.

⁴³⁵ Serviço de Informações de Segurança – SIS. Lisboa: SIS, 1998, p. 77.

⁴³⁶ *Idem*, p.19. O SIEDM começou a funcionar em 1997. Em 1998, ocorreu um fato que merece entrar para o anedotário mundial dos serviços de Inteligência, com um processo de auditoria da Procuradoria-Geral da República, no qual constavam nomes de funcionários e agentes secretos do órgão, tendo sido enviado à Assembleia da República. No outro dia, por iniciativa de alguns parlamentares, todos os agentes secretos do SIEDM estavam com os seus nomes publicados na imprensa portuguesa.

⁴³⁷ Decreto nº 204/IX, de 14 de Outubro de 2004, Sistema de Informações da República Portuguesa, *in Diário da República*, II Série - A, nº 9, IX/3, p. 2-15.

⁴³⁸ Lei Orgânica nº 4/IX, de 6 de Novembro de 2004, *in Diário da República*, I Série - A, nº 261, p. 6.599.

salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado português”⁴³⁹. Trata-se de um órgão voltado para o campo externo, ou seja, o trabalho de contra-inteligência.

A nova legislação consolida ainda um modelo de fiscalização externa parlamentar que, a rigor, não pode ser considerado imediatamente do tipo direto ou indireto. O controle do SIRP é feito, segundo a lei, pelo Conselho de Fiscalização, a ser composto por “(...) três cidadãos de reconhecida idoneidade e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, eleitos pela Assembléia da República por voto secreto e maioria de dois terços dos deputados presentes (...)”, para um mandato de quatro anos⁴⁴⁰. Estes cidadãos, entre outras incumbências, deverão: “a) Apreciar os relatórios concernentes à actividade de cada um dos serviços de informações; (...) d) Efectuar visitas de inspecção destinadas a colher elementos sobre o seu modo de funcionamento e a actividade do Secretário-Geral e dos serviços de informações (...)”⁴⁴¹. Trata-se, como se vê, de uma comissão que não pode ser considerada especializada, mas ao mesmo funciona “junto” à Assembléia da República, como se exercesse seu papel diretamente a partir desta instituição.

A reforma do SIRP foi feita em um contexto político reativo na área de segurança e defesa, condicionada menos pelos problemas inerentes ao modelo antigo (criticado como ineficaz, principalmente no aspecto da *accountability* institucional) do que pela necessidade de se adequar a uma mudança de paradigma das diretrizes de Inteligência, em termos de alvos e estratégias de prevenção / combate às ameaças internas e externas.

⁴³⁹ *Idem, ibidem.*

⁴⁴⁰ Lei Orgânica nº 4/IX, de 6 de Novembro de 2004, in *Diário da República*, I Série - A, nº 261, p. 6.602.

⁴⁴¹ *Idem, ibidem.*

Aliás, as duas últimas reformas do SIRP decorrem sobretudo de variáveis externas. Já na reforma de 1994, observamos a discussão de diretrizes de segurança e defesa inspiradas nas políticas da União Europeia para a área. Já a reforma de 2004 sofre a influência dos debates pós-atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, e de 11 de março de 2004, na Espanha, na perspectiva de um reforço das leis preventivas / repressivas para prover a segurança dos Estados. Com efeito, esta tem sido uma característica no padrão decenal das reformas do sistema português: eventos externos condicionam as mudanças, mas estas são negociadas pelas elites de governo conforme se sintam seguras para, na consolidação do regime democrático, legitimar o sistema perante a sociedade, até conferindo-lhe prerrogativas de investigação antes inimagináveis entre 1974 e 1984.

Espanha (1975-1984): o Cesid na Casamata

Em termos gerais, podemos situar a trajetória do Cesid em três fases, a saber: a) Criação / Consolidação, entre 1977 e 1985; b) Expansão, de 1985 a 1995, que reflete um impasse político expresso na consolidação (sob um caráter militar) de um órgão voltado para a Inteligência civil; e c) Reestruturação/Crise, entre 1995 e 2002, período no qual o Cesid se esgota como modelo e, no contexto de uma democracia consolidada, será substituído pelo Centro Nacional de Inteligência (CNI).

Em primeiro lugar, o Cesid nasce com a missão básica de colher informações de interesse para a defesa nacional, o que supõe Inteligência estritamente militar. Mas este novo órgão também herdava funções que vinham sendo realizadas por outros órgãos, e que deveriam estar integradas na área de Defesa, “o que em princípio supõe absorver das 2as Secções dos Estados Maiores e do Alto Estado Maior qualquer tipo de função de Inteligência

que não fosse de eminente e estrito caráter militar.⁴⁴² Esta decisão terá importantes repercussões na atividade dos quadros da Inteligência durante a consolidação democrática espanhola.

O Cesid nasce militar, mas a própria dinâmica da transição e consolidação civil vai trazer para o seu interior os choques entre forças políticas conservadoras e progressistas, tanto quanto do seu meio sairão golpistas militares descontentes com a liberalização política do regime, sobretudo face à legalização do Partido Comunista Espanhol. Esta dupla face política do órgão explica porque, entre 1977 e 1985, seus quadros surgem envolvidos em conspirações para a derrubada do regime ou cumprindo as atribuições de defesa da ordem democrática.

A fase da consolidação do Centro corresponderá à institucionalização do domínio militar. Hegemônicos no quadro dirigente, os militares, assim como ocorreu com os diretores do SNI no Brasil, reagirão à agenda das reformas liberais a partir de dois eixos, a saber: a) tentando pautar seus interesses naquela agenda; e b) sabotando a transição ou consolidação. Daí podermos explicar o caráter dualista da ação do Cesid entre 1977 e 1985, quando atua na conspiração golpista de 23 de fevereiro de 1981 ou quando descobre os preparativos de militares das Forças Armadas que articulavam um atentado ao rei e ao primeiro-ministro no dia 2 de junho de 1985, durante a parada militar do Dia das Forças Armadas, na cidade de La Coruña.

O envolvimento do Cesid com o golpe de 1981 é um sinal de que um processo de democratização pode encontrar instituições blindadas, sobretudo quando estas estão sob o controle de militares reacionários. Na articulação do golpe, um dos chefes do Cesid, José Luís

⁴⁴² *Idem*, p. 190.

Cortina Prieto, manteve contatos com os agentes da CIA na Espanha, além do embaixador norte-americano e do núncio apostólico do Vaticano, em busca de apoios para a operação de salvação da democracia, da monarquia e das liberdades.⁴⁴³ O desenho da operação castrense foi executado pelo chefe do órgão, Javier Calderón, mas não explica por si só a decisão de golpear a transição. Obviamente, foi decisivo o componente civil do processo, que para Palácios estava na UCD, pois esta, durante 1980, tratou de conspirar abertamente contra Adolfo Suárez e “dinamitar” o partido centrista.⁴⁴⁴

A institucionalização do Cesid mostra como a sobrevivência de práticas e tradições ilegais pode resistir mesmo numa ordem democrática. O Cesid, ainda que instituído sob uma transição democrática, era um dos órgãos na estrutura do Ministério do Interior que espionava partidos políticos, magistrados, jornalistas e sindicalistas⁴⁴⁵. Entre 1978 e 1982 foram feitas espionagens do Cesid sobre o ministro de Assuntos Externos, juizes da Audiência Nacional, além de cinquenta parlamentares⁴⁴⁶. Em 1984/85, a imprensa espanhola denuncia escutas do Cesid contra o presidente das Cortes (Parlamento Espanhol), Gregório Peces-Borba, altas autoridades do governo e partidos, como a AP e o PCE⁴⁴⁷. Os relatórios, em geral, apontavam casos de homossexualidade, infidelidade conjugal, pedofilia, dependência de maconha, além de construção de chalés e viagens ao exterior para ver partidas de futebol às custas do erário⁴⁴⁸.

Parece-me que o Cesid esgota-se como modelo na transição porque esta mesma chegava ao seu limite como agenda de consenso pactuado no processo político espanhol. Em

⁴⁴³ PALACIOS, Jesús. 23-F: *El Golpe del Cesid*, p. 346.

⁴⁴⁴ *Idem*, p. 350.

⁴⁴⁵ FERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 208.

⁴⁴⁶ *Idem*, p. 209.

⁴⁴⁷ *Idem*, p. 213. Negadas à época, estas acusações foram reconhecidas pelo governo espanhol em 1995.

⁴⁴⁸ *Idem, ibidem*.

outras palavras, o desenho institucional do Cesid havia envelhecido na dinâmica de uma transição que, finalizada com a institucionalização *de jure* da elite civil sobre os militares, entrava agora na fase da consolidação do regime. O Cesid, tanto quanto o governo, deveria traduzir *de facto* a hegemonia política dos civis diante do novo consenso a ser negociado.

A fase seguinte corresponde à expansão do Cesid. Trata-se, a rigor, de um efeito de sua recriação a partir de 26 de abril de 1985, no bojo de alguma lei para reorganizar o serviço, modernizar e adaptar suas estruturas e objetivos (Plano Fênix)⁴⁴⁹. O Plano Fênix pretendia fortalecer a Contra-Inteligência, a segurança tecnológica e a Inteligência exterior – neste caso, face à integração da Espanha na OTAN⁴⁵⁰. No entanto, muito além destes fins “técnicos”, deve-se registrar seus fins “políticos”, pois também era preciso reordenar a organização, tarefa que nem Adolfo Suárez, nem Calvo Sotero, nem Felipe González realizaram – algo que em certa medida esteve sempre motivado porque a criação do Cesid teve o objetivo de eliminar e esvaziar competências de outras organizações (fundamentalmente dos serviços de Inteligência militares), para favorecer o controle da transição⁴⁵¹. Como aconteceu na transição brasileira face ao SNI, os ministros viram o Cesid blindado como uma casamata porque naquele momento a hegemonia política interna ao órgão era da elite militar conservadora, refratária ao consenso civil-democrático.

A fase da expansão, entre 1985 e 1995, corresponde, para mim, ao esvaziamento do órgão como espaço de disputa política, com o progressivo isolamento e / ou afastamento de quadros militares no controle do órgão. Trata-se de uma *despolitização* similar àquela processada nas Forças Armadas, desde o início da transição. Despolitizar o Cesid significará anulá-lo como reserva de domínio militar. A expansão das atividades ao campo externo

⁴⁴⁹ *Idem*, p. 224.

⁴⁵⁰ *Idem*, p. 225.

⁴⁵¹ *Idem, ibidem* (livre tradução). Grifos nossos.

parece se impor estruturalmente porque, na consolidação democrática, o campo interno reduzira-se como espaço prioritário da atividade. É o que verificamos no SIS português, a partir de 1994, com a segunda reforma dos serviços portugueses. Face à diminuição ou desaparecimento de ameaças internas, por parte de grupos nacionais, contra a ordem política e social, o SIS começou a dar à Contra-Inteligência uma importância similar à da Inteligência.

Parece existir uma relação de causa e efeito entre o grau de democratização de um regime e o grau de prioridades da Inteligência civil, em relação aos campos interno e externo. Nos países semidemocráticos, como o Brasil, a Inteligência civil tende a priorizar nas suas diretrizes a cobertura de movimentos sociais e partidos de esquerda contestadores da ordem político-social, mesmo que a política mundial numa fase de distensão, como ocorreu recentemente com o fim da Guerra Fria. Variáveis externas como a queda do muro de Berlim (1989) e o fim da antiga URSS (1991), por exemplo, provocaram, no Brasil, a progressiva mudança de diretrizes relativas aos alvos e focos da Inteligência, acentuando o interesse no campo interno. No entanto, como as variáveis externas sempre têm peso, as diretrizes inspiradas no contexto da segurança e defesa internacionais continuam a pautar, a partir do país ou grupo de países hegemônicos na ordem internacional, as diretrizes da Inteligência periférica. Daí a “ameaça comunista” ter sido substituída pela “ameaça jihadista” na pauta dos serviços secretos ocidentais e / ou aliados dos Estados Unidos. No caso, o Cesid voltou-se nesta fase de expansão para a ameaça de agentes não estatais que pudessem obter e usar armas de destruição massiva, sobretudo nuclear. Tráfico de armas e drogas, terrorismo, lavagem de dinheiro e imigração ilegal são outros alvos da agenda do órgão.

O foco ampliado sobre o campo externo não imunizou o Cesid das práticas de espionagem ilegais e / ou políticas. Em 1991, Juan Alberto Perote, chefe do grupo operacional

do Cesid, ao sair do órgão levou consigo 1.245 documentos secretos. Ele também foi acusado de apropriar-se de verbas secretas e de usar empresas de fachada para beneficiar a si e seus familiares⁴⁵². Os documentos secretos são publicados em 1995 pelo jornal “El Mundo”, e revelam as operações de espionagem do Cesid contra políticos, empresários e jornalistas, além do rei Juan Carlos⁴⁵³. Curiosamente, ainda em 1991, o substituto de Perote nas operações, Manuel Lopez Fernández, comunicou o desaparecimento dos documentos, mas nenhuma providência foi tomada. Entre 15 e 29 de junho de 1995 caíram o vice-presidente do Governo, o ministro da Defesa e o chefe do serviço de Inteligência⁴⁵⁴.

O começo da terceira e última fase do Cesid corresponde ao fim da “era Manglano”. Depois de 11 anos dirigindo o órgão, Manglano viu esgotar-se o seu poder com o escândalo político das escutas. Saiu deixando um serviço tecnicamente modernizado, mas politicamente viciado nas antigas práticas ilegais. Estas práticas, segundo Fernández, indicavam carência de controles, e por isso o general Del Olmo, recém-indicado para dirigir o órgão com o general Félix Miranda, propõe ao Executivo que se encarregue de aprovar os objetivos anuais do serviço⁴⁵⁵. Além disso, criou uma unidade de segurança para proteger (e vigiar, também) o pessoal e as instalações, além de guardar a informação e documentação do serviço.

O envolvimento de espões nos casos de escutas ilegais ocorreu na fase da transição política e consolidação democrática do Brasil, Espanha e Portugal, apesar da criação dos mecanismos de controle e fiscalização, em nível governamental e parlamentar, além da maior atenção dos meios de comunicação de massa sobre a atividade. Isto pode sugerir uma

⁴⁵² *Idem*, p. 276.

⁴⁵³ *Idem*, p. 276-277.

⁴⁵⁴ *Idem*, p. 277. O governo acusou o caso Perote como efeito da falta de “ordem interna”, e não pela ausência de mecanismos de controle parlamentares e judiciais. Daí, criou uma secretaria-geral com a missão de auxiliar o diretor no exercício de suas funções e coordenar os diferentes organismos do Centro.

⁴⁵⁵ *Idem*, p. 281.

tendência de comportamento de grupos que, à esquerda ou direita dos governos, atuam na perspectiva do insulamento desses órgãos, isolando-os como burocracias relativamente autônomas. Deve-se observar, aliás, que os efeitos do insulamento são políticos (manutenção de *status quo* de quadros do antigo serviço), gerenciais (incidindo sobre a eficácia da atividade) e éticos (relativos ao comportamento moral dos agentes).

A ação ilegal da espionagem também pode significar a perenidade de legados autoritários do antigo regime, que podem subsistir fortemente no contexto de regimes semidemocráticos. Regimes nesta situação não efetivam fortes controles sobre burocracias de serviços secretos⁴⁵⁶. A existência de vazamentos de segredos de Estado, atos de corrupção (desvio, por exemplo, de verbas secretas) e o comportamento autoritário de grupos resistentes à mudança político-institucional (bloqueando, por exemplo, a ascensão de dirigentes representativos de uma nova hegemonia), tudo isto é efeito de causas internas e externas interrelacionadas.

A fase da Reestruturação/Crise, entre 1995 e 2002, corresponde ao período no qual o Cesid se esgota como modelo e, no contexto de uma democracia consolidada, será substituído pelo Centro Nacional de Inteligência (CNI). A reforma do Cesid teve curso no governo do primeiro-ministro José Maria Aznar, iniciado em 1996. Aznar pretendia controlar o Centro subordinando-o à presidência dos Ministros. Segundo seus planos, os serviços de informação da polícia e da Guarda Civil permaneceriam adscritos ao Ministério do Interior, embora o Cesid continuasse organicamente no Ministério da Defesa. Tratar-se-ia de criar um controle político que enquadrasse o controle “técnico”.

⁴⁵⁶ Com efeito, apuramos, em pesquisa geral junto a jornais eletrônicos editados entre 1995 e 2005, que o número de denúncias de atos ilegais envolvendo agentes de Inteligência é maior no Brasil do que em Portugal e Espanha.

A intenção do governo provocou reações dos militares à medida em que as propostas de reforma iam tomando corpo. Demonstrando como os militares agiam, mesmo no quadro de uma democracia consolidada, como se o Cesid fosse uma reserva de domínio sua, o ministro da Defesa disse que os males do Centro tinham origem nos inadequados mecanismos de controle, e propunha a criação de uma lei que regulasse suas missões, objetivos, métodos e procedimentos⁴⁵⁷. Como bem observa Fernández, a idéia do ministro é que não se tocasse a estrutura do Cesid, o que irremediavelmente poderia diminuir o poder do órgão, embora o ministro estivesse de acordo com a criação de um sistema de coordenação para aumentar a eficácia da atividade, desde que os militares estivessem no centro⁴⁵⁸.

A reação do Centro às propostas de reforma do sistema de Inteligência foi baseada em argumentos técnicos que em essência traem uma inspiração política. Para os opositores, não seria operacional um serviço de Inteligência dependente da vice-presidência ou da presidência do governo, pois isto dificultaria o fluxo de informações entre o Cesid e as forças e corpos de segurança do Estado⁴⁵⁹. Ao mesmo tempo, o Cesid pretendia ter cobertura legal e judicial para operações no estrangeiro e a “fixação de objetivos absolutamente difusos”, medidas impossíveis de encaixar no ordenamento jurídico espanhol⁴⁶⁰.

As resistências às reformas não impediram que o Centro, embora mantendo-se subordinado ao Ministério da Defesa, ficasse sob a coordenação do primeiro vice-presidente. Isto significava buscar um controle político civil do Partido Popular sobre uma área estratégica e politicamente sensível do Cesid. As discussões da reforma continuaram ao longo

⁴⁵⁷ FERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 344.

⁴⁵⁸ *Idem, ibidem.*

⁴⁵⁹ *Idem*, p. 344-345.

⁴⁶⁰ *Idem*, p. 345.

de 1998 e em 1999, concentrando-se sobre os processos e instituições de controle da atividade. De acordo com Fernández, dois modelos de serviço foram delineados. O modelo oficial, defendido pelo vice-presidente Alvarez Cascos, propunha dividir a Inteligência em diferentes serviços, reduzindo o tamanho do Centro⁴⁶¹. Cascos seria o coordenador desta nova comunidade de Inteligência. O outro modelo, defendido pelo ministro da Defesa, Eduardo Serra, traduzia a posição dominante dos resistentes às reformas. O ministro insistia que o Cesid deveria continuar como o centro do sistema de Inteligência, além de argumentar que a adscrição dos serviços à presidência do governo (subordinação direta ao Primeiro-Ministro) diminuiria a eficácia do sistema, pois dificultaria a comunicação do Cesid com outros serviços orgânicos do ministério do Interior⁴⁶². O interesse fundamental de Serra era evitar que o Cesid e o sistema de Inteligência como um todo passasse para o controle orgânico (e político) do Primeiro-Ministro. A resistência dos dirigentes do Centro é um sinal de que os militares consideravam a área uma reserva de domínio estratégico, implicando deduzir que a consolidação democrática do regime não é condição suficiente para debelar legados institucionais do antigo regime.

A discussão da reforma da Inteligência espanhola continuou bloqueada e não avançou conceitualmente. Em 2000, o novo ministro da Defesa, Federico Trillo, adiantou que o Cesid não seria dividido em dois serviços (um voltado para o campo interno e outro para o campo externo), e os diversos órgãos seriam articulados numa comunidade de Inteligência que englobasse as áreas de exterior, interior e militar⁴⁶³. O primeiro-ministro Aznar e o ministro Trillo, por debilidade ou convicção, segundo Fernández, recuaram definitivamente da idéia de

⁴⁶¹ *Idem*, p. 352.

⁴⁶² *Idem, ibidem*.

⁴⁶³ *Idem*, p. 374. Para termos uma idéia do apego radical às prerrogativas herdadas do antigo regime, durante curso de verão sobre a atividade de Inteligência, realizado em Madrid, em 2000, numa das sessões o ex-ministro Serra criticou abertamente o ministro Trillo, afirmando que dividir o Cesid era um “crime de lesa-pátria”, e que a designação de um civil para dirigi-lo era “irrelevante”, p. 376.

dividir o Centro, embora mantendo a intenção de nomear um civil para dirigir o órgão e coordenar os demais serviços⁴⁶⁴.

O comportamento da comunidade do Cesid e o recuo do governo revelam a força de legados institucionais conservadores que atravessaram a transição e consolidação da democracia na Espanha. Sob o peso de variáveis externas no contexto da segurança e defesa europeias – em parte devido ao impacto dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos EUA – a reforma da Inteligência espanhola será concretizada apenas em 2002, quando é criado o Centro Nacional de Inteligência (CNI).

Legados Autoritários na Inteligência Civil: Comparando Indicadores

Os serviços de Inteligência podem ser estudados a partir de indicadores de natureza político-institucional. Os indicadores são disposições legais, práticas, comportamentos e tradições comuns, em uma dimensão histórica e institucional, atribuídos a um órgão, elite ou grupo. Para operacionalizar a comparação, relaciono os seguintes indicadores: Fiscalização Externa; Controle Governamental; Segredo de Estado; Doutrina de Inteligência; Natureza da Transição e Militarização.

A análise comparada será feita sobre estes seis indicadores tomados isoladamente ou em grupo, quando existir similaridade de atributos entre alguns, a exemplo de Fiscalização Externa e Controle Governamental, que correspondem ao *accountability* da atividade. Cada um destes indicadores (Tabela B) funciona como uma variável independente. A operacionalização da análise comparada é feita dentro de três faixas de tempo que

⁴⁶⁴ *Idem, ibidem*, p. 376.

representam um modelo de órgão de Inteligência em sua evolução entre o começo e o fim da transição. São elas: Inteligência antes da transição; Inteligência híbrida e Inteligência do Estado Democrático de Direito (EDD). Para cada um destes estágios evolutivos nós elaboramos uma classificação face ao indicador, a fim de aferir graus que valem 1 (Inteligência no início da transição), 2 (Inteligência híbrida) e 3 (Inteligência do Estado Democrático de Direito). Conforme a classificação de cada indicador se situe em um destes três estágios, atribuir-se-á o respectivo valor numérico (Tabela C), até obtermos os totais pré e pós-transição política, além do Índice de Mudança. Os escores e totais obtidos serão em seguida aferidos em uma régua à qual chamei de linha de corte da ruptura na transição. Nesta régua situo o estágio de avanço do serviço de Inteligência civil face aos constrangimentos político-institucionais.

A classificação de cada um dos indicadores na respectiva faixa de evolução é ideal. Trata-se de uma tipologia que não pretende ser exata nem exaustiva, embora represente, na literatura dos estudos de Inteligência ibero-sul americanos, a formulação embrionária de um modelo de análise. Estes tipos ideais partem, em alguns casos, de estudos prévios em alguns campos de pesquisa em Inteligência já bastante disseminados, como é o caso das agendas de *accountability* de órgãos de Inteligência. Em outros casos, a designação e formulação para cada indicador é de minha inteira responsabilidade. Estas classificações foram baseadas na observação do material empírico disponível.

Natureza da Transição

Os efeitos das transições políticas na configuração dos regimes têm forte relação com o que constituía, na origem, os recursos políticos dos jogadores e as estruturas institucionais do regime ditatorial no período anterior ao começo do processo de mudança política. A natureza da transição será constituída por agendas que naturalmente refletirão o choque de elites antagônicas na busca de criar uma nova hegemonia face ao vácuo de autoridade na superestrutura do Estado. Conforme a maior capacidade de manobra política e os melhores recursos político-institucionais disponíveis por uma dada elite, a transição encarnará uma natureza correspondente, em termos político-ideológicos, aos pensamentos e interesses desse grupo político.

Uma hegemonia de forças políticas conservadoras, como a elite militar brasileira que afiançou os primeiros passos da transição, tende a formatar uma transição atrelada à manutenção de prerrogativas político-institucionais correspondentes a dados interesses estratégicos e visões que assegurem, na travessia, uma sobrevida ou mesmo a continuidade (agora legítima) de suas idéias conservadoras. Se, por exemplo, a área de Inteligência é uma reserva de domínio estratégico na doutrina do poder militar, a tendência dos atores militares é tentar manter o controle direto e indireto das agências civis. É o que podemos verificar quando observamos serviços com perfis institucionais ainda militarizados, como a Abin.

Se, durante a transição, o controle civil sobre os militares foi efetivado e não sobreviveram legados autoritários na consolidação democrática, os militares tenderão a se situar apenas como profissionais no aparelho estatal. E mesmo aqueles espaços estratégicos durante a transição serão progressivamente ocupados e hegemonizados pelos grupos políticos que instituíram o processo de mudança à sua imagem e semelhança política. É o que podemos

observar nos serviços de Portugal (SIS) e Espanha (CNI), que avançaram mais do que o Brasil na *civilianização* da Inteligência de Estado. No momento em que o governo português, em 1994, decide reformar o sistema de Inteligência, está não apenas respondendo às demandas externas que implicavam, no quadro da segurança europeia, uma adaptação às diretrizes da OTAN pós-Guerra Fria, mas também atestando que o regime democrático estava consolidado e seus líderes podiam afiançar e controlar os serviços militares e civis institucionalizados.

Dá ser importante analisar a Natureza da Transição como uma variável para tentar explicar como dialeticamente se relacionam ator e estrutura na configuração institucional das agências civis. Para fazer essa análise, situo os serviços de Inteligência dentro de três fases, a saber: a) órgão reativo aos primeiros ensaios de liberalização política; b) resistência / sabotagem aos pactos de democratização; e c) órgão livre de legados autoritários.

A transição brasileira, que pode ser situada entre 1974 e 1985, resultou em um regime e formatou um Estado que divide os cientistas políticos quanto à sua natureza política, sobretudo quando uma variável de aferição é o papel dos militares na negociação e consolidação da democracia. Zaverucha, ao enumerar o rol de prerrogativas militares vigentes pós-transição, vê as altas prerrogativas implicando a “inexistência *de facto*, assim como *de jure*, de controle civil democrático sobre os militares”⁴⁶⁵. Para o autor, os enclaves autoritários (inclusive castrenses) podem persistir regularmente em frágeis democracias. A fragilidade da democracia brasileira consiste na persistência das “altas prerrogativas militares e baixa contestação militar”, o que conforma um sistema não democrático⁴⁶⁶.

⁴⁶⁵ ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil Democracia – Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000., p. 36. Apesar do livro ser datado (cobre os governos brasileiros do período 1990-1998), sua atualidade permanece, dado que, até o mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 1º de janeiro de 2003, as prerrogativas fundamentais estão vigentes.

⁴⁶⁶ *Idem*, p. 56.

Uma forte prerrogativa militar brasileira que afeta ainda hoje a relação com os civis é o papel jurisdicional do Superior Tribunal Militar (STM), considerado por Zaverucha um “enclave autoritário incrustado estrategicamente” dentro do Poder Judiciário⁴⁶⁷. De acordo com este autor, a transição brasileira do autoritarismo à democracia “não teve o condão de determinar a redução da excepcional competência instituída pelo regime militar, mantendo a sua ampla jurisdição sobre civis em tempo de paz”⁴⁶⁸. A larga competência da Justiça Militar brasileira enquadra civis em crimes de caráter militar, algo inexistente em países democráticos, cujas justiças militares só julgam militares que cometeram crimes de natureza militar.

Para Zaverucha, o legado autoritário persiste. De fato, há um elenco de leis redigidas no período militar, e mesmo sob a distensão iniciada por Ernesto Geisel (1974 – 1979) ou durante a abertura da gestão João Batista de Oliveira Figueiredo (1979 – 1985), podemos levantar disposições legais que constituem legados autoritários do regime militar (Tabela F). A principal crítica de Zaverucha refere-se à Constituição Federal promulgada em 1988 (portanto, já durante a redemocratização):

A Constituição Federal de 1988, escrita por civis, manteve o papel constitucional das Forças Armadas como garantes do poder político. Elas são baluartes da lei e da ordem definidas por elas mesmas, não importando a opinião do presidente da República ou do Congresso Nacional. Portanto, cabe às Forças Armadas o poder soberano e constitucional de suspender o ordenamento jurídico do Brasil. Essa Constituição reuniu em um mesmo título V (Da Defesa do Estado e das Instituições), três capítulos: o capítulo I (Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio), o capítulo II (Das Forças Armadas) e o capítulo III (Da Segurança Pública). Misturou-se a ordem interna com a externa. Sólidas democracias procuram separar as competências das polícias das do Exército. Nossa Constituição tem sido emendada com uma frequência ímpar. Mas na área das instituições coercitivas mostra-se bem estável⁴⁶⁹.

⁴⁶⁷ ZAVERUCHA, Jorge e MELO FILHO, Hugo Cavalcanti, in DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 4, 2004, pp. 763 a 797.

⁴⁶⁸ *Idem*.

⁴⁶⁹ ZAVERUCHA, Jorge. “Semidemocracia”. In *Folha de São Paulo*, 26 de novembro de 2004.

Para outros autores, o fato mesmo de não ter ocorrido, nos últimos anos, nenhuma contestação militar à ordem política, prova que a democracia brasileira, a despeito de suas imperfeições institucionais, está se robustecendo à medida que os governos se sucedem. Um desses é Hunter, que vê a progressiva perda de influência militar a partir da Nova República, face à ampliação das regras e normas democráticas⁴⁷⁰. Para ela, os militares perdem força em um contexto de competição eleitoral que cria incentivos para os políticos e reduz a atuação política castrense, configurando-se assim uma tendência de erosão da influência militar no cenário político⁴⁷¹.

Poderíamos ainda destacar o comportamento dos oficiais das Forças Armadas, em referência à 4ª propriedade de Mainwaring (a de que o governante eleito não deve ser ofuscado pelos militares, por exemplo): o caso do pedido de demissão do ministro da Defesa, José Viegas, em carta ao presidente da República, datada do dia 22 de outubro de 2004, prova bem a autonomia relativa dos militares face ao poder civil: Viegas caiu porque o comandante do Exército, general Francisco Albuquerque, emitiu nota justificando o arbítrio e tortura militares contra os opositores da ditadura, e sequer foi punido como manda a hierarquia e disciplina militares – apesar das instâncias do ministro junto ao presidente, neste sentido. Aliás, o general chegou mesmo a mentir para seu superior hierárquico (o ministro da Defesa), alegando ter desconhecido o teor da nota antidemocrática (de fato, ele conhecera antes o conteúdo e deu o seu aval para divulgação).

⁴⁷⁰ D'ARAÚJO, Maria Celina, e CASTRO, Celso (org). *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro: FGV-Editora, 2001, p. 13 e 14.

⁴⁷¹ *Idem*, p.14. A autora chega mesmo a afirmar que o processo democrático entre os anos 80 e 90 transformou os militares brasileiros em “tigres de papel”.

A discussão se estende *ad infinitum* e aponta para uma dificuldade teórica que parece constituir a essência do debate: nomear Estados e regimes políticos *ex ante* ou *ex post* implica o uso de variáveis que devem ser situadas dialeticamente numa equidistância crítica para prevenir juízos axiológicos e ideológicos. Se contemplamos a hipótese de Zaverucha, não há dúvida de que, politicamente, a fragilidade da democracia brasileira é um dado empírico incontestável. Ao mesmo tempo, se o prisma de análise for a perspectiva à Schumpeter, ninguém contestará a robustez do sistema político e do regime democrático do Brasil. Mas, se aplicamos a variável econômica em um caso e outro, nem a extinção das prerrogativas militares (ou, pelo menos, o seu enquadramento institucional pelo ordenamento do Estado Democrático de Direito), tampouco a adoção do critério mínimo, à Mainwaring, evitará a conclusão de que o país é *distributivamente autoritário* e *financeiramente autocrata* – o que nega uma premissa essencial do pensamento liberal clássico em economia e política⁴⁷². A esse respeito, basta conferir os dados econômicos, nas décadas de 80 e 90, dos países latino-americanos, para deduzir que a fragilidade dos regimes políticos da região tem um forte componente estrutural⁴⁷³. Brasil, Argentina e Chile são exemplos paradigmáticos de transições incompletas (e, acrescentaríamos, de consolidação precária) porque não lograram responder à contradição (comum às democracias periféricas) entre *democracia política formal* e *autocracia econômica*⁴⁷⁴. Qualquer teoria genética da democracia não pode se furtar à análise dos termos e sinais dessa equação política.

⁴⁷² Embora seja uma hipótese, acreditamos que o sistema tributário brasileiro pratica o que chamamos de “extorsão estatal” sobre os contribuintes (pessoa física ou jurídica), dado que obriga a pagar tributos que estão além dos meios e capacidades de muitos dos declarantes. A “extorsão” do Estado se configura antes politicamente, mas há uma dimensão legal implícita, pois se o Estado não retribui universalmente, ainda que em termos mínimos, o que arrecada abusivamente desses contribuintes, ele se apropria ilegalmente de recursos particulares. As democracias centrais são antes de tudo democracias redistributivas, em termos econômicos e sociais, embora os Estados Unidos, a rigor, não possam ser considerados hoje como uma democracia redistributiva. No entanto, pode ser uma exceção que confirma a regra.

⁴⁷³ BORON, Atílio. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. (Trad. Emir Sader). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p.29 a 34.

⁴⁷⁴ *Idem*, p. 15. Esta é, com efeito, a contradição capitalista essencial observada por Boron.

Os dados referidos por Borón à luz do quadro da concentração / distribuição da renda na América Latina talvez expliquem o descrédito e / ou apoio condicional à democracia na maioria dos países da região:

O coeficiente de Gini, que mede o grau de desigualdade na distribuição de renda (sendo 0 a igualdade absoluta e 1 a desigualdade total), era 0,552, o que define a América Latina como a região mais desigual do mundo. Os 10% mais ricos da população recebem uma renda 30 vezes maior que a dos 10% mais pobres⁴⁷⁵.

A gestão Lula enfraqueceu a consolidação, dado que realçou, pela ação política, a separação artificial da gestão da *polis* (cidade) e da *koinos* (casa). Daí, a busca da governabilidade da *res publica* não se fundamentar numa perspectiva política, mas se inspirar, antes e essencialmente, em condições econômicas gerenciais seguras, de onde deve derivar a “boa” política. Não surpreende, pois, que para Vianna o governo Lula representa a auto-reforma do capitalismo brasileiro⁴⁷⁶. Apesar disso, conforme destacam alguns analistas, a eleição de Lula representa um *continuum* político que, se contarmos com a posse do presidente José Sarney, em 1985, soma 20 anos de estabilidade institucional. O governo Lula, por si mesmo, representaria a assunção de uma força política alternativa, ainda que em um quadro de aliança com o Partido Liberal (PL), que caracteriza a gestão do governo, em termos ideológicos, como de centro-direita.

A transição por ruptura, no caso português, implicou no imediato desmonte do aparelho coercitivo no seu caráter de polícia política. Ao extinguir a DGS, o MFA impediu uma transição interna à área de Inteligência civil, ficando esta acéfala até 1984, situando a atividade apenas na sua vertente militar. O caráter revolucionário e radical das medidas

⁴⁷⁵ “A Democracia na América Latina”. Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), versão em português, p. 49.

⁴⁷⁶ VIANNA, Luiz Werneck. “Duas décadas e dois anos de governo Lula”. Este artigo foi recusado (depois de encomendado) pelo jornal O Estado de São Paulo, mas está disponível no site de busca Google.

políticas implicou na extinção legal e política de qualquer possível reação dos quadros de segurança do regime salazarista. A Constituição de 1975 e as sucessivas leis editadas impediram e impedem que todos os ex-membros da DGS e da Legião Portuguesa envolvidos em práticas ilegais pudessem / possam reocupar cargos públicos em Portugal. Algo atípico na cultura política ibérica (em geral, tendente à conciliação de interesses em processos de anistia), este radicalismo da Revolução dos Cravos foi chamado de “saneamento” e em parte sobreviveu às reformas liberalizantes⁴⁷⁷.

Durante os dez anos de acefalia da Inteligência civil (1974-1984), os militares organizaram-se em serviços que, como vimos, voltaram-se para a Inteligência de segurança e de defesa. A Dinfo, por exemplo, era hegemonizada pelos militares, inclusive com quadros egressos da comunidade de Inteligência militar do governo salazarista. A criação do SIRP, em 1984, com seus serviços militar e civil separados, é o primeiro passo para a elite civil instituir menos uma transição interna à comunidade do que começar a efetivar o controle dos militares pelos civis nesta área sensível. Ao que parece, a elite civil, à medida que liberalizava a Constituição portuguesa dos seus marcos revolucionários, sentiu-se politicamente legitimada para instituir um controle que a mera tutela formal dos civis sobre os militares não se configurava como condição suficiente e necessária para fazê-lo. Em outras palavras, esta elite, talvez inconscientemente compreendendo o caráter político da atividade, com o SIRP buscou estender para os órgãos aquela legitimidade que apenas um regime democrático pode dar. Isto é, não basta apenas tutelar os militares na letra da lei, mas também instituir uma hegemonia civil pelo consenso político que legitima os quadros dos órgãos, bem como suas atribuições

⁴⁷⁷ Houve, todavia, um processo de reabilitação administrativa de quadros da antiga polícia política. Neste processo, o governo instituiu a Comissão de Análise de Recursos de Saneamento e de Reclassificação, pela qual funcionários da PIDE-DGS não incurso em crimes foram reabilitados nos seus direitos de funcionários públicos. Ver, a respeito da política de saneamento e reabilitação, PINTO, António Costa. “Ajustando contas com o passado na transição para a democracia em Portugal”, in BRITO, Alexandra Barahona (coord.) *et alli. Política da Memória – Verdade e Justiça na Transição para a Democracia*. Lisboa: ICS, 2004, p. 87-108.

institucionais. A partir de 1994, com a reforma do SIRP, a Inteligência civil começa a ser estruturada autonomamente face às estruturas militares na definição de papéis e diretrizes na área de segurança.

Vê-se que o tipo de queda do regime e a natureza da transição que se segue podem influenciar de modo diferente os processos de reestruturação do aparato coercitivo estatal. No caso do aparelho de Inteligência civil, se a ordem política pré-existente à transição cai via golpe, como em Portugal, os antigos quadros dirigentes dificilmente manterão recursos políticos para negociar uma transição interna à instituição que preserve seus interesses. Fuga, ostracismo ou prisão são os destinos comuns de quadros de órgãos de Inteligência que funcionavam como polícias políticas.

A ruptura por pacto espanhola e a transição mantiveram, na área de Inteligência, uma forte presença militar. Já durante a transição, os militares das forças armadas definiram este espaço como uma área de domínio estratégica na qual negociavam seus interesses com os governos civis. Embora não tenham sido hegemônicos no controle político (como ocorreu com os militares no Brasil, desde o início da distensão política), os militares espanhóis foram importantes atores institucionais que desde 1977, com a criação do Cesid, influenciaram fortemente todas as medidas de reforma dos serviços secretos. Esta influência, no entanto, não foi condição necessária nem condição suficiente para que, na luta pelo controle do órgão, a ala liberal ou a ala conservadora alcançasse maior domínio. Não havia como os quadros da área subtraírem aos civis uma legitimidade que somente estes podiam “emprestar” ao órgão.

Daí não surpreender o fato de o Cesid, embora instituído dentro do Ministério da Defesa, progressivamente se desmilitarizar ao longo dos anos 80 e 90. Isto ocorreu em razão

da tutela exercida pelo poder civil sobre os militares, a qual foi apagando a memória de legados autoritários na atividade. Paloma Fernández demonstra como esta tutela exercida na prática e simbolicamente foi diluída com o avanço do processo de democratização:

Entre as reformas efectuadas no exército, entre 1977 e 1982, para além das sucessivas tentativas de despolitização (e os militares foram impedidos de participar em qualquer tipo de actividade política), figuram as relativas à ordem pública, assim como à ‘simbologia militar e aos códigos éticos, mediante leis, que afectaram o Escudo de Espanha, o Juramento de Bandeira, as Ordenanças e o Código de Justiça Militar’. Em relação a esta última ‘subordinou-se a justiça militar à cúpula da justiça civil, o que permitiu interpor recursos das sentenças dos tribunais militares perante o Supremo Tribunal (civil)’, pelo que foi possível ‘condenar energicamente os golpistas de 23-F. Em 1987 procedeu-se igualmente à desmilitarização da polícia armada’, desvinculando o exército das tarefas policiais que até então desempenhava. As reformas levadas a cabo no período socialista podem agrupar-se em quatro categorias: ‘transformações simbólicas’, ‘da moral e da justiça militares’, ‘política de pessoal’ e outras, mais ‘estruturais’⁴⁷⁸.

Deve-se observar que o padrão espanhol foi um efeito genético: os militares tinham o controle da área como atores profissionais heterogêneos em seus fins e interesses. De fato, os conflitos políticos internos aos órgãos demonstram que nunca houve uma hegemonia à esquerda ou à direita porque os civis mantiveram o controle político-institucional dos serviços via Ministério da Defesa. Seja em Portugal (com um controle de militares de esquerda na área de Inteligência, nos primeiros meses da revolução), seja no Brasil (com a direita militar controlando o SNI, até durante a transição sob uma elite civil), seja na Espanha (com a direita da Inteligência articulando golpes para derrubar o governo), todos os movimentos buscaram instituir uma hegemonia para além do controle político. Era impossível a estes atores entenderem que um serviço de Inteligência não requer uma hegemonia de grupo à direita ou à esquerda, e que só pode ser instituído como legítimo a partir de um consenso político fundado num regime democrático.

⁴⁷⁸ FERNÁNDEZ, Paloma, *op. cit.*, p. 135-136.

Natureza da Transição	Órgão reativo aos primeiros ensaios de liberalização política	Resistência / sabotagem aos pactos de democratização	Órgão livre de legados autoritários
------------------------------	---	--	-------------------------------------

Ao término das transições, as elites políticas passam a jogar com agendas de consolidação. Os desenhos formatados na transição serão, por assim dizer, testados em áreas cujos acordos políticos, tácitos ou implícitos, tenderão a aflorar dadas contradições entre grupos ou dentro dos grupos, face à necessidade dessas elites buscarem afirmar sua própria hegemonia na nova ordem. Os serviços de Inteligência são uma dessas áreas sensíveis na fase da consolidação, sobretudo quando o regime ainda sofre clivagens de legados autoritários advindos da relação civil-militar. Daí ser importante situar o grau de consolidação democrática do regime, dado que isto afeta a Inteligência civil dos Estados. Como afirmam Boraz e Bruneau, não pode haver dúvida de que não é possível falar em consolidação democrática até que o aparato de Inteligência esteja sob efetivo controle civil⁴⁷⁹.

As décadas de 80 e 90 foram de avanço e / ou consolidação de transições democráticas em vários países, sobretudo na América Latina. Mas, em 2002, ainda que 140 países estivessem sob regimes democráticos, somente em 82 existia uma democracia plena⁴⁸⁰. Esta realidade implica discutir o que é democracia e sob que condições o seu exercício caracterizaria um dado regime como democrático.

⁴⁷⁹ BORAZ, Steven C. and BRUNEAU, Thomas C.. “Democracy and Effectiveness”, *in* Journal of Democracy, Volume 17, Number 3 July 2006, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, p. 39.

⁴⁸⁰ La Democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanas e ciudadanos. Relatório PNUD, *in* PNUD 2002, Informe sobre Desarrollo Humano 2002, Madri, Mundi Prensa.

Em meu ponto de vista, considero o Brasil uma democracia não consolidada e postulo que a Espanha e Portugal são democracias consolidadas⁴⁸¹. Para explicar isto importa saber porque, apesar de os três países serem legatários de uma cultura política de matriz ibérica, as agências de Inteligência civil criadas durante e após suas transições políticas têm perfis político-institucionais diferentes, com maior (Espanha e Portugal) ou menor (Brasil) perfil institucional democrático.

Para fundamentar meu ponto de vista, analiso indicadores, conceitos e critérios que qualificam um Estado e um regime político como democracias consolidadas. O meu eixo é uma crítica das abordagens clássicas e recentes da teoria democrática, sobretudo a que estuda a transição e consolidação democrática. Adoto, desde já, uma premissa: é condição necessária para um regime ser considerado uma democracia consolidada a existência de serviços de Inteligência institucionalizados sob controle político civil efetivo.

Definindo Democracia

O que é a democracia? Chalmers registra, ao comentar que os conceitos adquirem seu sentido por meio de uma definição, que não há uma teoria coerentemente estruturada sobre democracia⁴⁸². É esta, em resumo, a discussão entre O'Donnell e Carothers quando expõem os limites e alcances do paradigma da transição democrática⁴⁸³. É também a mesma preocupação de Scott Mainwaring ao classificar regimes políticos na América Latina entre 1945 e 1999⁴⁸⁴.

⁴⁸¹ Definimos Portugal e Espanha como democracias consolidadas porque ambos os regimes podem ser enquadrados na tipologia operacional de Stepan e Linz (ver STEPAN, Alfred, e LINZ, Juan J. *A Transição e Consolidação da Democracia – A Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 24), e nas propriedades definidoras de uma democracia moderna, formulada por Mainwaring (ver MAINWARING, Scott. “Classificando regimes políticos na América Latina – 1945 a 1999”. *In Dados*, vol. 44, nº 4, 2001, p. 645-687).

⁴⁸² CHALMERS, Alan S.. *O Que é Ciência, Afinal?* São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, p.110 (grifo do autor).

⁴⁸³ CAROTHERS, Thomas. “The End of the Transition Paradigm”, *in Journal of Democracy*, January 2002, volume 13, número 1, p. 5 a 21.

⁴⁸⁴ MAINWARING, Scott. “Classificando regimes políticos na América Latina – 1945 a 1999”. *In Dados*, vol. 44, nº 4, 2001, p. 645-687.

Para Mainwaring, uma definição de democracia deve ser mínima, isto é, “deve incluir todos os aspectos essenciais da democracia, mas não propriedades que não sejam necessariamente características da democracia”⁴⁸⁵. A definição deste autor, ecoando a visão de O’Donnell (2000) e Przeworski (2000), não inclui a igualdade social como uma propriedade característica da democracia, deixando “para ser resolvida *empiricamente* a relação entre democracia e igualdade”⁴⁸⁶ (grifo nosso).

De acordo com Mainwaring, são propriedades definidoras da democracia representativa moderna: a) “O chefe do Executivo e o Legislativo devem ser escolhidos em eleições competitivas livres e limpas (...) A fraude e a coerção não podem determinar os resultados de eleições democráticas, as quais devem oferecer a possibilidade de alternância do poder, mesmo que, de fato, por um longo período de tempo, não haja nenhuma alternância (...); b) O direito de voto deve ser extensivo à grande maioria da população adulta; c) As democracias devem dar proteção e liberdades civis como a liberdade de imprensa, a liberdade de expressão, a liberdade de organização, o direito ao *habeas corpus* e outros; e d) As autoridades eleitas devem deter o genuíno poder de governar, em oposição às situações em que os governantes eleitos são ofuscados pelos militares ou por alguma figura não eleita que domina nos bastidores (...)”⁴⁸⁷.

Para Linz e Stepan (1999), uma democracia consolidada pode ser definida operacionalmente nos seguintes termos: a) comportamentais: nenhum ator nacional importante (quer social, econômico, político ou institucional) emprega recursos para criar um regime não-democrático por meio de violência; b) atitudes: a maioria da opinião pública crê

⁴⁸⁵ *Idem*, p.2.

⁴⁸⁶ *Ibidem*.

⁴⁸⁷ *Ibidem*.

que os procedimentos e as instituições democráticas são a forma mais adequada para gerir a vida coletiva, e o apoio às alternativas contrárias ao sistema é pequeno ou isolado; e c) constitucionais: as forças governamentais e não-governamentais sujeitam-se e habituam-se à resolução de conflitos por meio das leis, procedimentos e instituições específicas⁴⁸⁸.

Vê-se que as premissas de Stepan e Linz são normativas. Nestes termos, quase todos os países com assento na Organização das Nações Unidas (ONU) são democracias consolidadas, mas se agregarmos àquelas dimensões fatores estruturais e macro-sociais, o conceito de democracia precisaria ser expandido e poucos países passarão por esse filtro. Aliás, mesmo em termos normativos podemos relativizar o carácter consolidado das democracias, dado que o grau de miséria social e econômica, concentração de renda e poder efetivo são realidades que têm relação de causa e efeito com o arcabouço legal desses países.

O conjunto de propriedades definidoras da democracia é similar às condições segundo as quais um Estado pode ser considerado democrático, a saber: a) Autoridades públicas electas; b) Elecciones libres y limpias; c) Sufragio universal; d) Derecho a competir por los cargos públicos; e) Libertad de expresión; f) Acceso a información alternativa; g) Libertad de asociación; h) Respeto por la extensión de los mandatos, según plazos constitucionalmente establecidos; i) Un territorio que define claramente el *demos* votante; e j) La expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido⁴⁸⁹.

⁴⁸⁸ STEPAN, Alfred, e LINZ, Juan J. *A Transição e Consolidação da Democracia – A Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 24. Ver ainda, na p. 33, os cinco grandes campos de uma democracia consolidada moderna.

⁴⁸⁹ *Op. cit.*, Relatório PNUD, p. 53.

Se é possível chamar à soma dessas propriedades e condições princípios de democracia de um Estado de Direito, uma característica central é visível na definição do que é a democracia: a vigência da liberdade política como fim e princípio, *ex parte populi* ou *ex parte princeps*. De fato, no processo de transição dos regimes absolutos para as democracias liberais, entre os séculos XVII e XVIII, a *liberté* (política), é o corolário das lutas revolucionárias que incluíam a *égalité* (social) e a *fraternité* (intelectual). Os regimes liberais instaurados, e depois consolidados entre os séculos XVIII e XIX, são legatários, pois, de uma idéia, de uma visão historicamente consagrada no princípio das liberdades e direitos do homem. Ocorre, contudo (e aqui temos, por assim dizer, uma ruptura ideológica), que a *liberté* do liberalismo vitorioso desde então passa a ser entendida sob um enfoque programático e discursivamente reducionista, já a partir do seu *ethos* político. A *liberté* é apenas política, sem pressupor a soma das dimensões do social e do intelectual como expressões igualmente congêneres quanto a meios de concretizar aqueles direitos, como nos primórdios das lutas sociais e políticas revolucionárias protagonizadas pelas classes burguesas em ascensão.

O que temos embutido neste antigo debate da relação entre liberalismo e democracia é o que Santos chama de “relação originária entre as componentes estruturais da democracia: a igualdade e a liberdade”⁴⁹⁰. Para Hans Kelsen, a síntese entre estes dois princípios é a característica da democracia, mas ao mesmo tempo Kelsen afirma que o *valor da liberdade*, e não o da igualdade, determina em primeiro lugar a idéia de democracia⁴⁹¹ (grifos nossos). Trata-se, aqui, de amalgamar e esgotar a liberdade, na democracia, sob um vínculo apenas liberal, excluindo qualquer possível vínculo da democracia com o socialismo, o que significaria repor a questão da igualdade. Para fazer uma crítica dessa perspectiva, Santos cita

⁴⁹⁰ SANTOS, João de Almeida. *Paradoxos da Democracia*. Lisboa: Editora Fenda, 1998, *op. cit.*, p 23.

⁴⁹¹ *Idem*.

Galvano della Volpe: “ ‘a liberdade real é sempre condicionada por uma relação inter-humana, ou negativamente, em virtude da força de outrem, ou positivamente, em virtude da lei, da sociedade política’ e ‘toda a liberdade positiva não é tal se não é segundo o direito ou equa (...), isto é, se não é posta sob o signo da *aequalitas*, ou condicionada pela igualdade’”⁴⁹² (grifos do autor). Para fechar seus argumentos, ele cita o próprio Tocqueville de *A Democracia na América*: “os americanos nasceram, em vez de se tornarem, iguais, combatendo, depois, com a liberdade, o individualismo que a igualdade fazia nascer”⁴⁹³ (grifos do autor). Nestes termos, o princípio igualitário aparece como uma *conditio*, como fundamento natural, ou melhor, histórico-social do próprio exercício da liberdade⁴⁹⁴.

No pensamento hegemônico em Ciência Política, ou seja, no pensamento político ocidental de matriz norte-americana, a *liberdade política* é a premissa da democracia, é o seu alfa e ômega políticos. Em outras palavras, nenhuma outra premissa – como a igualdade social, por exemplo –, seria condição determinante (ainda que não fosse suficiente, mas sem dúvida necessária) para conceituar a democracia. Daí ser auto-explicativa a afirmação de Mainwaring de que incluir a questão da igualdade social na definição de democracia “confundiria o analista”⁴⁹⁵. A crítica de Mainwaring ao conceito sub-mínimo de democracia, à Schumpeter, se, por um lado, realmente vai além do caráter procedimental, por outro está restrita nos termos de uma concepção idealista. Teoricamente, aquele autor apenas refina o conceito de democracia, que é caracterizada como uma regra do jogo político-institucional para a conquista e manutenção do poder. Ocorre que, para ambos, vê-se implícita a premissa

⁴⁹² *Idem.*

⁴⁹³ *Idem.*

⁴⁹⁴ *Idem.*

⁴⁹⁵ Apesar disso, o próprio autor destaca, em diversos pontos do ensaio, que é “impossível evitar julgamentos subjetivos se quisermos manter uma definição conceitualmente válida de democracia”. MAINWARING, p.12. Ainda que não tenha sido acidental no seu trabalho, negligenciar elementos categoriais socioeconômicos reduz significativamente o poder de suas regras de codificação e agregação para classificar os regimes políticos. O que pode ser mais observável do que a desigualdade social?

da liberdade política como um fim em si mesmo. Se é possível chamar o conceito schumpeteriano de conservador, também podemos chamar o idealismo de Mainwaring de alienado política e socialmente. Esta alienação tem uma matriz geográfica e uma matriz teórica que refletem condições históricas (relacionadas com as fontes clássicas do pensamento hegemônico formulado na academia anglo-saxônica) e acadêmicas (relacionadas com um consenso teórico conceitualmente estreito sobre o que é democracia).

No quadro da definição procedimental mínima de democracia, formulado por Mainwaring, os itens *a* e *b* são contemplados nas democracias ocidentais, como a Espanha, Brasil e Portugal. No caso específico do Brasil, por exemplo, a eleição de 2002 foi consagrada pela mídia como a maior manifestação política jamais vista de uma democracia representativa no ocidente. Ao mesmo tempo, a estabilidade institucional do regime é saudada como prova de uma democracia consolidada. A ausência de impasses políticos graves na relação entre os poderes da República seria um sinal de amadurecimento das instituições. Assim também os itens *c* e *d* daquela definição. Sem dúvida, no Brasil os direitos civis e políticos da cidadania são formalmente garantidos pelas leis constitucionais, e as autoridades legalmente constituídas não sofrem constrangimentos importantes na condução do governo.

Consolidação e Sustentabilidade da Democracia

Aferir se um regime é uma democracia consolidada ou não implica analisar indicadores baseados em medidas sociais e econômicas, além de comportamentais. No caso das democracias periféricas, nas quais os indicadores sociais e econômicos exibem um forte grau de exclusão da população, a análise do grau de consolidação democrática tenderá a mostrar resultados divergentes ao empregarmos os dois tipos de indicadores. É o que observamos nas conclusões de Cepik ao analisar medidas comportamentais agregadas e os

déficits estruturais e atitudes para discutir a consolidação da democracia no Brasil. No primeiro caso, ao levar em conta medidas comportamentais agregadas e critérios de classificação minimalistas, ele conclui que o regime político brasileiro é democrático e consolidado.⁴⁹⁶ Mas ao submeter o regime político brasileiro a testes de “qualidade democrática”, somando medidas estruturais e atitudinais, ele vê o Brasil como uma democracia ainda vulnerável (embora não se estenda sobre o tipo de vulnerabilidade do regime).⁴⁹⁷ Por isso é paradoxal a sua conclusão: se levamos em conta na análise indicadores não-comportamentais de qualidade democrática (renda *per capita* nominal superior a 3 mil dólares, desigualdade inferior a 0,50 [segundo o coeficiente de Gini], e legitimidade acima de 66% [apoio ao regime democrático]), estas causas estruturais e os fundamentos atitudinais (satisfação com a democracia e apoio da população a esta forma de governo) “indicam uma considerável quantidade de problemas típicos de países semi-periféricos que permanecem na agenda brasileira *mesmo diante da consolidação do regime democrático*”.⁴⁹⁸

É justamente este o problema da teoria democrática ao tentar classificar os regimes e daí analisar as instituições. No caso dos serviços de Inteligência criados durante e após transições políticas, as causas estruturais (na forma de legados incidentes nos sistemas e agências) e o fator atitudinal influenciam o seu processo de institucionalização, uma vez que tais serviços tendem a refletir o grau de consolidação democrática do regime. Daí não ser possível deslocar teórica e analiticamente o estudo do processo de institucionalização da área de Inteligência do âmbito da política e da democracia. Postulamos que a consolidação democrática do regime e o perfil político-institucional da Inteligência civil são fenômenos imbricados, tanto quanto são interdependentes a natureza do regime e os legados autoritários e políticos da transição. Se, face a estes legados, existe ainda uma considerável autonomia

⁴⁹⁶ CEPIK, Marco. “Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais”, in *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005, p. 71.

⁴⁹⁷ *Idem*.

⁴⁹⁸ *Idem*, p. 72 (grifos nossos).

militar frente ao controle civil, todas ou parte das características essenciais de um sistema de relações civis-militares democrático relacionadas por Fitch também será ou serão bloqueadas / interditas nos órgãos de Inteligência civil.

Nenhuma das três condições de Fitch, no caso do Brasil, está contemplada nas relações entre civis e militares, senão vejamos: a) não há uma subordinação clara das Forças Armadas ao processo democrático, dado que estas ainda não superaram doutrinariamente a ideologia mítica de guardiãs dos interesses nacionais e, por extensão, também da segurança nacional. Aliás, a Constituição brasileira de 1988 não é tácita nem clara ao instituir o controle das Forças Armadas pelo poder civil, como está disposto na Constituição da Espanha (1978) e de Portugal (1989). Como uma reserva de domínio estratégico das Forças Armadas, a área de Inteligência civil tende a sofrer o controle político-institucional direto e indireto dos militares, como já demonstrei; b) há uma subordinação antes formal do que efetiva das cadeias de comando e controle das Forças Armadas às autoridades civis constituídas para aplicar as políticas de segurança e defesa. Por exemplo, não há registro de *accountability* sobre os centros de Inteligência da Marinha (CIM), Exército (CIE) e Aeronáutica (CIAer), por parte da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI, instalada no Congresso Nacional, em 2000) e da Abin, que é o cabeça do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Em tese, o SISBIN, o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE, que congrega aqueles três serviços) e o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP) devem se submeter à fiscalização externa da CCAI e ao controle governamental por parte da própria Abin sobre os componentes do SISBIN; e c) os militares estão parcialmente sujeitos ao *rule of law*, pois ainda subsistem leis que constituem prerrogativas imunizantes dos militares face a tribunais civis.⁴⁹⁹ Ora, se observarmos os citados fatores estruturais e atitudinais, e a estes agregarmos

⁴⁹⁹ Ver ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia – entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 51-89.

as condições de Fitch, posso concluir que no Brasil a democracia não está consolidada. Como um reflexo político-institucional da baixa qualidade dessa semi-democracia, a Inteligência civil reveste-se de clivagens institucionais que revelam a extensão e profundidade dos legados político-autoritários.

Dai a preocupação dos analistas políticos em, na transição democrática, estudar as condições de sustentabilidade dos regimes fundados após a queda de ordens políticas autoritárias. A literatura predominante destaca o papel do processo político na mudança de regime, bem como a autonomia desse processo frente aos fatores estruturais⁵⁰⁰. Gasiorowski e Power, ao analisarem as determinantes estruturais da consolidação democrática, observam que os comparativistas enfatizam as escolhas estratégicas dos atores políticos, abandonando o estudo de requisitos macro-sociais que influenciam a democracia política⁵⁰¹. Contra esta corrente, os dois autores argumentam

(...) that the political processes that directly affect consolidation or breakdown are embedded in multifaceted social contexts that are shaped by these structural factors, which influence the character and outcomes of these process and thus indirectly affect the likelihood that consolidation will occur⁵⁰²

Em seus estudos para identificar os fatores estruturais que afetam a consolidação democrática, Gasiorowski e Power identificaram três aspectos, a saber:

First, development-related socioeconomic factors have a strong, positive effect on the likelihood of consolidation. Thus, the rich ideas about the impact

⁵⁰⁰ GASIOROWSKI, Mark J., e POWER, Timothy J.. “The Structural Determinants of Democratic Consolidation – Evidence from the Third World”. *Comparative Political Studies*, vol. 31, nº 6, December 1998, p. 741.

⁵⁰¹ *Idem.*

⁵⁰² *Ibidem.*

of economic development and modernization on political life advanced by Seymour Martin Lipset and other authors several decades ago provide important insights into the determinants of consolidation and remain a fundamental cornerstone in our understanding of democratization. Second, high inflation clearly undermined the likelihood of consolidation before early 1979s, although apparently not afterward. (...) Third, the contagion effect of democratic neighbors increases the likelihood of consolidation, especially if we make certain reasonable assumptions about the outcomes of eight recent transitions. This finding suggests that democratization in the Third World is affected not only by domestic social and economic conditions but also by ideas, norms, and political pressures transmitted from abroad”⁵⁰³.

Ao negligenciar fatores estruturais, entre eles as condições econômicas sob as quais uma transição ocorre e pode se manter, as análises de consolidação democrática se restringem aos processos porque, primariamente, compreendem o fenômeno na perspectiva de um jogo de elites que se esgota na dimensão institucional. Um dos efeitos importantes desse enfoque redutor se dá sobre a própria teorização política, que se compraz na ilusão de que o conflito pelo e no poder é uma luta asséptica e reduzida / redutível às regras do jogo concebidas na tradição liberal-democrática⁵⁰⁴. Daí o debate acadêmico parecer repetitivo e auto-referente quando teoriza as transições democráticas e o papel das leis na legitimação e sustentabilidade de regimes políticos. Como se as leis, instituindo um contrato político, se bastassem a si mesmas.

Diante do exposto, o que explica a Inteligência civil de Portugal e Espanha, finda a consolidação democrática em ambos os países, estar formatada dentro de um desenho institucional democrático, enquanto a do Brasil sofre constrangimentos político-institucionais? O tipo de transição não explica estes resultados diferentes. Na Espanha, a natureza da transição foi pactuada, com os militares, como demonstrei, sendo progressivamente tutelados pelo poder civil. Apesar da forte presença dos militares na área de

⁵⁰³ *Idem*, p. 764 e 765.

⁵⁰⁴ Para uma visão conceitual expandida do que é democracia, ver SANTOS, Maria Helena de Castro. “Que Democracia? Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento”, *Dados*, vol. 44, nº 4, Rio de Janeiro, 2001.

Inteligência, eles não foram politicamente hegemônicos na transição e consolidação da democracia no país. Ora, a transição brasileira também foi formatada por um pacto civil-militar, mas não há, duas décadas depois do fim do regime militar, o efetivo controle e hegemonia civil sobre a Abin. Em Portugal, cuja ruptura do regime foi por golpe de Estado, temos o mesmo resultado espanhol.

O que explica a diferença do caso brasileiro face ao espanhol e ao português é que a transição foi um pacto hegemônico pelos militares, elite que sempre considerou a área de Inteligência uma reserva de domínio estratégico a partir mesmo da doutrina de poder militar. Como, durante a consolidação democrática, não foram derrubadas várias prerrogativas do regime autoritário (a exemplo da tutela da área de Inteligência civil pelos militares), esta área mantém-se sob controle destes, ainda que indireto, via GSI.

Militarização

As relações civil-militares são uma agenda importante para a análise da consolidação democrática naqueles países onde uma elite militar, hierárquica ou não, manteve-se no poder até a queda do regime autoritário. Nos países cuja ordem política foi tutelada pelos militares, a democratização não é completa se não debelar todas as leis e práticas político-institucionais que sobrevivem na forma de legados autoritários. Algumas prerrogativas militares podem ser um exemplo de legado autoritário, sobretudo quando tentam controlar / tutelar instituições estratégicas para a conservação do poder. De acordo com Cepik, os

(...) sistemas democráticos de relações civis-militares possuem três características essenciais. Em primeiro lugar, existe uma clara subordinação das forças armadas ao processo decisório democrático, com a superação da noção autoritária de que as forças armadas são as ‘guardiãs da nação’, situadas acima da soberania popular e das instituições representativas de governo que decidem concretamente quais são os ‘interesses nacionais’ nos marcos de uma Constituição livremente adotada. Em segundo lugar, verifica-se a subordinação das cadeias de comando e controle das forças armadas às autoridades civis designadas constitucionalmente para implementar as políticas públicas de defesa e segurança. Em terceiro lugar, os militares estão sujeitos ao império da lei (*rule of law*), tanto no sentido de não terem quaisquer direitos constitucionais ordinários negados (como em alguns países que proíbem os militares de votar), quanto no sentido de não terem privilégios legais e isenções de responsabilidade por atos cometidos no exercício de suas funções profissionais.⁵⁰⁵

Estas três condições devem ser analisadas à luz de algumas prerrogativas de que gozam os militares brasileiros. Para Zaverucha, o Brasil é uma semi-democracia porque um conjunto de leis vigentes no país confere poderes e prerrogativas que em alguns casos tutelam a democracia. A principal lei consta da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 142 afirma que “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. Este artigo apresenta uma distorção e um perigo. Em primeiro lugar, dá poderes para as Forças Armadas decidirem o que é uma ameaça à lei e à ordem. Trata-se de uma distorção do espírito de uma lei civil, criada por civis para os civis. Em segundo lugar, embute uma armadilha, pois pode colocar em confronto dois ou três poderes da República, em momento de comoção nacional grave. Uma eventual discórdia destes poderes face a uma crise político-institucional que ameace a ordem interna pode resultar na intervenção *manu militari*.⁵⁰⁶

⁵⁰⁵ CEPIK, Marco. “Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais”, in DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005, p. 75.

⁵⁰⁶ ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil Democracia*, p. 128

Em termos conceituais, conforme registra Zaverucha, a militarização é um “processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos e doutrinas, procedimentos e pessoal, em atividades de natureza civil. A militarização é crescente quando os valores do Exército se aproximam dos valores da sociedade. Quanto maior o grau de militarização, mais tais valores se superpõem”⁵⁰⁷.

Para Fernández, são quatro as condições para aferir se o serviço de Inteligência está desmilitarizado, a saber: a) o grau de profissionalização do pessoal; b) chefia de um civil; c) eliminar o caráter monopolizador (Inteligência interna e externa em um só serviço); e d) tirá-lo da dependência de um ministério militar (no caso espanhol, o da Defesa). Estas condições são necessárias, mas não são complementares. A consolidação democrática é um elemento de análise importante para aferir o peso da influência da subordinação orgânica das agências. Por exemplo, a Abin está subordinada ao GSI (órgão com status de ministério civil), mas sofre uma militarização na medida em que o GSI, que a tutela, é hegemonizado pelos militares em um regime semidemocrático. Já o CNI está sob tutela do ministério da Defesa, mas é blindado contra a militarização na medida em que a democracia espanhola está consolidada.

A adscrição da Inteligência espanhola na Defesa persiste desde a criação do Cesid e poderia ser justificável à época como forma de os militares subordinados aos civis poderem observar de perto e informar ao governo os movimentos de militares inconformados com os rumos liberalizantes da transição. No entanto, a lei de criação do CNI manteve sua localização, mesmo com a democracia espanhola consolidada. Para prevenir-se, porém, uma disposição legal posterior dá ao primeiro-ministro a prerrogativa de mudar mediante decreto a

⁵⁰⁷ ZAVERUCHA, Jorge. “A militarização da Abin”, in *Folha de São Paulo*, p. Opinião / Debate, 09 de janeiro de 2006.

adscrição do CNI.⁵⁰⁸ Para Villalobos, a lei reguladora do CNI também mescla conceitos de segurança e defesa ao definir os serviços de Inteligência como dependentes organicamente do Ministério da Defesa, e neste sentido é possível dizer que os “militariza”.⁵⁰⁹ Trata-se, pois, de uma militarização orgânica, e não político-institucional, como é o caso da Abin.

No exame deste indicador, vamos chamar de hegemonia institucional à segunda condição, pois uma chefia pode ser civil e representar ainda mais fortemente um processo de militarização. A seguir, vamos analisar algumas dessas condições, às quais agregamos a de desenho hierárquico da instituição. As condições grau de profissionalização e monopólio dos campos interno e externo também serão consideradas ao longo da exposição, mas como condições secundárias para a nossa análise do par militarização / desmilitarização.

Quem detém a hegemonia institucional nas agências de Inteligência é um dos indicadores pelos quais podemos analisar o grau de consolidação democrática de um regime no quadro das relações civis-militares. Já no início das transições políticas, a luta das elites pela hegemonia nos serviços secretos sinaliza em parte os termos em que os atores podem jogar. Compõem estes termos legados políticos e / ou autoritários que a elite civil e as elites militares negociarão a partir de seus recursos político-institucionais.

Na Espanha e no Brasil, as elites militares, durante a transição, tentaram hegemonizar a Inteligência civil por motivos diferentes. No primeiro caso, os militares espanhóis buscaram manter a Inteligência sob sua tutela para resistir à democratização ou pelo menos preservá-la como domínio “natural”. Fizeram-no, aparentemente, baseados em dois cálculos: a) porque

⁵⁰⁸ FERNANDEZ, Antonio, *op. cit.*, p.432.

⁵⁰⁹ VILLALOBOS, Maria Concepción Pérez. *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia*. Madri: Grupo Editorial Universitario, 2002, p. 49.

consideravam o serviço secreto como instituição *stricto sensu* militar e, portanto, deveria estar orgânica e operacionalmente sob controle das Forças Armadas; e b) porque a área de Inteligência era um recurso estratégico na luta pelo poder e / ou reforma do regime.

Durante a transição espanhola, a luta pela tutela do Cesid fez aflorar duas concepções antagônicas comuns àqueles países cujas agências secretas eram controladas pelos militares antes do começo do processo de mudança do regime. De um lado, as elites políticas tentavam instituir um controle civil, enquanto do outro lado os militares reagiam sob a idéia de que a área de Inteligência é sua “zona de domínio”. Aliás, o Cesid foi criado numa conjuntura de instabilidade política justamente com o grande objetivo de conjurar os perigos que vivia o processo de transição espanhola⁵¹⁰. Isto não impediu que o Cesid fosse um protagonista institucional importante na tentativa de golpe de Estado no dia 23 de fevereiro de 1981, no qual o órgão pretendia impor ao país um governo chefiado pelo general Armada.⁵¹¹

O Cesid, entre 1981 e 2002, continuou como um serviço de Inteligência com um significativo peso militar na sua constituição. A mudança no sentido de civilianizar o órgão começa em 29 junho de 2001, com a nomeação do seu primeiro dirigente civil, diplomata Jorge Dezcallar. Em maio de 2002, com a criação do CNI, começa a se acelerar o processo de profissionalização do órgão, no sentido de abri-lo com a seleção, formação e maior presença de civis, inclusive do sexo feminino. No serviço secreto brasileiro, em 1994, a abertura aos civis começou com a instituição de concurso público para selecionar os analistas. Á época, o serviço estava integrado à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), da Presidência da República, sob o nome de Subsecretaria de Inteligência (SSI), uma pálida imagem do que fora e restara do SNI.

⁵¹⁰ FERNANDES, Antonio, *op. cit.*, p. 194.

⁵¹¹ Ver, a respeito da articulação golpista do Cesid, o excelente livro de PALACIOS, Jesús. *23-F: El Golpe del Cesid*. Barcelona: Editorial Planeta, 2001.

A exigência de concurso não impede a prática da requisição de funcionários de outros órgãos para ocupar cargos e funções⁵¹². Desde então, foram realizados três concursos, a saber: 1994, 1999 e 2004. O número de inscritos aumentou em cada concurso, mas a evasão de concluintes nos Cursos de Formação de Inteligência (CFI) e empossados tem sido significativa, face a fatores como baixos salários (comparando com outras carreiras consideradas como de Estado, a exemplo da carreira diplomática), indefinição sobre a natureza de Estado da atividade, ausência de foco institucional quanto às atribuições do órgão, legados da doutrina de segurança nacional na doutrina de Inteligência, resistência e hegemonia de quadros do antigo SNI face aos novos analistas egressos de concursos, necessidade de enquadramento funcional, falta de meios e recursos, baixo orçamento da União para as atribuições do órgão etc⁵¹³.

A hegemonia dos antigos quadros do SNI persiste, mesmo depois de 21 anos de regime democrático e 14 anos da extinção daquele órgão. O controle se dá sobretudo nos cargos diretivos (em geral, comissionados). Na gestão do antigo diretor-geral, Mauro Marcelo (julho / 2004 a julho / 2005), dos 27 ocupantes dos principais postos de chefia da Abin, 25 foram quadros do SNI (93% do total), com a nova geração, segundo Figueiredo, permanecendo marginalizada⁵¹⁴.

⁵¹² Sobre o processo de profissionalização da Inteligência brasileira ver CEPIK e ANTUNES, “Profissionalização da Atividade de Inteligência no Brasil: Critérios, Evidências e Desafios Restantes”, in SWENSON, Russell G. e LEMOZY, Susana C. (editores). *Intelligence Professionalism in the Americas / Profesionalismo de Inteligência en las Américas*. Washington, DC, 2004.

⁵¹³ Estes fatores foram levantados junto a analistas e por meio de documentos da Associação dos Servidores da Abin (Asbin). Ver ainda Carta da Asbin ao Presidente da República, de 15 de março de 2006, Brasília/DF, 13 páginas. Cópia do autor. Do concurso de 1994, foram selecionados 64. Deste total, 48 tomaram posse e restaram, até 2005, 16 da turma original.

⁵¹⁴ FIGUEIREDO, Lucas. “SNI domina Abin”, in <http://wm.ig.com.br>, Correio web, 29 de novembro de 2004.

A gestão atual criou critérios para a nomeação de servidores da Abin aos cargos em comissão, bem como o prazo máximo de permanência nestes. A intenção é aparentemente democrática, mas na prática institui a feudalização de servidores no nível de cargos comissionados, pois o parágrafo único do art. 1 afirma que “Não haverá limites quanto à ocupação sequencial de cargos comissionados diversos, ainda que no mesmo nível”⁵¹⁵. Quer dizer, os servidores ocupantes ou que vierem a ocupar cargos comissionados na Abin podem se eternizar nestes cargos, efetivando uma “dança das cadeiras”, no mesmo nível ou em nível diferente (maior ou menor) do ocupado. Trata-se da instituição de feudos burocráticos, dado que na prática a Inteligência civil, desde a extinção do SNI, tem se mostrado impermeável à renovação de quadros, sobretudo nos postos estratégicos da atividade-fim.

A marginalização e / ou isolamento de servidores é um problema que revela uma relação de causalidade entre o legado da transição política e o desenho institucional do órgão de Inteligência. Com efeito, o tipo de ruptura do regime antecedente e o modelo de transição que se segue afetam estruturas e instituem práticas institucionais que traduzem a quebra ou resistência de legados autoritários nos serviços secretos. No caso da Abin, por exemplo, persiste um legado de caráter militar para decidir as promoções na carreira de Inteligência. Trata-se do princípio da antigüidade, que em geral se sobrepõe à meritocracia. O princípio da antigüidade explica, em parte, a baixa mobilidade funcional nos quadros estratégicos da Abin.

Em Portugal, por exemplo, a ruptura revolucionária criou a mais radical lei de “saneamento” ao enquadrar os agentes da DGS (ex-PIDE), impedindo-os de permanecerem no serviço público⁵¹⁶. A medida extinguiu as práticas de polícia política dos serviços criados a seguir, desinstitucionalizando a cultura da espionagem. No Brasil, a posse do primeiro

⁵¹⁵ Portaria n. 462, ABIN/GSIPR, de 18 de dezembro de 2006.

⁵¹⁶ Constituição da República Portuguesa. Anotada pelo Prof. Dr. Luís Nandin de Carvalho. Lisboa: Hugin Editores, 2004.

governo civil pós-ditadura, em 1985, e a extinção do SNI, em 1989, não mudou a doutrina nem certas práticas de espionagem ilegal do serviço secreto civil. Ao mesmo tempo, os sucessivos órgãos permaneceram com o mesmo perfil de quadros civis, os analistas de informações, em grande parte egressos dos Núcleos de Preparação dos Oficiais da Reserva (NPORs) e Centros de Preparação dos Oficiais da Reserva (CPORs), ambos do Exército, enquanto os chefes regionais eram militares da ativa ou reformados. Na verdade, a nova presença civil na Inteligência começou em 1995, com a posse dos concursados de 1994. Apesar de meu pedido, não obtive o *quantum* de civis e militares (requisitados ou reformados) da atividade-fim na Abin⁵¹⁷.

A maior presença de civis nos órgãos de Inteligência é uma condição importante e necessária para avaliar o avanço ou consolidação de um desenho institucional democrático. Bruneau e Boraz dizem que mais civis envolvidos com a Inteligência significa mais transparência⁵¹⁸. Não necessariamente, se os civis não instituírem uma hegemonia política nos serviços e comunidade de Inteligência não militar. Em outras palavras, a mera presença de civis nas agências não garante a construção de um desenho institucional democrático. Daí discordarmos parcialmente daqueles autores quando afirmam que, durante o processo de transição democrática no Brasil e África do Sul, barganhas políticas e institucionais resultaram na diminuição e eliminação de prerrogativas da velha guarda da comunidade de Inteligência⁵¹⁹. No Brasil, como demonstrei, os antigos quadros do SNI continuam hegemonizando a agência. Isto não seria um problema em si mesmo, se esta hegemonia institucional não estivesse em parte bloqueando e / ou constringendo tanto a construção de

⁵¹⁷ Enviamos esta pergunta num questionário para o atual diretor, Márcio Paulo Buzanelli. Ele alegou, a partir de resposta encaminhada à ouvidoria da Abin (em outubro de 2006) que este dado é de caráter sigiloso e, portanto, indisponível.

⁵¹⁸ BORAZ, Steven C. and BRUNEAU, Thomas C.. “Democracy and Effectiveness”, in *Journal of Democracy*, Volume 17, Number 3 July 2006, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, p. 35. Pode ser o caso africano, mas não é certamente o caso brasileiro.

⁵¹⁹ *Idem, ibidem.*

um desenho democrático quanto a eficácia do trabalho da agência e comunidade como sistema.

A respeito dos civis, há resistência ou incômodo na Abin. A atual gestão, iniciada em 2005, fez uma crítica oficial à prática dos concursos para selecionar pessoal. A proposta de política regulamentar de pessoal do órgão dispõe que o “ingresso na Abin dar-se-á com base nas leis vigentes relativas à admissão de pessoal permanente e temporário. Faz parte do processo voltado à admissão efetiva a cargo público na Abin, a investigação para fins de credenciamento, que inclui procedimentos diversos de segurança e avaliação de sanidade física e mental”⁵²⁰. Na justificativa desse artigo temos alguns argumentos que não se sustentam face aos casos de Espanha, Portugal e de outras democracias consolidadas:

(...) necessidade de diminuição do preconceito e da separação entre grupos que ingressaram no órgão em períodos diferentes, mas dentro de parâmetros legais em suas específicas épocas. *A expressão concurso público foi omitida propositalmente, até mesmo em função do já conhecido questionamento da adequabilidade desse instrumento no que se refere à avaliação de características subjetivas*, e frente à tradição mundial em termos de seleção de pessoal para trabalhar em órgãos de Inteligência⁵²¹.

A direção da Abin, que não refere as fontes do “conhecido questionamento”, parece não levar em conta a Constituição Federal de 1988, que institui a obrigatoriedade do concurso público. Se há um questionamento, o governo, a sociedade e os próprios profissionais de Inteligência devem saber qual é a fonte. Quanto à “tradição mundial”, esta existiu, sim, mas no contexto da Guerra Fria, quando muitos regimes autoritários (diferentemente do que já era praticado pelos Estados Unidos) selecionavam no meio militar seus quadros – dado que estes seriam mais adaptáveis ao paradigma repressivo da maior parte dos serviços de Inteligência

⁵²⁰ Proposta de Política Regulamentar de Pessoal da Abin, dezembro de 2005, Cap. II, Das Características.

⁵²¹ *Idem, ibidem.* (Grifos do autor).

cujos regimes eram aliados aos Estados Unidos. No Brasil, por exemplo, dezenas de analistas foram selecionados depois de servirem como oficiais R2, formados nos CPOR's e NPOR's, e boa parte das chefias regionais ou lotadas em Brasília eram egressas das Forças Armadas. Com a democratização política, os governos tendem a publicizar e institucionalizar os processos de seleção pública, abrindo as agências. O resultado disso é o aumento progressivo do número de civis, incluindo sobretudo o de mulheres, processo verificado também nas Forças Armadas.

Como pretendo demonstrar nos casos de Portugal e Espanha, a seleção pública existe, e inclusive a estabilidade no serviço⁵²². Quanto ao preconceito e separação, o caso brasileiro é sintomático porque, passados onze anos do ingresso e permanência de dezenas de analistas concursados, menos de dez analistas assumiram cargos estratégicos no órgão. A Abin tem como um dos seus objetivos defender o Estado Democrático de Direito, mas omite em um esboço de documento oficial uma lei constitucional.

O argumento da Abin opera uma inversão. Na verdade, os serviços secretos de democracias sólidas também fazem seleções públicas dos candidatos. É assim na Austrália, Inglaterra e nos Estados Unidos⁵²³. Na Espanha e em Portugal, há uma seleção de quadros que se assemelha ao processo brasileiro, inclusive no que respeita à estabilidade no emprego, depois de contado o tempo de efetivo exercício. Pode-se dizer que a exigência de seleção ou concurso público é antes uma prática comum aos serviços de democracias consolidadas, do que uma exceção. No caso brasileiro, segundo muitos analistas concursados ou egressos do

⁵²² Cabe aqui esclarecer que, se, juridicamente, concurso público e seleção pública podem diferir, em termos político-institucionais significam a mesma coisa, sobretudo quanto aos resultados práticos. Com efeito, uma seleção pública não deixa de ser um concurso público. E nos dois casos pode existir ou não a conquista da estabilidade na função.

⁵²³ Para conhecer o processo de recrutamento, seleção e avaliação de candidatos e agentes da CIA e MI5 (Serviço de Segurança do Reino Unido), ver Revista Brasileira de Inteligência, Brasília: Abin, v. 2, n. 2, abr. 2006, p. 93-103.

antigo SNI, o concurso significa um meio de oxigenar política e intelectualmente a instituição. O diferencial do regime seletivo brasileiro que parece incomodar a atual direção da agência – a estabilidade no emprego, após três anos de estágio probatório – é na verdade uma garantia republicana contra eventuais pressões político-ideológicas numa área sensível (ainda que a garantia da estabilidade possa provocar distorções corporativistas pela ação de maus profissionais).

Na Espanha, os candidatos ao CNI podem ser indicados por membros da comunidade de Inteligência, inscreverem-se via sítio do órgão na Internet ou pelos Correios – modalidade mais procurada. Fernández cita fontes que calculam cerca de 30 mil solicitações por ano⁵²⁴. É feita uma análise prévia do currículo e uma entrevista dos candidatos. A seguir, se aprovados nesta fase, os inscritos se submetem a testes psicotécnicos. Aprovado, o candidato ingressa e se vincula temporariamente ao CNI, começando uma fase de observação que dura de sete meses a um ano. A formação básica do pessoal é feita na Escola de Formação do Centro, mas não existe uma formação continuada e sistemática, como faz a Esint/Abin. Depois de três anos do seu ingresso, aqueles julgados capazes para a carreira são chamados para se tornarem membros permanentes do órgão. No máximo até o sexto ano de sua incorporação, o quadro é convidado para adscrição definitiva no CNI. A seleção pública não fechou o órgão aos militares, mas estes já não têm o controle da atividade e nem são maioria no CNI. Com efeito, segundo Fernández, nos últimos 25 anos a evolução do pessoal civil e militar mostra que os militares constituem 50% do total, embora somassem 100% em 1977⁵²⁵. Na época do Cesid, a seleção de quadros era endogâmica, prática semelhante ao SNI nos anos 60 e 70. Nos dois países, os quadros eram recrutados junto à parentela dos espões, além das Forças Armadas e polícias (como a Guarda Civil, na Espanha).

⁵²⁴ FERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 325.

⁵²⁵ *Idem*, p. 329.

O processo seletivo em Portugal é semelhante ao Espanhol. Porém, apuramos a existência de um peso significativo das indicações pessoais para concorrer ao processo no SIS⁵²⁶. Tais indicações têm um peso político específico, pois muitas ocorrem durante as mudanças de governo. Isto pode potencializar os conflitos políticos internos ao órgão, efeito da disputa de poder entre os partidos e / ou coalizões partidárias pela hegemonia no aparelho de Estado. Apesar disso, o SIS possui percentual e proporcionalmente menos quadros militares do que o CNI, comparando-se com o pessoal civil⁵²⁷. Podemos explicar: o SIS volta-se para a análise do campo interno, cabendo-lhe a atividade de Inteligência estritamente civil, enquanto o SIED trabalha as informações estratégicas e de defesa, numa perspectiva militar. Já o CNI reúne atribuições estratégicas e de defesa, bem como análise e operação no campo interno. Ou seja, os campos interno e externo são contemplados por um mesmo órgão.

As fases de recrutamento e seleção ao SIS e SIED são eliminatórias. O recrutamento de pessoal para o SIS obedece às normas gerais da administração pública. Apesar de o SIS realçar a necessidade de um “elevado sentido de lealdade e espírito de missão” dos seus quadros (características, de resto, necessárias em quaisquer outros órgãos públicos), também destaca que o recrutamento de pessoal requer dadas ‘particularidades de perfil’ no domínio da *security intelligence*”⁵²⁸. Os candidatos podem concorrer às vagas para quatro áreas funcionais, a saber: Operacional de Informações, Informática, Segurança e Administrativa. Os interessados podem remeter seus currículos via Internet ou pelos correios. O pessoal é recrutado, preferencialmente, na área de Ciências Sociais e Humanas, mas outras áreas podem

⁵²⁶ Não há dado aferido sobre este peso, mas ele é significativo, conforme apuramos junto a entrevistados do SIS que pediram sigilo dos seus nomes. Lisboa, março a maio de 2005.

⁵²⁷ Entrevista junto a quadros do SIS. Lisboa, março a maio de 2005. Solicitamos entrevista via questionário enviado por fax, dia 27 de maio de 2005, ao Ministro da Administração Interna de Portugal. O questionário foi protocolado junto à Secretaria do Ministério da Administração Interna. No dia 25 de agosto de 2005, via ofício 4545/2005, Processo 1210/2005 e Registro 4800/2005, fomos informados que as perguntas foram encaminhadas ao SIS. Apesar de meus insistentes telefonemas, o SIS não respondeu, institucionalmente, as perguntas.

⁵²⁸ <http://www.sis.pt/pt/recrutamento/recrutamento.php>, 10 de novembro de 2006.

ser alvo, dependendo das necessidades funcionais. A publicização dos concursos não é obrigatória, ou seja, não precisa ser oficializada mediante Diário da República ou Bolsa de Emprego Público, mas existe naqueles dois modelos citados, que não deixam de ser oficiais.

Após nomeado, o novo quadro toma posse sob um contrato administrativo ou sob o regime de comissão de serviço, neste caso se a pessoa já pertence à administração pública. As comissões em serviço duram até três anos, e podem ser renovadas por igual período. Já os contratos duram dois anos, sendo renovados automaticamente. Os contratados, ao completarem seis anos de efetivo serviço como quadro do SIS, adquirem o vínculo definitivo ao Estado. Trata-se do mesmo tempo necessário para um agente do CNI ganhar sua estabilidade, a chamada *adscrição*. No caso português e espanhol, os primeiros seis anos são de estágio probatório. No Brasil, o estágio dura três anos de efetivo exercício. Em Portugal, apesar destas garantias, os contratados e comissionados podem ser dispensados a qualquer tempo, por “conveniência do serviço”⁵²⁹. Isto pode explicar em parte a dinâmica da influência política nas mudanças de quadros, consoante as mudanças de governo.

Face ao exposto, é possível dizer que no SIS, CNI e Abin os processos são semelhantes, inclusive quanto à conquista da estabilidade. Na fase probatória, os candidatos portugueses (e também os diretores subalternos) são vulneráveis ao fator político, dada a prerrogativa do diretor-geral de demitir o quadro a qualquer tempo.

No Brasil, a crise política de 2005 realçou a questão da subordinação institucional da Abin face ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), já na época chefiado pelo general Jorge Armando Félix. O problema aflorou na forma da quebra de confiança na relação entre

⁵²⁹ *Idem.*

agentes operacionais do serviço secreto e o ministro-chefe do GSI. Ao depor na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Correios, instituída para apurar atos de corrupção na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), o analista de informações da Abin Edgar Lange disse ter produzido 16 relatórios de Inteligência sobre o caso, até que no dia 16 de maio de 2005 encerrou as investigações⁵³⁰. Ocorre que destes 16 documentos, apenas 01 (um) teria chegado ao Presidente da República, segundo denúncia do analista e presidente da Associação dos Servidores da ASBIN, Nery Kluwe de Aguiar Filho, que questionou ainda a subordinação da agência ao GSI⁵³¹. O general Félix disse ter recebido apenas 01 (um) relatório de Inteligência. Ora, entre a agência e o ministro havia o diretor-geral da Abin, Mauro Marcelo de Lima e Silva, a quem chegavam os relatórios produzidos pelas 12 gerências espalhadas pelo país. Ele não se pronunciou sobre a suposta retenção dos documentos, mas contra-atacou a CPI afirmando, em nota publicada na intranet da Abin (privativa da instituição, portanto), que o agente Lange foi colocado diante das “bestas feras em pleno picadeiro”⁵³². A reação do ministro-chefe às denúncias da ASBIN foi, segundo a direção da associação, persecutória: abertura de uma sindicância para apurar “desvios de documentos classificados” por parte de agentes. Supostamente para instruir a sindicância, o GSI, em ofício enviado à Abin, pediu o nome completo, o cargo ocupado pelos diretores e o estatuto da associação de servidores, que é legalmente reconhecida⁵³³.

Outro efeito da crise política de 2005 foi o reforço da mentalidade e doutrina militares na agência civil brasileira. Com efeito, na Abin, até o fechamento de minha análise, estava em

⁵³⁰ Esta data foi negada oficialmente pelo general Jorge Armando Félix, em nota à imprensa do dia 6 de julho de 2005, na qual afirma ter ordenado o encerramento da participação da Abin no dia 17 de junho, face aos trabalhos de investigação terem entrado em uma fase de natureza criminal (atribuição privativa da Polícia Federal brasileira). Site da Abin: www.abin.gov.br, em 08 de julho de 2005.

⁵³¹ FIGUEIREDO, Lucas. “Arapongas em pé de guerra”, in <http://wm100.ig.com.br>, de 13 de julho de 2005.

⁵³² Estrato desta nota do diretor Mauro Marcelo foi divulgada pelo jornalista Cláudio Humberto no dia 09 de julho de 2005, no jornal JOnline, disponível na Internet em www.jonline.com.br. O diretor exonerou-se (ou foi exonerado) do cargo no dia 14 de julho de 2005, depois de pedido feito diretamente ao Presidente Luís Inácio Lula da Silva, pelo Presidente do Senado, Renan Calheiros.

⁵³³ FIGUEIREDO, Lucas, *op. cit.*

processo uma extensa e profunda mudança de desenho institucional. Com a nomeação do diretor-geral Márcio Paulo Buzanelli, indicado pelo ministro-chefe do GSI, general Jorge Félix, a Abin iniciou reformas estruturais e organizacionais que não têm paralelo na área de Inteligência brasileira desde que o SNI foi criado em junho de 1964. Em termos práticos e simbólicos, as medidas reforçam um processo de militarização tácita e implícita da atividade de Inteligência, identificado por Jorge Zaverucha⁵³⁴. Para o autor, a Abin nasceu com alguns defeitos genéticos, sobretudo pela indefinição quanto aos limites de atuação e capacidade operativa:

A Abin passou, por definição, a ser muito mais um órgão de governo do que do Estado brasileiro. Como não se fez uma distinção entre Inteligência civil e militar, estão, também, contemplados, no raio de ação da Abin, os serviços de Inteligência das Polícias Militares Estaduais (P-2s). Bem como os da Polícia Federal, Rodoviária Federal e Polícias Cíveis. (...) Na prática, contudo, tais serviços não se submetem ao Sisbin ou a qualquer outro sistema, que não o seu próprio.⁵³⁵

A direção fez mudanças de caráter simbólico e estrutural. Em termos simbólicos, a militarização é observada na criação de signos e nomenclaturas (titularidades) que negam o caráter laico da atividade. A Portaria n. 428, de 10/11/2005, instituiu o gavião carcará como ave-símbolo da Abin. Argumento: “o carcará é destemido, dotado de visão aguda e controla o território onde habita”.⁵³⁶ Ora, o gavião, além de se alimentar de restos de outros animais, também é uma ave de rapina, traiçoeira e predadora, assim como a águia do brasão da CIA (aliás, no qual a direção se inspirou). Trata-se de uma escolha discutível, porque conotativamente dúbia, pois o gavião é um predador furtivo e violento, conforme o ambiente

⁵³⁴ ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia – entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 159-179.

⁵³⁵ ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia – entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 160-161.

⁵³⁶ Agência Brasileira de Inteligência / Gabinete de Segurança Institucional, Portaria nº 428, 10/11/2005.

natural hostil. É, como diz a letra de famosa música brasileira, um bicho que “pega, mata e come”⁵³⁷.

Também foram criadas titularidades de inspiração militar (com nomenclaturas assemelhadas às do Exército brasileiro). A portaria criou títulos de comandante, oficiais de inteligência e comissários, que guardam paralelo com as patentes de Coronel, Tenente-coronel, Major, Capitão etc⁵³⁸. Em seu argumento, a direção afirma que as antigas denominações mostravam-se “imprecisas, inadequadas e anacrônicas, não correspondendo à evolução doutrinária que a atividade de Inteligência vem experimentando nos últimos anos”⁵³⁹. As titularidades instituem, subliminarmente, uma identidade funcional hierarquizada nos moldes da carreira do Exército. Cria, na prática, uma ortodoxia de titularidades que nem o regime militar ousou formalizar entre os civis da atividade.

A direção também criou uma bandeira da Abin (Portaria nº 487, Abin/GSI/PR, de 24/11/2005)⁵⁴⁰, um hino da Abin, cuja letra é criticada por muitos analistas de Informações em função do seu caráter criptomarcial (Portaria nº 516, de 29/11/2005),⁵⁴¹ e uma bandeira-insígnia do diretor-geral da Abin (Portaria nº 487, Abin/GSI/PR, de 24/11/2005).⁵⁴² A música do hino é de autoria do general da reserva Paulo Roberto Yog de Miranda Uchoa, ex-secretário da Secretaria Nacional Anti-drogas, e a letra é da lavra do diretor-geral. No caso da bandeira-insígnia, os artigos da portaria dispõem que esta deve ser hasteada ou arriada do mastro quando da chegada ou saída do diretor-geral. Trata-se de uma prática tradicional das unidades militares do Brasil, para sinalizar a presença ou ausência do oficial-comandante.

⁵³⁷ O título da composição é “Carcará”, de autoria do alagoano José Cândido, também assinada por João do Vale (1934/1996).

⁵³⁸ Portaria n. 231 – Abin/GSIPR, de 31 de maio de 2006, *in* Boletim de Serviço, Ano VIII, nº 15, 15 de agosto de 2006, p. 41-51.

⁵³⁹ *Idem*.

⁵⁴⁰ Agência Brasileira de Inteligência / Gabinete de Segurança Institucional, Portaria nº 487, 24/11/2005.

⁵⁴¹ Agência Brasileira de Inteligência / Gabinete de Segurança Institucional, Portaria nº 516, 29/11/2005.

⁵⁴² Agência Brasileira de Inteligência / Gabinete de Segurança Institucional, Portaria nº 487, 24/11/2005.

Também foi criada uma logomarca com o carcará sobrevoando o planeta Terra, no qual lê-se o dístico “Em Defesa do Brasil”. Ora, quem defende o Brasil como nação soberana e independente, em caso de guerra, são as Forças Armadas sob comando supremo do Presidente da República. A Abin, conforme dispõe a Lei nº 9.883, de 7/12/1999, existe para defender o Estado Democrático de Direito, isto é, um ente político juridicamente definido.⁵⁴³

A Abin mudou ainda a sua organização estrutural. As 12 agências regionais (com os respectivos escritórios) foram transformadas em superintendências juntamente com os antigos escritórios, que adquirem assim um novo *status* no organograma. A reforma pretende dar mais autonomia, flexibilidade e agilidade aos antigos escritórios e agências, mas requer aumentar o orçamento da Abin, pois a idéia (em tese) de uma relativa autonomia e descentralização vai esbarrar no princípio contábil: de onde carrear recursos? Em outras palavras, com recursos escassos, centenas de funcionários em vias de aposentadoria até 2010 (hoje, são cerca de 1.650 na ativa, somando-se o pessoal da atividade-meio e atividade-fim) e salários baixos para uma carreira considerada tacitamente como de Estado, a reforma tende a ser ineficaz⁵⁴⁴.

Algumas das medidas na Abin possivelmente reforçam legados político-institucionais deletérios para a instituição, o Estado e a sociedade civil. A agência e a área de Inteligência como um todo necessitam de leis e efetivo *accountability* de suas práticas. A Comissão de Controle da Atividade de Inteligência do Congresso ainda não aprovou o regimento interno, essencial para dispor sobre o controle político-institucional da Abin pelos congressistas. Sem isso, a Abin continuará sob a prática de sucessivos experimentos personalistas e reformismo

⁵⁴³ LEI nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999. Atividade de Inteligência no Brasil (1999-2003), in Coletânea de Legislação nº 03, Brasília: Abin, 2003, p. 8.

⁵⁴⁴ Para termos uma idéia do baixo orçamento definido para a área de Inteligência federal, o investimento previsto no orçamento de 2005 autorizava o repasse de R\$ 5,6 milhões, mas foram pagos apenas R\$ 1,9 milhão, ou seja, 34% do montante. O orçamento da Abin previsto para 2006 era de R\$ 178.754.895,00 milhões (equivalente a 0,011% do Orçamento Geral da União – OGU), e para 2007 está previsto um orçamento de R\$ 203.025.420,00 (ou 0,012% do OGU). Fonte: Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF / MP.

inócuo, com o reforço da crise de identidade que há vinte anos assola a atividade no país. De fato, em vinte e um anos de regime democrático (considerando 1985 como o ano inaugural do processo de consolidação), os serviços de Inteligência civis passaram por gestões patrimonialistas (isto quando não estavam praticamente acéfalos em alguns períodos). Um dos aspectos institucionais deste patrimonialismo é o voluntarismo gerencial, centrado antes no poder de mando pessoal do que numa burocracia racional-legal.

Subordinação Institucional

A militarização também pode ser observada como um defeito do desenho institucional, relativamente às questões de controle e subordinação hierárquica da agência na estrutura do Poder Executivo. A subordinação institucional de uma agência de Inteligência não é uma questão de organograma. A natureza da atividade, nos termos do papel que exerce como fonte de informações e análises para o Presidente da República ou para o Primeiro-Ministro, revela-se na sua dimensão política sobretudo quando eclodem crises político-institucionais e a área começa a refletir internamente e nas relações com outros organismos o jogo e a luta entre interesses em conflito.

No Brasil, o SFICI do presidente João Goulart era subordinado ao Conselho de Segurança Nacional, ou seja, as informações não eram despachadas pela chefia do órgão diretamente com o presidente⁵⁴⁵. Qual a garantia, por exemplo, de uma conspiração em curso estar sendo informada ao chefe de governo quando existe um filtro institucional que pode estar aliado secretamente aos golpistas? O presidente Goulart parece ter sido o último a saber o grau de contaminação do seu governo pelos oficiais golpistas das forças armadas. Se no mundo da política saber e guardar informações importantes é decisivo para o jogo do poder,

⁵⁴⁵ FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do Silêncio – A história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005)*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005, p. 113.

na área da Inteligência de Estado isto é fundamental como recurso para analisar ou antecipar cenários.

Militarização	Controle legal e institucional pelos militares	Tutela civil e hegemonia militar	Hegemonia e controle civis
----------------------	--	----------------------------------	----------------------------

Nos países em que a área de Inteligência é uma reserva de domínio dos militares (caso do Brasil) a subordinação orgânica da chefia da agência civil é um legado que pode fragilizar o processo de consolidação democrática. Isto porque os conflitos que envolvem a agência eclodem politicamente, com efeitos sobre: a) o grau de confiança inter-institucional; b) a coesão e unidade entre os órgãos da área para cumprir as diretrizes de Inteligência; c) a credibilidade da sociedade civil no órgão; d) a eficácia do trabalho operacional e de análise; e e) a disposição dos *policymakers* em demandar a agência como potencial formuladora estratégica.

No primeiro caso, a Polícia Federal brasileira (organicamente subordinada ao Ministério da Justiça) e a Abin (subordinada ao GSI) alimentam mútuas desconfianças quanto às suas atividades operacionais na área de Inteligência, tendo o caso da investigação dos Correios como um exemplo paradigmático de choque institucional quanto aos objetivos, restrições legais e limites operacionais das duas instituições. Em 15 de setembro de 2006, o presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Marco Aurélio Mello, denunciou a descoberta de “grampos” telefônicos no seu gabinete, a partir de uma varredura feita por empresa privada. Ora, se a Abin possui equipamentos e pessoal treinado para fazer este tipo de trabalho sem qualquer custo, por que um membro do Poder Judiciário decide contratar empresa para

detectar escutas?⁵⁴⁶ A Polícia Federal vem se afirmando, desde os anos 90, como uma extensão do poder civil, junto ao Ministério Público, enquanto a Abin, em cuja área operacional é significativa a presença de militares das Forças Armadas, é identificada como uma extensão da forte influência militar. O segundo caso deriva do primeiro, pois embora a Abin seja a coordenadora sistêmica do SISBIN, ela na prática não é eficaz na gerência do sistema porque carece de uma legitimidade política que deriva do controle civil efetivo. Por exemplo, nos termos de suas atribuições institucionais, a Abin encolhe-se face ao progressivo avanço do GSI na gestão e formulação de políticas de segurança e defesa. O Núcleo de Combate ao Terrorismo, criado pelo GSI em 2006, mostra como problemas de segurança e defesa são antes questões de Inteligência militar do que de Inteligência civil. O Núcleo funcionará como um gestor de crises que envolvam questões de segurança e defesa, podendo acionar, via GSI, uma brigada do Exército para combater terroristas que, por exemplo, tomem um prédio federal. Isto denota, em essência, a fraqueza institucional da Abin – fraqueza esta que nos reporta à presença de legados que, como memória política e atividade prática, bloqueia a legitimação político-institucional da agência perante a sociedade e órgãos da comunidade de Inteligência. É curioso ver, no processo de consolidação democrática brasileira, a Abin afirmar uma legalidade que não vem implicando necessariamente numa legitimidade, e o GSI buscar uma legitimidade na área de Inteligência civil, enquanto açambarca atribuições legais daquela agência. No Brasil, o estigma da sociedade civil continua sendo reforçado por casos de corrupção e espionagem ilegal nos quais agentes e ex-agentes da Abin são envolvidos como executores ou autores.

Desde a sua criação em 1999, a Abin vem sofrendo nas diretrizes de Inteligência inflexões que afetam o trabalho de campo e de análise dos quadros. As diretrizes gerais da

⁵⁴⁶ Jornal Diário de Pernambuco, 18 de setembro de 2006.

agência para 2006 e 2007, por exemplo, colocam um viés estranho à atividade, ao relacionar como um objetivo “Desenvolver ações visando a difundir a imagem da Abin como instituição nacional e permanente, voltada para a defesa dos interesses nacionais e a proteção do Estado democrático de direito, da *Lei* e da *Ordem*.”⁵⁴⁷ Esta diretriz é similar às atribuições das Forças Armadas, mas o que já é por muitos classificado como uma tutela política indevida (as Forças Armadas como garantidoras da lei e da ordem) é, no caso desta nova atribuição, uma perigosa inflexão doutrinária. Ou seja, a Abin, um órgão civil *de jure*, está sendo militarizada à imagem e semelhança das Forças Armadas, inclusive arrogando a si tutelas que são questionáveis mesmo para as Forças Armadas. No entanto, paradoxalmente esta militarização não implica em seu fortalecimento institucional, mas no aprofundamento de sua subordinação orgânica e política face ao GSI.

As novas diretrizes secundarizam a contra-inteligência, enquanto o campo interno é reforçado⁵⁴⁸. Podemos perguntar por que, enquanto as ameaças e riscos aos Estados aumentam, a Abin desprioriza a contra-espionagem e reforça o setor de Inteligência, ou seja, o trabalho no campo interno? Quanto ao último item, face a este quadro e à cultura dominante, os *policymakers* demandam muito pouco a agência, o que neste aspecto é algo comum às elites políticas de Espanha e Portugal. Vejamos as causas.

Um estudo de Nuno Rogeiro sobre as queixas mais comuns dos ministros da área de segurança e defesa de Portugal (além de autoridades de um país africano e outro europeu, não

⁵⁴⁷ Agência Brasileira de Inteligência. Diretrizes de Inteligência 2006-2007, in Portaria nº 133/Abin/GSIPR, de 10 de fevereiro de 2006 (grifos nossos).

⁵⁴⁸ As atribuições das diretrizes são afetadas ainda por uma memória institucional até hoje onipresente e onisciente na Abin. Trata-se do que podemos chamar de megalomania político-institucional, observável na desproporção estrutural, técnica e de pessoal entre o que é possível à agência realizar e o que ele se atribui e se obriga realizar. Ecoando os tempos do regime militar, que entre os anos 60 e 70 disseminou a propaganda do “Brasil potência mundial”, a Abin (como se ainda dispusesse de orçamento, pessoal e meios dos tempos do SNI) cobre temas que vão desde um surto de dengue até o nível de barragens ou greve de comerciários.

revelados) à área de Inteligência, revela-nos como os problemas de eficácia e eficiência são mais comuns e universais do que podemos supor.⁵⁴⁹ Vejamos:

a) Aquilo que o destinatário obtém dos SI é aquilo que lhe chega por vias abertas; b) O que chega por vias abertas possui mais análise do que o que chega pelos SI; c) A informação classificada, não alcançável por vias abertas, é indemonstrável; d) A mesma informação é inútil, não requerida, ou irrelevante; e) A mesma informação é desactualizada; f) A mesma informação é imprecisa; g) A informação obtida confidencialmente, embora potencialmente valiosa, não está sistematizada, “contextualizada” ou processada; h) Existe uma larga percentagem de dados que se assemelha a informação aberta, e acessível por outros meios, mas ‘dourada’ e trabalhada, de forma a parecer original; i) Detecta-se uma fuga de informações confidenciais, em parte ou no todo, para os meios de informação aberta; j) O SI requerido não previu factos que, segundo o decisor, o deveriam ter sido; k) Informações aparentemente reservadas vêm, mais tarde, a revelar-se ‘abertas’; l) A informação do serviço é críptica (*ininteligível*), mal redigida ou inconclusiva; m) A informação confidencial, carreada pelo serviço, é igual à obtida por ‘concorrentes’ (serviços estrangeiros, institutos internos, outros elementos do sistema global etc)⁵⁵⁰. (Grifo do autor)

O referido autor também relacionou as reclamações mais comuns dos profissionais de Inteligência face ao poder político. Segundo Rogeiro, os políticos não entendem o valor “indicativo, predicativo e analítico” das informações produzidas, bem como definem mal, tardiamente ou de forma incompleta, os seus objetivos junto à comunidade de informações.⁵⁵¹ Os decisores são impacientes face ao sistema de informações e não têm sobre este uma visão global.⁵⁵² O poder político despreza ou valoriza de forma mágica as regras de segurança das informações, bem como as necessidades de manter sigilo sobre fontes, métodos etc. Os decisores também se deixam “intoxicar” por fontes de informação “alternativas” aos serviços de Inteligência, e também são responsáveis por fuga de informações classificadas. O poder político também tenta utilizar a comunidade de Inteligência para fins pessoais, bem como não defende a imagem dos serviços face à desconfiança da opinião pública. Por último, os órgãos

⁵⁴⁹ ROGEIRO, Nuno. Guerra em Paz, p. 923-925. Presumimos como muito provável que o outro país europeu seja a Espanha e o país africano seja Angola.

⁵⁵⁰ *Idem.*

⁵⁵¹ *Idem.*, p. 924-925.

⁵⁵² *Idem.*

de fiscalização da comunidade não funcionam, imobilizam o funcionamento desta ou agem com uma atitude de desconfiança.⁵⁵³

A subordinação da Abin ao GSI infringe as cinco dimensões relacionadas. Em primeiro lugar, o Gabinete concentra os fluxos de informação de todo o sistema de Inteligência. É, por isso e ao mesmo tempo, gestor de crises político-institucionais relacionadas com as áreas de segurança e defesa. Mas trata-se de um gestor que filtra o fluxo e influencia as análises sob um foco que é também militar. Os departamentos de Inteligência da Polícia Federal (polícia judiciária do Ministério da Justiça brasileiro, integrante do SISBIN) a rigor não têm uma relação institucional de confiança com a Abin, sobretudo no nível das superintendências estaduais. Dado que a Abin é na prática apenas um canal periférico do tráfego sistêmico de informações, isto implica numa quebra da hierarquia sistêmica e tem efeitos sobre a coesão e unidade da atividade de Inteligência entre os órgãos. A identidade institucional militar do GSI provavelmente influencia a relação da agência com a sociedade civil, pois no Brasil ainda é forte a memória do SNI como um órgão de arbítrio e repressão do regime militar. Enfim, esta subordinação da Abin “aumentou o poder de agenda da Presidência da República sobre as prioridades do trabalho de obtenção e análise de informações, ao mesmo tempo em que reduziu a autoridade da Abin sobre os demais órgãos participantes”.⁵⁵⁴

⁵⁵³ *Idem.*

⁵⁵⁴ CEPIK, Marco. “Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais”, in *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005, pp. 67 a 113.

O poder do GSI pode ser observado no novo regimento interno do órgão, publicado em recente portaria⁵⁵⁵. O regimento se superpõe a atribuições típicas da Abin ao instituir uma Coordenadoria de Inteligência à qual compete, entre outras coisas,

*I - produzir, difundir e controlar os documentos de inteligência e outros documentos classificados de interesse do Departamento de Segurança; II - elaborar, difundir e controlar medidas de segurança orgânica no âmbito do Departamento; III - executar medidas de inteligência e contra-inteligência em apoio aos serviços e missões de responsabilidade do Departamento de Segurança; IV - acompanhar a agenda de manifestações sociais e reivindicatórias e avaliar o grau de risco dos eventos presidenciais; V - acompanhar a agenda do Chefe do Estado e do Vice-Presidente da República, antecipando as necessidades de informações para o planejamento e execução da segurança dessas autoridades; VI - produzir a levantamento estratégico de área e difundi-lo com oportunidade; VII - realizar os levantamentos necessários para o credenciamento de prestadores de serviço e contratados nos palácios presidenciais, residências do Presidente e Vice-Presidente da República, dos escritórios e representações da Presidência da República em outros estados, bem como do pessoal de apoio nos eventos presidenciais (...);*⁵⁵⁶

Com estas extensas atribuições, a Coordenadoria de Inteligência é na prática o serviço secreto da Presidência da República, ainda que quadros da Abin possam ser requisitados para compor sua estrutura. O perigo desta superposição de papéis está em que a Abin e esta Coordenadoria podem redigir análises de Inteligência com apreciações opostas sobre um mesmo tema. O decisor (no caso, o presidente da República) optará por qual conhecimento de Inteligência, supondo-se que o GSI (a rigor, um “filtro” institucional militar), encaminhará as duas análises? Como o GSI tem forte influência do *ethos* militar, possivelmente a Coordenadoria de Inteligência vai analisar e apreciar problemas nacionais por um viés militar, como ocorre com relatórios de Inteligência das seções de informações das Forças Armadas

⁵⁵⁵ Portaria nº 13, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, de 04 de agosto de 2006, in Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Edição nº 50, de 7 de agosto de 2006.

⁵⁵⁶ *Idem, ibidem*. Grifos nossos. Durante a gestão do antigo diretor Mauro Marcelo, este poder do GSI foi informalmente quebrado por meio de uma ligação mais próxima do presidente Luís Inácio com o então diretor. Em alguns momentos, o diretor “despachou” com o presidente na garagem do Palácio do Planalto.

brasileiras, ainda doutrinariamente contaminados pela idéia do “inimigo interno”⁵⁵⁷. Estes relatórios provavelmente vão enxergar a evolução de fatos político-sociais com apreciações opostas às dos analistas de Inteligência civis.

O conjunto de dados analisados implica concluir que a militarização constrange a democratização das agências civis porque afirma uma hegemonia político-institucional das forças armadas na área de Inteligência daqueles países cuja transição / consolidação não resultou numa democracia sólida. Com efeito, esta variável é relevante para explicar porque Espanha e Portugal, durante a transição / consolidação, instituíram efetivos hegemonia e controle civis na área, enquanto no Brasil os vários órgãos de Inteligência civil criados desde a extinção do SNI não debelaram legados autoritários que constroem a atividade. Podemos referir ainda o Chile e a Argentina como exemplos de democracias que desmilitarizaram a atividade de Inteligência em paralelo ao avanço da tutela civil sobre os militares. Acredito existir uma relação de causa e efeito entre uma efetiva consolidação democrática e o efetivo controle e hegemonia dos civis na área de segurança.

Em termos político-institucionais, a Inteligência civil brasileira ainda está sob transição, dado que os civis detêm a tutela da Abin, mas a hegemonia na área é militar já a partir da subordinação orgânica da agência frente ao GSI. A militarização é, pois, um legado autoritário na Abin. Ela resistiu ao processo de transição e subsiste na fase atual de consolidação democrática na forma de símbolos e práticas típicas do antigo SNI. Ao contrário do que ocorre no SIS e no CNI, que civilianizaram a atividade, a Abin mantém nos cargos

⁵⁵⁷ O peso desse *ethos* pode ser aferido na composição do GSI, relativamente aos civis e militares detentores de cargos na cúpula do GSI. Além do ministro-chefe, general Jorge Félix, compõem o Gabinete do GSI 04 (quatro) civis, além de 01 (um) civil na Secretaria de Acompanhamento de Estudos Institucionais (SAEI), 01 (um) civil na Assessoria Especial (AE). Integram a Sub-chefia Executiva do GSI 04 (quatro) oficiais, outros 04 (quatro) na Secretaria de Coordenação e Acompanhamento de Assuntos Militares e mais 02 (dois) na Secretaria Nacional Anti-Drogas (Senad). São 10 militares e seis civis, sendo que quatro deste montante respondem por cargos sem importância estratégica.

estratégicos os antigos quadros, subordina-se a um chefe militar, vê alguns movimentos sociais pela ótica do “inimigo interno” (conforme a antiga Doutrina de Segurança Nacional), e inscreve em suas diretrizes objetivos de manter a lei e a ordem (em perspectiva idêntica à das Forças Armadas).

Segredo de Estado

Nas democracias e nos regimes autocráticos, o uso do segredo de Estado é uma das preocupações centrais do governo. Em um curto e rico ensaio sobre democracia e segredo, Bobbio recorre aos clássicos da filosofia política para demonstrar a importância do segredo na arte de governar⁵⁵⁸. Para o tirano ou para o democrata, as “razões de Estado” estão no núcleo justificador das leis e medidas de sigilo governamental. Daí o problema de o uso do segredo não se circunscrever puramente ao domínio político, dado que nem tudo, numa perspectiva axiológica, pode ser considerado moral numa decisão política. Bruneau relaciona o problema do segredo como um elemento central para o controle das atividades de Inteligência nas novas democracias:

A questão em relação às novas democracias é: que tipos de Inteligência lhes são necessários e como ela pode ser controlada? Embora o desafio seja especialmente sério no caso das novas democracias, o controle democrático da Inteligência é um desafio em qualquer lugar por, pelo menos, quatro razões. Em primeiro lugar, tal como afirma Pat Holt, ‘O sigilo é o inimigo da democracia.’ Por quê? Porque o sigilo encoraja o abuso. Se existe sigilo, como poderá haver prestação de contas, o mecanismo fundamental da democracia? Uma vez que as organizações na área da Inteligência são secretas, elas podem evitar *os freios e contrapesos* em que se baseia a democracia. Em segundo lugar, as agências de Inteligência são não apenas secretas mas também coletam e analisam informações, e informação significa poder. As organizações de Inteligência estabelecem agendas e determinam objetivos próprios. O sigilo limita o escrutínio público. Peter Gill usa a analogia do Estado ‘Gore-Text’ para ilustrar o grau de penetração interna por parte dos serviços de Inteligência de segurança. As informações fluem numa direção e não em duas direções: para os serviços de Inteligência e não deles para o Estado e para a sociedade. A Inteligência pode ser autônoma em relação ao controle do Estado e, por meio da utilização das informações que outros não detêm, elas podem determinar a política.⁵⁵⁹

⁵⁵⁸ BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e a Lição dos Clássicos* (trad. Daniela Beccaria Versiani). Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000, p. 399-415.

⁵⁵⁹ BRUNEAU, Walter. “A Inteligência como Profissão”, in *Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: contribuições para a soberania e a democracia*, Brasília, 6 e 7 de novembro de 2002.

Segredo de Estado	Inexistência de desclassificação e / ou acesso interdito	Desclassificação e acesso sob clivagens	Desclassificação e acesso efetivos
--------------------------	--	---	------------------------------------

O escrutínio público está na esfera da transparência governamental. A transparência na administração estatal e na atividade de todos os órgãos numa democracia é importante, se os governantes quiserem conquistar legitimidade, aceitação e apoio do público, do eleitorado e dos que pagam impostos. No entanto, a atividade de Inteligência muitas vezes necessita operar secretamente, tanto quanto o Estado não deve revelar os gastos e investimentos do orçamento na sua comunidade de Inteligência. Os serviços de Inteligência, quando for o caso de usar técnicas intrusivas nas operações, precisam fazê-lo com respaldo legal. A necessidade do segredo significa que as atividades e a performance dos serviços não podem ser tão transparentes como aquelas de outros órgãos, nem tais serviços podem estar sujeitos ao mesmo grau de escrutínio e debate público.⁵⁶⁰ O segredo, no entanto, não deve implicar abuso dos serviços no exercício de suas prerrogativas legais, nem, face ao temor natural da sociedade, uma política de transparência democrática que o torne nulo e a atividade, ineficaz.

Levando em conta estes princípios, os serviços requerem segredo em alguns domínios sensíveis da atividade, sem os quais corre o risco de perder eficácia. Nas democracias, em geral concorda-se que os seguintes aspectos da Inteligência são sensíveis e, portanto, requerem a cobertura do segredo de Estado: a) todas as informações relativas a pesquisas, operações, métodos, procedimentos e meios de coleção; b) anonimato do quadro operacional e a proteção do seu conhecimento e informação; e c) origem e detalhes de inteligência obtidos confidencialmente de serviços estrangeiros.⁵⁶¹

⁵⁶⁰ DCAF, *Intelligence Practice...*, p. 21.

⁵⁶¹ *Idem, ibidem.*

Os serviços de Inteligência operam na esfera do segredo. Há, aqui, duas vertentes que devem ser explicitadas. Em termos orgânicos e técnicos, o segredo e o dever de sigilo são imperativos para quem lida com ações encobertas nos trabalhos de espionagem e contra-espionagem. Em termos político-institucionais, o dever de sigilo pode se transformar no sigilo da autoridade, tomada, aqui, como elite ou indivíduo que apreende o papel do segredo na perspectiva do *secretismo*. Este, por assim dizer, é uma perversão do segredo de Estado, consistindo numa prática e mentalidade institucionais que pretende concentrar, reter e não publicar pelo maior tempo possível as informações classificadas.

Ora, o perfil institucional de uma agência e o grau de consolidação democrática do regime podem afetar fortemente o modo como o segredo de Estado é apreendido e interpretado pelos atores, bem como os modelos e os processos de sua publicização. Desde já, o segredo é tendencialmente visto pelos profissionais da Inteligência como uma prerrogativa da área *par excellence*. Se numa agência a compreensão do que é um segredo e as práticas / técnicas de guardá-lo estão impregnados por legados autoritários, será ainda mais difícil instituir leis, normas, comportamentos e atitudes que possam civilianizar a área sob o princípio da transparência republicana. É possível referir aqui, por assim dizer, um patrimonialismo às avessas do agente / serviço público sobre os segredos oficiais, na medida em que um interesse privado (por exemplo, um funcionário com uma atitude patrimonialista, supostamente no interesse da esfera pública), apropria-se da informação documental classificada para subtraí-la do próprio público, no caso em que este tenha a necessidade de conhecer⁵⁶².

⁵⁶² A necessidade de conhecer (*need-to-know*) é uma terminologia criada pela doutrina de Inteligência anglo-saxônica. Trata-se do princípio segundo o qual o acesso a um conhecimento classificado só se justifica legal e institucionalmente se o agente interessado (público ou privado) esteja no rol daqueles que necessitem do dado e para tanto esteja abrigado pela legislação pertinente de salvaguarda de assuntos sigilosos.

A palavra civilianizar cabe bem porque parece-nos que a resistência / fechamento da Inteligência a uma crítica pública dessa prerrogativa está fundada em um legado militar. Com efeito, há quem afirme que o segredo de Estado tem origem nas campanhas militares, nas quais o fator *surpresa* é uma das variáveis determinantes para a vitória. Bobbio, ao comentar o ensaio de Jeremy Bentham intitulado “Projeto de paz universal e perpétua”, faz alusão a uma frase que associa surpresa e segredo como um perigo para a democracia: “Surpresa e segredo são as fontes da desonestidade e do medo, da ambição injusta associada à fraqueza”⁵⁶³. Menos ou mais militar, o fato é que historicamente os regimes instituem leis de salvaguarda e / ou acesso aos segredos que podem refletir as clivagens políticas originárias da transição. Na consolidação política a legislação para a salvaguarda de assuntos sigilosos pode sinalizar certos legados políticos e / ou autoritários que, em termos estruturais e institucionais, balizam as escolhas das elites quanto ao que deve ser considerado segredo e como a sociedade poderá acessá-lo⁵⁶⁴.

Para efeito operativo, seguimos a definição de segredo de Estado formulada por Moreira:

(...) o segredo de Estado abrange os factos e procedimentos do poder político, e das suas estruturas auxiliares, que apenas podem ser do conhecimento de um círculo formalmente delimitado de agentes, e que o alargamento do círculo referido, proveniente de acção interna ou externa ao mesmo, é ilegal⁵⁶⁵.

⁵⁶³ BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 413-414. Para uma análise interessante sobre a relação entre mentira e segredo segundo Kant, ver ALMINO, João. *O Segredo e a Informação – Ética e política no espaço público*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 49-79.

⁵⁶⁴ Para a legislação de salvaguarda de assuntos sigilosos, ver o Diário da República (Portugal), nº 279, de 3 de dezembro de 1988, p. 472-493 e nº 81, de 7 de Abril de 1994 (Série – A), p. 1636-1638; ver o Diário Oficial da União (Brasil), Lei nº 11.111, de 06 de maio de 2005 e Lei

⁵⁶⁵ MOREIRA, Adriano. “Notas sobre o segredo de Estado”, in *Revista de Ciência Política*, Lisboa, 1º semestre de 1987, nº 5, p. 31.

Neste caso, a definição acentua o direito de controle de dados e informações secretas como algo passível de punição, se um agente público ou privado revelá-los. Em uma definição mais sucinta que põe em relevo a matéria-prima da Inteligência, Cepik afirma que “(...) segredos são uma forma de regulação pública de fluxos de informação”⁵⁶⁶. Apenas para refinar mais, diríamos que o segredo de Estado é uma informação classificada pelo poder público, cujo vazamento, por ato intencional ou descuido profissional, é passível de punição segundo as leis de um Estado Democrático de Direito.

As cinco categorias de informação reguladas pelo sigilo público são: a) defesa nacional; b) política externa; c) processos judiciais; d) propriedade intelectual e patentes; e e) privacidade dos cidadãos⁵⁶⁷. As duas primeiras (sobretudo a defesa) e a quinta são categorias que estão mais circunscritas à área de Inteligência. É provável que quase todos os dados sigilosos que interessam ou podem interessar à sociedade conhecer um dia são produzidos nos campos da defesa, política externa e, é claro, da privacidade dos cidadãos⁵⁶⁸.

Na atividade de Inteligência, o segredo de Estado é classificado mediante graus, face à sua importância como informação que apenas seus produtores e destinatários podem conhecer. No Brasil, a escala classificatória dos documentos e outras fontes e áreas de sigilo é a seguinte: a) Reservada; b) Confidencial; c) Secreta; e d) Ultra-secreta. Trata-se de um

⁵⁶⁶ CEPIK, Marco, *op. cit.*, p. 151.

⁵⁶⁷ CEPIK, Marco, *op. cit.*, p. 151.

⁵⁶⁸ Não há pesquisa que possa comprovar (nem haverá), mas se supõe que entre 80 e 90% das informações são obtidas de meios abertos ou ostensivos, enquanto 10 a 20% são dados negados que são buscados por meio de ações encobertas. Ver GRAÇA, Pedro Borges. “Metodologia da análise nas informações estratégicas”, *in* *Informações e Segurança (Estudos em honra do General Pedro Cardoso)*. (Coord. de Adriano Moreira). Lisboa: Prefácio, 2004, p.431.

padrão de categorias comuns aos serviços secretos de todo o mundo, com variações de marcadores de sigilo⁵⁶⁹.

Na legislação brasileira para salvaguarda de assuntos sigilosos são classificáveis como Reservado dados ou informações cuja revelação não-autorizada possa comprometer planos, operações ou objetivos neles previstos ou referidos⁵⁷⁰. São classificados como Confidenciais dados ou informações que, no interesse do Poder Executivo e das partes, devam ser do conhecimento restrito e cuja revelação não-autorizada possa frustrar seus objetivos ou acarretar dano à segurança da sociedade e do Estado⁵⁷¹. São passíveis de classificação Secreta, dentre outros, dados ou informações referentes a sistemas, instalações, programas, projetos, planos ou operações de interesse da defesa nacional, a assuntos diplomáticos e de inteligência e a planos ou detalhes, programas ou instalações estratégicos, cujo conhecimento não-autorizado possa acarretar dano grave à segurança da sociedade e do Estado⁵⁷².

Recebem o grau de Ultra-secretos, dentre outros, dados ou informações referentes à soberania e à integridade territorial nacionais, a planos e operações militares, às relações internacionais do País, a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico de interesse da defesa nacional e a programas econômicos, cujo conhecimento não-autorizado possa acarretar dano excepcionalmente grave à segurança da sociedade e do Estado⁵⁷³.

Em Portugal e na Espanha, a classificação segue o padrão continental europeu, dentro das Instruções para a Segurança Nacional, Salvaguarda e Defesa das Matérias Classificadas

⁵⁶⁹ Cepik refere, por exemplo, que nos Estados Unidos são utilizados cerca de 50 marcadores que, embora não possuam o mesmo estatuto legal das categorias *confidential*, *secret* e *top secret*, “muitas vezes estabelecem regulação mais intensa do que o sistema formal”. CEPIK, Marco, *op. cit.*, p. 155.

⁵⁷⁰ DECRETO n. 4.553, de 27 de dezembro de 2002, in Coletânea de Legislação nº 04, Brasília: Abin, janeiro 2004, p. 57-73.

⁵⁷¹ *Idem, ibidem.*

⁵⁷² *Idem, ibidem.*

⁵⁷³ *Idem, ibidem.*

(SEGNAC 1). As categorias empregadas em Portugal são: a) Reservada; b) Confidencial; c) Secreta; e d) Muito Secreta⁵⁷⁴. Na Espanha, os graus são: a) Secreto; b) Reservado; c) Confidencial; e d) Difusão Restrita. Em geral, os graus de classificação recobrem assuntos similares nos serviços secretos dos países com uma doutrina de Inteligência consolidada, e a variação de país para país diz respeito às especificidades políticas, geopolíticas, históricas e culturais de cada nação (Tabela G). Em termos comparativos, os assuntos cobertos pelos marcadores se assemelham entre Brasil, Portugal e Espanha, mas a legislação brasileira para a salvaguarda de assuntos sigilosos, comprada com a espanhola e a portuguesa, é menos genérica quanto aos assuntos e alvos objetos de classificação.

Há, é claro, um grau de subjetividade na classificação que é efeito do próprio trabalho de análise dos agentes da Inteligência. Com efeito, uma simples notícia de jornal que trata da reunião de um grupo de ONGs ambientalistas contrárias à construção de usinas nucleares pode parecer algo politicamente sem importância pela opinião pública em geral. Mas se um agente de Estado agrega a este fato um conhecimento de Inteligência na forma de um relatório classificado, então este documento deve, desde já, estar sob a guarda da lei, deste agente e de todo aquele que vir a tomar conhecimento ou posse. Aqui reside o grande paradoxo em torno do segredo, que é guardar do interesse daqueles que não têm *necessidade de conhecer* (ou seja, a população) o produto de Inteligência construído no seu próprio interesse.

O paradoxo do segredo do Estado pode ser compreendido a partir de um princípio que relaciona a política e a moral. Este princípio, formulado por Kant, afirma: “Todas as ações

⁵⁷⁴ Diário da República de Portugal – Série I, n. 279, de 3 de dezembro de 1988, p. 4.772 a 4.480.

relativas aos direitos de outros homens, cuja máxima não é compatível com a publicidade, são injustas”⁵⁷⁵. Kant, segundo Bobbio, explica este princípio da seguinte forma:

Uma máxima que eu não possa tornar pública sem com isso tornar vão o objetivo ao qual me propus, que deve ser mantida absolutamente em segredo para que se realize, que eu não possa confessar publicamente sem provocar a resistência imediata de todos contra o meu propósito, uma máxima tal não pode explicar essa reação necessária e universal de todos contra mim (...) a não ser pela injustiça com a qual ela ameaça a todos⁵⁷⁶.

Para Bobbio, isto equivale a dizer que nas relações entre indivíduos ou entre Estados, “manter segredo de um propósito, e mantê-lo secreto porque não se pode declará-lo em público, é já, por si só, a prova cabal de sua imoralidade”⁵⁷⁷. Esta preocupação kantiana se insere no contexto do Direito Internacional, a partir do qual propõe, para que política e moral se complementem, a condenação do sigilo dos atos de governo e a instituição de sua publicidade, obrigando os Estados a prestarem contas de suas decisões e com isso impedindo que eles repitam a prática dos Estados despóticos⁵⁷⁸. Para publicizar os atos de governo é preciso, segundo o filósofo, que o poder público seja controlável⁵⁷⁹.

Na área de Inteligência, a preocupação entre a transparência dos atos de governo e a sua relação com o segredo de Estado é discutida por Cepik a partir das máximas de Luban. Segundo Cepik, “os segredos governamentais são compatíveis com o princípio de transparência dos atos governamentais somente quando a justificação de sua necessidade pode ser feita, ela própria, em público”⁵⁸⁰. (Há, aqui, o eco daquele princípio kantiano antes referido). Por exemplo, na dialética das máximas podemos “admitir o segredo governamental

⁵⁷⁵ BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 407.

⁵⁷⁶ *Idem, ibidem.*

⁵⁷⁷ *Idem, ibidem.*

⁵⁷⁸ *Idem*, p. 406-407.

⁵⁷⁹ *Idem*, p. 408.

⁵⁸⁰ CEPIK, *op. cit.*, p. 152.

a respeito de normas, procedimentos e políticas (máximas de primeira ordem) desde que as razões para a regulação secreta dessas informações (máximas de segunda ordem) possam ser expostas e justificadas publicamente”⁵⁸¹. Mas, observa Cepik, um serviço de Inteligência ou governo pode adotar máximas de terceira ou quarta ordem para “justificar (frequentemente de forma apodítica) uma decisão de manter em segredo as próprias razões pelas quais eles mantêm em segredo certas políticas”⁵⁸².

O segredo da política do segredo de Estado não raro traduz certos legados circunscritos aos temas *tabus* nos regimes democráticos ou na transição e consolidação democrática. Sob um regime político autoritário o paradigma repressivo comum aos serviços de Inteligência proíbe ou torna praticamente impossível o acesso aos acervos documentais. Na transição / consolidação de um novo regime a política de desclassificação é mantida sob clivagens que em geral ecoam legados autoritários nas agências de paradigma informativo. No Estado Democrático de Direito a política de desclassificação e acesso aos documentos e / ou dados pessoais sob sigilo tende a ser regular e efetiva.

No Brasil, por exemplo, a Presidência da República e os serviços secretos (leia-se Abin e serviços de Inteligência das Forças Armadas), mantêm uma política de silêncio sobre o tema *tabu* Guerrilha do Araguaia⁵⁸³. A alegação oficial do governo é de que não há arquivos sobre a guerrilha comunista, pois os documentos teriam sido incinerados ao longo dos anos⁵⁸⁴. Um livro recente desmente esta versão, a partir da coleta de documentos oficiais retirados de

⁵⁸¹ *Idem*, p. 408.

⁵⁸² *Idem*, *ibidem*.

⁵⁸³ A Guerrilha do Araguaia (região situada no estado do Pará, no Norte do Brasil), foi um movimento de guerrilha rural criado pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), no ano de 1968. Os serviços de informação das Forças Armadas e o Exército brasileiro tiveram participação decisiva no combate aos focos guerrilheiros.

⁵⁸⁴ As legislações de salvaguarda de assuntos sigilosos estipulam medidas para a desclassificação e destruição de documentos oficiais, mas uma observação, ainda que superficial e genérica, de muitos casos de destruição de relatórios de Inteligência durante mudanças de governo e / ou regime indica uma forte correlação político-institucional entre governo e serviço secreto. Ver FIGUEIREDO, Lucas, *op. cit.*, e FERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 343-349.

arquivos particulares e das Forças Armadas⁵⁸⁵. Na obra, são exibidos dezenas de documentos sobre as operações – alguns, aliás, provando a decisão militar e política de extermínio dos guerrilheiros e a prática de tortura dos prisioneiros⁵⁸⁶. Ora, a guerrilha do Araguaia é um tabu porque evoca, como memória, a sobrevivência de visões de mundo antagônicas, e que às vezes afloram como discursos institucionais de militares *versus* civis. Se este discurso resiste no tempo é porque ainda não ocorreu sua catarse interna à instituição, a qual implica o reconhecimento de práticas e abusos autoritários, mesmo no “cumprimento do dever”. Tais práticas e abusos refletiram posições doutrinárias relativamente ao Desenvolvimento de Defesa Interna cultivada desde os anos 60, no Brasil. Por exemplo, o Manual de Segurança Nacional adotado pela EsNI (e também pelos militares das Forças Armadas nos seus cursos de informações) dispõe que no caso de “luta interna”, a finalidade das medidas deve ser “eliminar” bases de guerrilha e zonas liberadas. A direção operativa caberia aos militares⁵⁸⁷.

As legislações de acesso e salvaguarda dos documentos públicos podem indicar a presença de legados e / ou clivagens nos regimes. Nos últimos dias de seu segundo governo, o Presidente Fernando Henrique Cardoso editou o Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002, que tratava da salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal⁵⁸⁸. Esta lei foi alvo de muitos protestos de entidades de pesquisa privadas e públicas, bem como de intelectuais, porque, em termos de prazos, consideravam-na restritiva ao acesso da sociedade civil aos arquivos oficiais mantidos sob a guarda de órgãos como a Abin, por

⁵⁸⁵Ver MORAIS, Tais e SILVA, Eumano. *Operação Araguaia – Os Arquivos Secretos da Guerrilha*. São Paulo: Geração Editorial, 2005. É difícil aceitar esta versão sobretudo porque a Operação Araguaia é a maior mobilização de tropas brasileiras para o combate, depois da II Grande Guerra. Dado o pragmatismo e positivismo castrense das Forças Armadas (e pelo fato de que a elite militar brasileira considera justo e patriótico aquele combate nas selvas), é muito improvável que a memória desta experiência tenha sido destruída. Para acessar na íntegra os documentos pesquisados na obra, ver www.geracaobooks.com.br

⁵⁸⁶ LIMA, João Gabriel de Lima. “Vietnã na Amazônia”, in *Revista Veja*, 13 de abril de 2005, p. 112-117.

⁵⁸⁷ Manual de Segurança Nacional. EsNI, NA 01-01-00, Brasília, 1978, p. 30.

⁵⁸⁸ Diário Oficial da União, Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.

exemplo. O decreto presidencial estipulava um prazo de duração de 50 anos para documento do grau Ultra-secreto, 30 anos para Secreto, 20 anos para Confidencial e dez anos para Reservado, sendo que o prazo de duração dos documentos Ultra-secretos poderia ser renovado “indefinidamente, de acordo com o interesse da segurança da sociedade e do Estado”⁵⁸⁹. Tratava-se, pois, de um retrocesso face à Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, editada pelo Presidente Fernando Collor de Mello, em que a restrição de acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado estava limitada em 30 anos, com o mesmo período de prorrogação⁵⁹⁰.

Esta mudança pode ser em parte explicada no contexto da forte influência das Forças Armadas nas duas gestões do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (aliás, quem assina o seu decreto, além do ministro Pedro Parente, é o ministro-chefe do GSI, general Alberto Mendes Cardoso). O ministro Alberto Mendes Cardoso foi o mais poderoso e discreto hierarca do governo Fernando Henrique, reunindo direta e indiretamente a chefia do GSI, da Abin, da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) e do SISBIN. O Presidente Fernando Collor, ao contrário, governou (e caiu) alheio à elite castrense, e até com esta se atritando, como no episódio da extinção do SNI, uma das instituições mais fortes do antigo regime e resistentes ao processo de democratização.

No governo do Presidente Lula da Silva, as pressões pela mudança dessa restrição considerada draconiana pela comunidade de pesquisadores provocaram o efeito *Lampedusa*. Inicialmente, foi editada pela Presidência da República a Medida Provisória (MP) nº 288, de 9 de dezembro de 2004. Reportando-se ao inciso XXXIII do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a lei também nasce condicionando o acesso aos

⁵⁸⁹ *Idem.*

⁵⁹⁰ Diário Oficial da União, Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

documentos classificados dentro de um contexto de “segurança do Estado e da sociedade”⁵⁹¹. A MP determinava, no seu artigo 5º, que “o acesso aos documentos públicos classificados no mais alto grau de sigilo (Ultra-secreto) poderá ser restringido pelo prazo e prorrogação previstos no parágrafo 2º do artigo 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991”⁵⁹². Assim, estipulava um prazo de 30 anos para a desclassificação de documentos Ultra-secretos, como na época da gestão Collor de Mello. Este prazo seria prorrogável por igual período e, a depender da análise do governo (antes que expirassem os 60 anos), a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, instituída pelo Decreto nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004, decidiria ou não pela liberação face à existência ou não de ameaça à soberania, integridade territorial nacional e relações internacionais do Brasil⁵⁹³. Ou seja, na prática, o período para a desclassificação foi reduzido em 40 anos (face aos 100 anos da lei anterior), mas permaneceu a hipótese de uma inacessibilidade *ad aeternum*, dada a criação de uma comissão para arbitrar a liberação de documentos. Mudou-se tudo para tudo continuar como dantes.

A pressão da sociedade civil continuou, mas o Presidente Lula da Silva confirmou a MP ao editar no dia 6 de maio de 2005 a Lei nº 11.111. Flávia Piovesan afirma que esta lei não é compatível com a Constituição Federal e não está em consonância com o Estado Democrático de Direito. Ela faz uma crítica da lei dentro de um marco legal e político:

Ainda que o dispositivo apresente a ressalva do sigilo, não se pode admitir que a ressalva seja tão ampla a ponto de comprometer e esvaziar a própria

⁵⁹¹ Diário Oficial da União, Medida Provisória nº 228, nº 237, de 10 de Dezembro de 2004. O art. 5º compõe o Capítulo I (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos) do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais).

⁵⁹² *Idem*.

⁵⁹³ Diário Oficial da União, Medida Provisória nº 228, de 9 de novembro de 2004.

existência do direito à informação, sob pena de violação da cláusula pétrea dos direitos e garantias individuais. Ora, ao prever que o acesso aos documentos públicos classificados no mais alto grau de sigilo poderá ser restringido por até 60 anos, ou, ultrapassado este prazo, por tempo indeterminado, ou até em eterno segredo, sob o lema da soberania estatal, é flagrante a violação da Lei 11.111/05 aos parâmetros constitucionais democráticos.⁵⁹⁴

Para Piovesan, a lei afronta o princípio da razoabilidade, que é um relevante mecanismo de controle da discricionariedade administrativa, avilta o princípio da proporcionalidade, viola princípios essenciais ao regime democrático – como os da publicidade e da transparência –, nas malhas ocultas e secretas de um poder submerso, oculto, invisível, na terminologia de Bobbio, de um “criptogoverno”⁵⁹⁵. “A Lei 11.111/05 simboliza perversa subversão da ordem constitucional democrática, restaurando a autoritária lente ‘*ex parte principes*’, em detrimento da lente ‘*ex parte populus*’, rememorando o legado da malfadada doutrina da segurança nacional”⁵⁹⁶. Para Marlon Alberto Weichert, esta nova lei, “que se esperava viesse a ser produzida com base em valores democráticos e para triunfo da transparência, pretende institucionalizar de vez o descaso com o direito à verdade”, permitindo o sigilo eterno de documentos, através de decisão de uma Comissão composta apenas por integrantes do governo⁵⁹⁷.

A existência de tabus como legados ideológicos do regime militar brasileiro (1964-1985) afeta fortemente a política de liberação de documentos classificados no país. Em novembro de 2006, por exemplo, venceram os prazos do Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Procuradoria Geral da República Federativa do Brasil para que o governo abrisse os arquivos com a documentação relevante sobre possíveis violações aos direitos humanos durante a repressão militar aos guerrilheiros na região do

⁵⁹⁴ http://www.desaparecidospoliticos.org.br/noticias/nt_desarquivando3.html, em 27 de agosto de 2005.

⁵⁹⁵ *Idem.*

⁵⁹⁶ *Idem.*

⁵⁹⁷ *Idem.*

Araguaia. A procuradoria encaminhou, no dia 11 de setembro de 2006, ofício ao Presidente Lula da Silva, pedindo a apresentação de “documentos que (...) foram declarados como sigilosos, em qualquer grau, mas que interessam aos familiares de mortos e desaparecidos políticos”, mas não obteve resposta ao ofício⁵⁹⁸. O Presidente da República tem prerrogativas para desclassificar documentos, segundo a legislação pertinente. De acordo com a Folha de São Paulo, “tanto para o governo de FHC (Fernando Henrique Cardoso) como para o de Lula, pressões de meios militares (menos) e o temor da reação da caserna (mais) a uma política ofensiva de liberação de documentos sigilosos são as causas maiores das restrições em vigor”⁵⁹⁹.

No ofício da Procuradoria ao presidente brasileiro, é condenada a política federal do direito à informação. O texto afirma que “‘não representa avanço na promoção do direito à verdade’ a transferência para o Arquivo Nacional de documentos em poder da Agência Brasileira de Inteligência. O motivo principal é a ausência de arquivos do Exército. Se houve queima ou extravio de papéis, como a Força alega, a Procuradoria solicita o nome dos ‘responsáveis pelos atos de destruição’”⁶⁰⁰.

A relação que Piovesan e Weichert fazem entre a Lei nº 11.111 com a democracia e os legados autoritários não é forçada. Com efeito, a política de salvaguarda de documentos classificados pelos governos é sensível de um ponto de vista legal e político, e não apenas para os regimes semidemocráticos. Apesar disso, o instituto do *habeas data*, garantido na Constituição Federal de 1988, foi um avanço importante no acesso aos dados pessoais porventura existentes nos arquivos do Governo Federal.

⁵⁹⁸ MAGALHÃES, Mário. “ONU pede, mas União veta acesso a arquivos”, in Folha Online, acesso no dia 19 de novembro de 2006.

⁵⁹⁹ *Idem.*

⁶⁰⁰ *Idem.*

Na Espanha e em Portugal as legislações de salvaguarda de documentos sob segredo de Estado não estão imunes aos atritos que se verificam entre os atores políticos. Embora sejam motivadas antes por questões pontuais do que sobre princípios político-ideológicos, nos quais sempre são evocadas clivagens entre atores que, mesmo na fase da consolidação, ainda têm acertos de contas a fazer. No entanto, nestes países os modelos de salvaguarda e classificação são próximos em termos legais e doutrinários. As leis de controle e desclassificação / liberação de documentos são permeadas pelo crivo de autoridades judiciárias que efetivam uma fiscalização transversal (incidente também sobre a área de Inteligência) ainda inexistente no Brasil.

O conjunto de dados analisados requer concluir que a política de segredo de Estado praticada no Brasil sofre clivagens de natureza político-ideológica porque está submetida a temas tabus herdados do período autoritário. Estes temas tabus, a exemplo da guerrilha do Araguaia, são legados que comprometem a política de desclassificação e acesso a dados e relatórios produzidos pelos órgãos de Inteligência civis e das Forças Armadas, a despeito da existência de legislação disciplinando quem pode e o quê deve ser acessado pelos legalmente interessados. Mas mesmo esta legislação brasileira é draconiana porque impõe, findo o prazo de 60 anos para desclassificação de documento ultra-secreto, a necessidade de uma comissão para arbitrar a liberação.

No caso do combate militar aos guerrilheiros do Araguaia, a Abin afirma ter repassado para o Arquivo Nacional todos os documentos produzidos pelo SNI, inclusive aqueles originários do Exército. No entanto, o jornal Folha de São Paulo descobriu que documentos de 1975, denominados “Apreciações Sumárias”, não constam entre os acervos recebidos pelo

Arquivo⁶⁰¹. De acordo com o jornal, o arquivo do SNI sofreu uma “limpeza”, na qual foram suprimidos documentos que deveriam constar nos acervos federais, prática atestada por antigos funcionários da comunidade de informações do regime militar⁶⁰². Estes depoimentos reservados foram feitos nos últimos anos, portanto, na vigência do regime democrático e sob leis de salvaguarda e custódia de documentos.

Deve-se observar ainda que o antigo SNI (e os congêneres que lhe seguiram na transição democrática) coordenava o sistema de informações, o que implicaria, em tese, a recolha por este de todos o material produzido pelas Forças Armadas e polícias estaduais. Como explicar, pois, a suposta inexistência de arquivos das três forças? Se não estão mais na Abin, deveriam estar nos arquivos das seções de informações do Exército, Marinha e Aeronáutica. Se foram destruídos (com base em qual legislação?), onde estão os protocolos com as datas e os responsáveis?

A política brasileira do segredo de Estado ainda é permeada por clivagens porque não ocorreu, passados 21 anos do fim da ditadura militar, a ruptura democrática com os legados autoritários da transição. Em termos políticos, isto reflete a precária relação civil-militar: há áreas nas quais a elite civil não institucionalizou práticas e processos democráticos porque teme reações militares. A área de Inteligência, por exemplo, é uma arena vermelha cujo acesso/controle civil efetivo permanece bloqueado. Daí não surpreender que, durante o mandato do Presidente José Sarney (1985-1990), o ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, tenha ordenado ao Centro de Informações do Exército (CIE) a elaboração do “Livro Negro do Terrorismo no Brasil”, um calhamaço de 966 páginas com uma versão

⁶⁰¹ MAGALHÃES, Mário. Papéis da ditadura somem dos arquivos”, in Folha de São Paulo, p. A10, 04 de fevereiro de 2007.

⁶⁰² *Idem, ibidem.*

oficial (leia-se, militar) da luta política e social da esquerda brasileira⁶⁰³. Curiosamente, na conclusão da obra adverte-se, numa frase enviesada que:

“Este livro é o resultado de um intenso trabalho de coleta e reunião de dados contidos em documentos que, esparsos por todo o território nacional, seriam, passados alguns anos, destruídos por força da legislação existente, *independente de seu conteúdo histórico* que, pela sua fragmentação, poderia nem ser percebido pelo seu detentor” (sic)⁶⁰⁴. (Grifos nossos).

No Brasil, embora o Presidente da República tenha prerrogativa para desclassificar documentos, manteve-se alheio aos apelos da sociedade civil, parentes de vítimas e de desaparecidos políticos, além de pesquisadores, que reivindicaram a abertura dos arquivos referentes ao combate à guerrilha e aos comunistas. A guerrilha completará 40 anos no final desta década. Assim, pesquisadores e familiares das vítimas e dos desaparecidos deverão esperar mais 20 anos para o governo abrir os arquivos. A legislação brasileira de salvaguarda de assuntos sigilosos é moderna, mas a política do segredo de Estado é submetida a contingências políticas que a torna inócua ou pouco efetiva.

Assim como o Brasil, Portugal e Espanha também possuem modernas leis de classificação / desclassificação, mas o que explica a diferença da política de segredo de Estado destes dois regimes face ao Brasil deve-se ao temor do governo (e elite civil) deste país diante da pressão e reação dos militares. Com efeito, esta variável tende a afetar fortemente a Inteligência civil naqueles regimes onde os militares têm prerrogativas não debeladas no processo de transição democrática. O fato de o poder civil ter tutelado, na Espanha e Portugal, a elite militar, explica porque os órgãos de Inteligência civis destes países

⁶⁰³ *O Livro Negro do Terrorismo no Brasil*, Rio de Janeiro, 2005. Esta obra foi redigida por um “grupo de pesquisadores anônimos”, segundo consta em sua ficha catalográfica. AA.

⁶⁰⁴ *Idem*, p. 918.

efetivam e avalizam as políticas de salvaguarda de assuntos sigilosos sem exumar fantasmas da velha ordem.

Doutrina de Inteligência

No clássico *A Linguagem da Política*, ao discorrer sobre as funções da linguagem segundo as intenções de quem a usa e os efeitos que alcança, Harold Lasswell diz, sem rodeios:

*Quando o objetivo consiste em influenciar o poder – e efetivamente há algum impacto sobre este – estamos diante da função política da linguagem. Essa concepção abrange dois casos marginais, dos quais o primeiro consiste no efeito não intencional sobre o poder, e o segundo na total ausência de efeito desejado.*⁶⁰⁵

Para este autor, a linguagem da política é a linguagem do poder, que pode assumir a forma de um grito de guerra, de um veredicto e sentença, de uma norma, decretos e regulamentos, de um juramento de posse, de notícias controversas, comentários e debates.⁶⁰⁶ No estudo da linguagem pelos cientistas políticos, uma das categorias fundamentais é a do “mito político”, caracterizado por Lasswell como um conjunto de crenças que, em dada época, “pode ser referido a algumas premissas fundamentais, aos quais, naquele momento, quer sejam verdadeiras ou falsas, são universalmente aceitas como verdadeiras, e com tanta confiança que nem mesmo parecem manter seu caráter de premissas”.⁶⁰⁷ Os mitos não são necessariamente fictícios, ainda que eles consistam de símbolos invocados para explicar e justificar práticas de poder específicas. O mito político, lembra Lasswell, assemelha-se à “ideologia” de Marx, à “nobre mentira” de Platão, à “fórmula política” de Gaetano Mosca e à “ideologia” e “utopia” de K. Manheim.⁶⁰⁸

⁶⁰⁵ LASSWELL, Harold. *A Linguagem da Política*. Brasília (DF): Editora Universidade de Brasília, 1980, p. 11 (grifos nossos).

⁶⁰⁶ *Ibidem*.

⁶⁰⁷ LASSWELL, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁰⁸ *Ibidem*.

Outro conceito importante na linguagem do poder é o conceito de doutrina política, que

(...) consiste em expectativas e demandas básicas referentes às relações e práticas de poder na sociedade. Merriam a elas se refere como ‘credenda’, coisas a serem acreditadas, em contraste com os ‘miranda’, coisas a serem admiradas. ‘Os credenda do poder (...) contêm as razões que obrigam o intelecto a dar o seu assentimento à persistência da autoridade. E tal assentimento pode ser devido ao governo em geral, ou a determinados titulares do poder, ou ainda ao sistema de autoridade em voga num dado momento em determinada unidade de poder. A doutrina política é estabelecida oficialmente nas constituições (sobretudo os seus preâmbulos), em programas, declarações formais e documentos similares.’⁶⁰⁹

Os *credenda* e *miranda* podem ser considerados complementares dialéticos como expressões da linguagem do poder. Se os *credenda* pretendem ser uma racionalização ideológica de uma dada ordem política (e, formalmente, apelam para argumentos normativos e legais para nessa mesma ordem se legitimarem), os *miranda* compõem simbolizações cujo apelo mítico pretende reunir e diluir num todo social específico os sentimentos de uma coletividade. De fato, há uma tensão entre acreditar e admirar politicamente, e o texto doutrinário de uma instituição (na forma e conteúdo de manuais e apostilas de aula, por exemplo) pode refletir demandas e expectativas que, se no plano ideal e mítico compõem um / o mundo perfeito de / da elite, no plano das relações de poder numa dada ordem política são apenas pura ideologia, no sentido marxiano de falsa consciência. Nas palavras de Lasswell:

Os ‘miranda’ são os símbolos de sentimento e identificação no mito político, cuja função consiste em despertar admiração e entusiasmo, criando e fortalecendo lealdades. Não apenas despertam emoções indulgentes para com a estrutura social, mas agudizam a consciência de que outros partilham destes

⁶⁰⁹ *Ibidem*, p. 13. Lasswell observa, em nota nessa mesma página, que uma demanda é uma asserção que compromete explicitamente seu formulador com uma preferência ou determinação. Uma expectativa não encerra compromisso deste gênero. ‘Eu voto a favor’ constitui uma demanda; ‘ele votou’ é uma expectativa.

sentimentos, promovendo assim a identificação mútua e proporcionando a base da solidariedade. ‘O emblema ou a palavra de ordem’, afirma Giddings, ‘não apenas chamam a atenção de quem vê ou a ouve para o objeto ou fato que simbolizam, despertando-lhe determinados sentimentos, senão que também fixam sua atenção sobre os sentimentos que despertam e sobre a conduta que incita em outras pessoas. A emoção e comportamento dos outros, de que o indivíduo assim se conscientiza, imediatamente começam a operar sobre ele como uma influência que se mescla ao efeito original do emblema ou da palavra de ordem’. Bandeiras e hinos, cerimônias e demonstrações, heróis e as lendas que os cercam – são todos exemplos da importância dos ‘miranda’ no processo político.⁶¹⁰

Como uma linguagem política *de e do* poder, a doutrina da atividade de Inteligência é uma ideologia constituída pelos *credenda* e *miranda* editadas por uma elite. Nestes termos, uma elite política – esteja localizada na superestrutura do poder ou se situe no comando de um dado órgão politicamente estratégico – referirá seu discurso como expressão de ideais, sentimentos e crenças tidos como naturais, comuns e genéricos na sociedade. Não por acaso, o discurso doutrinário pode ser naturalizante, reflexo da reificação que opera ideologicamente a eliminação ou ofuscação do caráter sócio-histórico dos fenômenos.⁶¹¹ Nesta perspectiva, a doutrina se aproxima da propaganda política, que também se vale de idéias e conceitos, transformando-os em imagens e símbolos, sendo os marcos da cultura incorporados ao imaginário transmitido pelos meios de comunicação.⁶¹² De acordo com Capelato, “a referência básica da propaganda é a sedução, elemento de ordem emocional de grande eficácia na atração das massas. Neste terreno onde política e cultura se mesclam com idéias, imagens e símbolos, define-se o objeto propaganda política como o estudo de representações políticas”.⁶¹³

⁶¹⁰ *Ibidem*, p. 14.

⁶¹¹ THOMPSON, John B.. *Teoria Social Crítica*. São Paulo: Editora Vozes, 2000, p. 87.

⁶¹² CAPELATO, Maria Helena Rolim. *Multidões em Cena – Propaganda Política no Varguismo e no Peronismo*. Campinas (SP): Papirus, 1998, p. 36.

⁶¹³ *Ibidem*.

No caso de um relatório de Inteligência ou de um manual de informações também é possível verificar – na forma / conteúdo de uma propaganda política *sui generis* –, como se consubstanciam as representações político-ideológicas da elite hegemônica em um aparelho de Estado. Fiorin afirma que as classes usam a linguagem para transmitir suas representações ideológicas, e que o discurso, como um produto histórico e social, pode sofrer mudanças quando se verificam transformações na estrutura social.⁶¹⁴ De fato, a doutrina de Inteligência consubstancia-se como ideologia política à medida que incorpora os conflitos / interesses de sua elite mentora em dados contextos históricos, e por sua vez se reproduz documentalmente a partir das categorias, variáveis e conceitos que os analistas de Inteligência incorporam para enxergar / ler a realidade por esse filtro esfumado.

A doutrina da atividade de Inteligência é também a expressão político-ideológica de elites hegemônicas na superestrutura do Estado. Ela conforma-se como uma especialidade de funcionários estatais estrategicamente situados em uma rede de relações de poder cujo ápice é a chefia do governo. A doutrina é professada por esses atores. A história da atividade (tomando-se esta em seus discursos doutrinários e práticas funcionais) pode ser contada como conflito de poder *entre* e *intra* elites políticas, tendo como lugar os serviços / órgãos de informações instituídos no Brasil, Portugal e Espanha ao longo do século XX. Esse conflito pode se dar na forma de uma luta entre grupos pela hegemonia no aparelho de Estado. *A priori*, trata-se de um fenômeno político empiricamente dado. Mas ocorre que a expressão / materialização desse embate (e, parece-nos, suas possibilidades de desdobramento) provavelmente está investida e informada no discurso que permeia a doutrina. Em outras palavras, os efeitos políticos verificados e a forma como as lutas se corporificam institucionalmente entre as elites parecem estar, por assim dizer, incubados no tipo de

⁶¹⁴ *Passim* FIORIN, José Luiz. *Linguagem e Ideologia*. São Paulo: Editora Ática, 2001.

discurso gerado pela(s) elites(s) hegemônica(s) / hegemônica(s). Até aqui, nenhuma novidade, se tomarmos esse conflito como análogo às disputas clássicas pelo poder político entre e dos atores e instituições. A questão diferencial, contudo, refere-se aos meios e modos que, no caso da atividade de Inteligência, conformam-se para expressar o conflito. E então podemos ter o discurso aparentemente *neutro / técnico* (conformado numa negação da política como dimensão do fazer humano no Estado e na sociedade) e o discurso abertamente *engajado* (que se furta à doutrina e pretende instituir um espaço político cinzento, secreto, clandestino, no qual a política desvela-se como o Estado monstruoso, um ogro infernal que somente “iniciados” poderão domar). Daí a razão de a gênese das ascensões e derrocadas políticas se situarem no espaço restrito das polícias políticas, naqueles países de tradição e cultura política democrática fracas: as elites, gestadas na ambivalência do “ódio” e “amor”, conjugados, à política e aos políticos, neurotizam-se sob a contradição de tentar *clandestinizar* um ofício cujo pressuposto é, modernamente, a necessidade de *publicização* dos seus atos e estratégias, ainda que nos marcos dos controles formais existentes entre instituições.

Em primeiro lugar, deve-se fazer o registro de que a relação entre *doutrina* e *ideologia* se recobre e se complementa *organicamente*, pois constitui-se dentro de um sistema hierarquizado e disciplinado conforme razões de ordem administrativa. Em outras palavras, se a doutrina é de Inteligência, supõe como premissa a existência de um órgão que corporifique / institucionalize os interesses de Estado na escala de suas atribuições.

Mas essa mesma relação não se esgota no sistema que lhe dá a forma visível, dado que ela também se recobre e se complementa *ideologicamente*. Isto é, se há uma elite política na superestrutura estatal com sua respectiva ideologia hegemônica / hegemônica, essa mesma

ideologia poderá influenciar as diretrizes de Inteligência que devem ser consentâneas com a base doutrinária daquele órgão.

A questão é que uma doutrina de Inteligência pretende ser neutra, apolítica e imparcial, e a esses princípios deve corresponder, *praticamente*, o ente estatal que aplica as diretrizes formuladas pelos seus quadros. Mas raro ou nenhum órgão estatal com atribuições estratégicas, sobretudo uma agência ou serviço de Inteligência, é infenso aos aspectos ideológicos inatos àquela relação. Pode decorrer daí a *ideologização* da doutrina a partir da influência de grupos hegemônicos, pois ao pensamento da elite deve corresponder, *teoricamente*, o órgão de Inteligência na formulação de suas diretrizes.

A esse respeito, as diretrizes de Inteligência, formuladas pela antiga Escola Nacional de Inteligência (EsNI) e, hoje, pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin), configuram um exemplo de como as “escolhas” dos alvos são também políticas; correspondendo, em essência (e quanto ao que é operacional e politicamente mais importante às injunções políticas em um contexto centro-periferia), aos discursos políticos hegemônicos de cada época histórica. Se, por exemplo, nos anos 60 / 70, o inimigo interno nos países dependentes era a “ameaça subversivo-comunista”, desde os anos 90 opera-se uma inflexão temática: o dedo acusador dos Estados centrais e periféricos ocidentais (agora, política e ideologicamente alinhados em bloco) volta-se para o *inimigo terrorista* e o *inimigo narcotraficante*. A inflexão doutrinária pode refletir conjunturas que influenciam decisões e visões de gestores de Inteligência, mas não justifica leituras fatalistas quanto ao papel dos serviços, até porque estes são órgãos de Estado que seguem diretrizes de governo. Assim é que está equivocada, na substância, a idéia da direção da Abin de que “o mundo é outro depois do 11 de setembro, e o combate ao terrorismo está no topo da agenda da segurança mundial. Essa é a agenda da potência

hegemônica, que modula a de todos os países periféricos. *Temos que nos subordinar a isso*”⁶¹⁵.

A dialética que permeia aquela relação configura-se como um jogo contraditório na teoria e na prática dos órgãos de Inteligência⁶¹⁶. Na qualidade de instituições localizadas numa dada estrutura de poder, esses órgãos serão aqui considerados como instituições de caráter político-ideológico e superestrutural, conforme a concepção marxiana⁶¹⁷. Tomando como principal eixo teórico o referencial dialético, interessa-nos apreender aquelas contradições como expressão ideológica (fundada em uma *idéia* doutrinária consagrada pela Inteligência brasileira) e política (condicionada pelo jogo das elites face aos desafios de cada época histórica).

Não por acaso, a formação dos profissionais de Inteligência é feita mediante parâmetros doutrinários – como, de resto, ocorre nas instituições em geral. Como uma doutrina é definida tem importantes repercussões sobre a forma e conteúdo da preparação dos agentes, sejam analistas e / ou operacionais. Na história da institucionalização dos serviços de Inteligência de muitos países é possível demonstrar como em algumas de suas fases a

⁶¹⁵ Entrevista do diretor-geral da Abin, Márcio Paulo Buzanelli, ao Correio Brasiliense, dia 19 de setembro de 2006. (Grifos nossos).

⁶¹⁶ Ao grafar “órgãos” estamos nos referindo a todos os serviços que desde 1927 foram responsáveis pela atividade de Inteligência no Brasil, em nível federal.

⁶¹⁷ Para Marx, é uma lei que “a superestrutura seja determinada pela base, mas essa é uma lei sobre leis: em cada formação social, leis mais específicas governam a natureza precisa dessa determinação geral”. In BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*, p. 261. Mas, ao mesmo tempo, essa teoria “não vê a superestrutura como um epifenômeno da base econômica, nem esquece a necessidade de instituições jurídicas e políticas. É precisamente porque uma superestrutura é necessária para organizar e estabilizar a sociedade que a estrutura econômica conforma as instituições que a ela melhor se adequam. A superestrutura e a infra-estrutura ou base não estão relacionadas entre si como uma estátua e o seu pedestal; um dos postulados básicos do materialismo histórico é que as superestruturas afetam, ou ‘agem retroativamente’ sobre a base”. *Ibidem*. No presente estudo, os órgãos / serviços de Inteligência nacionais serão considerados estruturas de poder que compõem um sistema político e de governo. Nestes termos, será possível verificar uma relação de causa e efeito entre o papel periférico e subordinado do Brasil dentro da ordem capitalista e uma certa tendência histórica dos seus serviços de Inteligência em se alinharem, na teoria (doutrina) e na prática (ação), com os seus congêneres dos países centrais. Há, com efeito, condicionantes econômicas a contaminar a atividade de Inteligência em um nível também ideológico, conforme o papel que o país desempenha naquela ordem.

definição de doutrina nasce e perdura condicionada a uma ideologia política. O efeito disso no conteúdo dos cursos de formação dos agentes é político na exata dimensão de que vão se posicionar ideologicamente frente ao objeto, seja ele um alvo humano ou uma fonte ostensiva na forma de notícia ou livro.

Daí a necessidade de compreender o discurso institucional interno à atividade de Inteligência como articulação de atores e estruturas interagindo num campo de relações de poder. Este discurso, com efeito, busca se conformar hegemonicamente na transição. No Brasil, por exemplo, verificou-se isso durante a fase de legitimação e consolidação do regime militar instaurado em 1964. Na 2ª metade dos anos 60 e 1ª metade dos anos 70, as práticas políticas da elite militar foram antecipadas pelas formulações político-institucionais de organismos e entidades (SNI e ESG) que protagonizaram a luta pela hegemonia no aparelho de Estado. Não por acaso, o endurecimento do regime em suas ordens de discursos correspondeu ao endurecimento da repressão às forças políticas de oposição, clandestinas ou ostensivas.

A hegemonia não é única forma organizacional de poder na sociedade contemporânea. Segundo Fairclough, há formas corporificadas de dominação a partir da imposição inflexível de regras, normas e convenções.⁶¹⁸ É o que ele chama de “códigos” de discurso – orientados para a instituição -, enquanto o modelo “articulação” (hegemônico) orienta-se mais para o público / cliente⁶¹⁹. Tais modelos hegemônistas não podem ser tomados separadamente como absolutos e completos para o estudo das práticas discursivas de instituições e elites orgânicas de uma dada estrutura de poder. Podemos, aqui, levantar a hipótese de que a doutrina de Inteligência da antiga Escola Nacional de Informações (EsNI), do Brasil, é um modelo do tipo

⁶¹⁸ FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: Editora UnB, 2001, p. 125.

⁶¹⁹ *Ibidem*.

“código” no nível institucional (aliás, não é por acaso que a doutrina precisa sempre ser decodificada / interpretada). Com efeito, a doutrina é um corpo normativo com regras e convenções institucionais, implicando um discurso particular que se pretende geral, a partir da suposição de seus formuladores de que ele é uma expressão fidedigna das idéias dominantes, consensuais e justas de uma dada época. Entretanto, o discurso hegemônista nesse modelo só é perene enquanto, ao mesmo tempo em que “fala” para a instituição, articula-se para um cliente ou público que naturalmente deverá decodificá-lo ou interpretá-lo numa chave política e social pluralista – o que repõe a necessidade de uma leitura dialética dessa tensão.

É o caso típico do velho impasse da Inteligência atuando sob clivagens políticas e legados autoritários, pois, ao produzir conhecimento, “fala” numa perspectiva institucional que é vazada pelo interesse do público / cliente destinatário dessa voz doutrinada canhestramente: qual seja, o Presidente da República ou o Primeiro-ministro⁶²⁰. Temos, aqui, a evidência de uma *tensão discursiva* que repassa a doutrina de Inteligência, que implica a criação de textos que devem ser construídos para uma leitura institucional (de governo), mas se “traí” como presumido interlocutor (de Estado) junto à sociedade. Percebe-se na doutrina ideologizada da Inteligência um imbricamento de esferas discursivas que torna os serviços / órgãos da comunidade altamente suscetível ao discurso hegemônico / hegemônista de cada elite – orientando-o sob perspectivas diversas, conforme as lutas de poder internas e externas à comunidade.

Dáí não surpreender a inflexão doutrinária da Abin entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, nem a progressiva adaptação das diretrizes dos

⁶²⁰ Sobre as informações na Agência Brasileira de Inteligência, Zaverucha afirma que, salvo engano, o Brasil é talvez um caso único nas democracias políticas no qual um órgão central de Inteligência de Estado coleta, analisa e difunde os relatórios para um general da ativa (ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional), que se encarrega da última filtragem. ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil Democracia – Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p. 41.

serviços de Portugal e Espanha ao novo contexto internacional no qual os movimentos sociais são, guardadas as proporções, “ameaças” similares àquelas representadas pelo terrorismo internacional. O efeito disso é um falseamento do discurso, enquanto tal: os documentos e relatórios de Inteligência tentam “falar” com a “voz” do dono / governo. Essa operação é de mão dupla: o ator e / ou elite também força a instituição (tome-se esta, mesmo, como uma estrutura discursiva) a pensar e falar a realidade conforme seu interesse ou luta hegemônica pelo poder.

Doutrina de Inteligência	Subordinada ideologicamente	Condicionada ideologicamente	Laico-científica
---------------------------------	-----------------------------	------------------------------	------------------

Vê-se, pois, a importância do conceito de hegemonia para compreender o discurso como uma *matriz* (a partir da qual podemos analisar a prática social à qual pertence o discurso, em termos de relações de poder). E também como um *modelo* no qual podemos “analisar a prática discursiva como um modo de luta hegemônica que reproduz, reestrutura ou desafia as ordens de discurso existentes”.⁶²¹

No Brasil, o general João Figueiredo aprovou no dia 10 de dezembro de 1976 o *Manual de Informações* do SNI, livro com os princípios doutrinários que desde os anos 50 vinham balizando o pensamento e a ação do serviço secreto. Um dos primeiros serviços do hemisfério sul a definir uma doutrina de Inteligência, seus formuladores se inspiraram em uma matriz doutrinária norte-americana que é uma espécie de marca genética dos serviços de

⁶²¹ FAIRCLOUGH, *op. cit.*, p. 126.

Inteligência ocidentais criados durante a Guerra Fria nos países que em geral faziam parte do bloco aliado aos Estados Unidos política e ideologicamente.

Esta matriz chama-se Doutrina de Segurança Nacional (DSN), estruturada a partir dos anos 50 nos Estados Unidos, e disseminada pelos cursos de suas escolas militares, tais como o *National War College* e o *Industrial College of the Armed Forces*, em Washington⁶²². No Brasil, a Escola Superior de Guerra (ESG), já a partir dos anos 50 foi a principal formuladora e intérprete dos princípios doutrinários importados pelos oficiais das Forças Armadas que fizeram cursos naquelas escolas⁶²³. No Chile, estes esforços eram missão da *Academia Superior de Seguridad Nacional*⁶²⁴. Nestes dois países, os textos das escolas de segurança nacional têm uma “espantosa semelhança” com os da matriz norte-americana, diferindo apenas a língua⁶²⁵.

De acordo com Comblin, a DSN

(...) serve de fundamento e é invocada explícita e implicitamente nos manuais e cursos de estratégias das escolas de guerra. Está implícita ou explícita nos trabalhos que constituem o que se chama, nos Estados Unidos, os assuntos de segurança nacional (*National Security Affairs*), domínio dos civis que elaboram e discutem a política mundial dos Estados Unidos⁶²⁶.

Esta inspiração ideológica também pode ser detectada na PIDE portuguesa e na Inteligência espanhola (sobretudo nas décadas de 50 e 60), mas aqui como um reflexo comum aos países cujos regimes autoritários combatiam os comunistas no contexto da luta política.

⁶²² COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional – O Poder Militar na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 21. Sobre a origem da própria DSN, ver neste livro o papel da Doutrina Truman, p. 39-43.

⁶²³ Para conhecer a doutrina da ESG, ver Escola Superior de Guerra. *Doutrina Básica*. Rio de Janeiro, 1979.

⁶²⁴ *Idem, ibidem*.

⁶²⁵ *Idem*, p. 22.

⁶²⁶ *Idem, ibidem*.

No caso espanhol, eram inimigos políticos e morais do regime franquista os comunistas, os ateus e o capitalismo ocidental ⁶²⁷. Fernández afirma que não houve nenhuma doutrina de segurança (nacional) influenciando a doutrina de Inteligência ⁶²⁸. Para Fernández, à diferença da América Latina, a doutrina era a luta contra a subversão, que significava qualquer movimento que pudesse alterar ou discutir as bases do franquismo: Deus, Pátria, Família e a autoridade da própria elite franquista ⁶²⁹. Em Portugal, a PIDE perseguia os comunistas, os socialistas e a oposição liberal, mas ao mesmo tempo, como demonstra Pimentel, mantinha contatos na troca de informações com os serviços homólogos de países democráticos como a França e a Grã-Bretanha ⁶³⁰.

Os serviços secretos espanhol e português perseguiram os comunistas e a oposição não porque possuísem uma doutrina de Inteligência que definisse estes como “inimigos internos”, mas porque seus regimes eram *per se* anticomunistas. Não por acaso, nestes dois países não foi concebida uma doutrina de Inteligência que nascesse com uma marca genética do tipo da DSN. No entanto, a luta político-ideológica polarizada do pós-guerra permearia as diretrizes e a ação da PIDE e da Inteligência franquista, embora na Espanha Antonio Fernández destaque uma atividade de informações descoordenada e precária, direcionada contra os inimigos internos e externos do regime ⁶³¹. A rigor, a missão e a ação dos dois serviços eram inspiradas nos termos ideológicos do regime autoritário.

⁶²⁷ FERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 129-130.

⁶²⁸ Informação remetida via email ao autor, no dia 20 de setembro de 2005, sob o título de “Doutrina”.

⁶²⁹ *Idem.*

⁶³⁰ PIMENTEL, Irene. Dados obtidos de trabalho inédito da autora, à época ainda sem título definitivo, entrevista ao autor, dia 16 de março de 2005, em Lisboa.

⁶³¹ FERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 125-129.

Em Portugal, a inspiração doutrinária da polícia secreta de Salazar como um efeito da ideologia corporativa do regime pode ser vista na edição do Boletim de Informação da PIDE, editado a partir de julho de 1951. A apresentação da primeira edição não tinha meias palavras:

O Boletim de Informação organizado pelo Gabinete de Estudos, cuja publicação agora se inicia, tem como objetivo não só a divulgação de assuntos que interessam aos funcionários superiores e graduados desta Polícia, à qual cabe, entre outras funções, a de repressão da propaganda anti-nacionalista de várias origens e principalmente a da doutrina marxista-leninista, mas ainda o de levar igualmente ao conhecimento das entidades e organismos que podem e devem contribuir, pelas suas funções, para a difusão da contra-propaganda, os processos do adversário, a sua evolução, a sua tática e a sua forma de agir.

(...)

Porque a PIDE está em melhores condições que nenhum outro organismo de poder respingar aqui e além *o que de facto pode interessar à opinião pública e àqueles que têm de a doutrinar*, houve a idéia de criar um Gabinete de Estudos e de publicar este Boletim⁶³². (Grifos nossos)

Nos dezoito números editados, o Boletim, provavelmente copiando textos de origem francesa (mas sem citar a fonte), trás temas, resenhas e uma linguagem típica da propaganda anticomunista na Guerra Fria. Há, também, uma forte preocupação com a maçonaria e os ativistas das lojas. Preocupação, aliás, similar à do regime franquista.

No entanto, comparando a Inteligência brasileira das décadas de 50 e 60 com a de Portugal e Espanha no mesmo período, veremos que, se na prática seus meios e fins eram semelhantes, em termos doutrinários o SNI se capacitou melhor para o combate político-ideológico aos adversários e / ou inimigos do regime militar. Nesta fase de consolidação do regime, a doutrina de Inteligência do SNI, inspirada pela DSN, mostrar-se-á afinada com o pensamento militar. Afinal, este pensamento, nos primórdios de sua formulação, foi elaborado pela ideologia da segurança nacional concebida na ESG.

⁶³² IANTT. Arquivo PIDE / DGS. *Boletim de Informação*. PIDE/Gabinete de Estudos. Ano, nº 01, Julho de 1951. NP B-38.

Esta melhor capacidade se deve ao fato de a Inteligência brasileira ter nascido pelas mãos de militares que depois foram seus próprios beneficiários. Os oficiais das Forças Armadas foram os mentores e os operacionais da atividade em dois momentos históricos determinantes para configurar uma mentalidade que até hoje contamina a doutrina. Os momentos são distintos, mas estão encadeados na lógica do combate ao “inimigo interno”, preconizada pela DSN. O primeiro momento surge com a ordem do presidente Juscelino Kubitschek, que decidiu criar, em abril de 1956, um grupo para montar o SFICI⁶³³. O presidente, mal tomara posse em janeiro desse ano, foi aconselhado pelo secretário de Estado norte-americano, John Foster Dulles, a montar o serviço secreto⁶³⁴.

A decisão de Kubitschek indica como é importante a influência da variável externa na decisão dos chefes de governo que precisam criar ou adaptar o perfil institucional dos serviços de Inteligência. O SFICI de 1946, embora não tenha saído do papel, surge um ano depois do fim da Segunda Grande Guerra também em função da nova ordem internacional que, sob a hegemonia dos Estados Unidos no ocidente, implicava a atenção das elites para as lutas político-ideológicas entre os blocos comunista e capitalista, com os reflexos internos esperados. Em Portugal, por exemplo, Ribeiro demonstra como a PVDE de Salazar evoluiu marcada por fatores externos, fenômeno observado já na década de 30, quando esta polícia política, face à Guerra Civil espanhola, colocou o “perigo vermelho” no centro de suas missões⁶³⁵.

⁶³³ O SFICI, como vimos no cap. 1, existia oficialmente desde 1946, criado pelo Decreto-lei nº 9.775-A, de Eurico Gaspar Dutra, como uma estrutura do Conselho de Segurança Nacional.

⁶³⁴ FIGUEIREDO, Lucas, *op. cit.*, p. 61.

⁶³⁵ RIBEIRO, Maria da Conceição. *A Polícia Política e o Estado Novo (1926-1945)*. Lisboa: Editorial Estampa, 1995, p. 80.

Para estruturar o que seria o SFICI, juntaram-se três oficiais do Exército e um delegado de Polícia, que embarcaram em 1956 para Washington. Fizeram estágios de dois meses na CIA e no FBI, aprendendo as técnicas operacionais de espionagem e os métodos de análise de informação, além, provavelmente, da doutrinação anticomunista já conhecida dos cursos da ESG, no Brasil. Neste mesmo ano, o órgão é instalado no Rio de Janeiro. Em essência, o SFICI seria um grande arquivo formado pela recolha de dados e fichamento contínuo de políticos, sindicalistas, autoridades e pessoas, mas sempre sob um enquadramento ideológico⁶³⁶. Mesmo os movimentos sociais e reivindicações trabalhistas eram “politizados” pela ótica da ameaça subversiva – perversão doutrinária genética que nos anos ’60 e ’70 vai criminalizar os grupos e contestadores da ordem política⁶³⁷.

O segundo momento é marcado pela extinção do SFICI e criação do SNI, em junho de 1964, com o golpe de Estado. O SNI nasce das entranhas do SFICI, mas os novos tempos exigiriam uma reciclagem marcada pelo profissionalismo dos seus agentes, no sentido em que, nascido grande e com fortes poderes institucionais para as tarefas de controle coercitivo da sociedade civil, o serviço deverá mostrar qualidade na consolidação e sustentação do regime.

O primeiro passo foi dado com a decisão de criar a Escola Nacional de Informações (EsNI), encarregada de fundamentar a doutrina de Inteligência. A formulação da doutrina era uma das exigências do Plano Nacional de Informações (PNI), um documento com análises estratégicas criado no tempo do governo do Presidente Emílio Garrastazu Médici, que dirigira a agência desde 1967⁶³⁸. Já com as obras da EsNI sendo tocadas em Brasília, o governo

⁶³⁶ FIGUEIREDO, Lucas, *op. cit.*, p. 67-70.

⁶³⁷ *Idem*, p. 67-91.

⁶³⁸ D’ARAÚJO, Maria Celina *et alli* (org.). *Os Anos de Chumbo: a memória militar sobre a repressão*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 131-132.

designa o general Ênio dos Santos Pinheiro e o capitão-de-fragata Sérgio Douerty para um curso na CIA e no FBI, dos quais trariam regulamentos e idéias para rascunhar os cursos e organograma da Escola⁶³⁹. Outros três oficiais foram enviados para cursos de Inteligência na Inglaterra, Alemanha e França. O general Ênio apresentou o material do curso ao presidente Médici: “Dei umas pinçadas e fui fazendo os documentos brasileiros baseados nos documentos americanos, sem dizer a fonte”⁶⁴⁰.

O Curso de Informações de mais alto nível da EsNI (chamado de Curso de Altos Estudos ou A) seria *ipsis literis* o curso da ESG, que desde 1965 formava o pessoal da área de Inteligência. Nesta espécie de “pós-graduação”, eram matriculados os oficiais superiores das Forças Armadas e civis, em geral altos dirigentes de cargos estratégicos no aparelho de Estado. A pretensão era formar uma elite com pensamento estratégico para, na linha da doutrina da ESG, responder aos desafios dos “Objetivos Nacionais Brasileiros”, permanentes ou atuais⁶⁴¹. Daí o ensino de estudos de temas políticos e econômicos em cenários prospectivos.

No curso B eram matriculados os oficiais da reserva do Exército, chamados de R-2, formados nos Centros de Preparação dos Oficiais da Reserva (CPOR's) e Núcleos de Preparação dos Oficiais da Reserva (NPOR's) existentes em algumas capitais. Este curso, com duração de seis meses em tempo integral, formava os analistas de informação, e uma das exigências era o candidato (normalmente cooptado por oficiais e civis ligados ao regime) possuir ou estar em um curso superior. Direito, Sociologia, História e Ciência Política eram as disciplinas principais.

⁶³⁹ *Idem*, p. 134.

⁶⁴⁰ *Idem*, p. 135.

⁶⁴¹ COMBLIN, Joseph, *op. cit.*, p. 25-53.

Havia também o Curso C, de nível intermediário, destinado ao pessoal com formação escolar de 2º grau. Formava os “operacionais” ou pessoal de campo da agência. As disciplinas eram típicas das ações encobertas da espionagem: gravação e escuta telefônicas ou ambientais, técnicas de vigilância e acompanhamento de alvos (bem como de evasão), além de entrevista e outros.

Os três cursos da EsNI decalcavam a realidade do ensino superior brasileiro, mas sem a permeabilidade social deste. Com efeito, os alunos compunham “classes sociais” organicamente destinadas aos cursos, conforme suas origens e posição hierárquica nas camadas sociais. À elite do aparelho de Estado estavam destinados os hierarquicamente melhor posicionados nas cadeias de comando do regime. Os analistas compunham a “classe média” da comunidade, e os operacionais a massa de trabalhadores.

Entre 1971, quando a EsNI foi fundada, e 1990, quando é criado o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (CEFARH), a doutrina e Inteligência brasileira não sofreria nenhuma revisão em termos de seus fundamentos⁶⁴². Com efeito, presumimos que a doutrina vigente ainda é a da última versão do *Manual de Informações*, aprovado no dia 22 de março de 1989 pelo general Ivan de Souza Mendes⁶⁴³. Esta versão, comparada com o primeiro *Manual de Informações*, editado em 1971, mostra que a substância doutrinária da Inteligência brasileira possui heranças ideológicas que em parte explicam a permanente tensão político-institucional que permeia a atividade face aos interesses do governo e à dinâmica político-social.

⁶⁴² O CEFARH existiu até 1999, e nos primeiros anos da Abin, criada em dezembro de 1999, a direção fez consultas informais aos analistas das diversas gerências regionais do órgão com propostas sobre questões doutrinárias, instando-os a opinarem. Não se sabe o resultado dessas consultas.

⁶⁴³ *Manual de Informações*. Presidência da República – Serviço Nacional de Informações, 1º Volume (Fundamentos Doutrinários). Brasília (DF), 22 de março de 1989.

De 1971 aos anos noventa, o cotejo dos dois textos evidencia a presença tácita e / ou mitigada de uma doutrina ideologizada que aponta como causas a influência da DSN e a subordinação orgânica do serviço à esfera militar. Com efeito, algumas definições e palavras sugerem uma fundamentação doutrinária fortemente ancorada nos conceitos da Escola Superior de Guerra sobre Objetivos Nacionais, Poder Nacional, Política Nacional e Estratégia Nacional, ensinados entre os anos 50 e 80⁶⁴⁴.

Em geral, uma doutrina de Inteligência é composta pelos seguintes elementos: a) Princípios – proposições diretoras gerais, destinadas a orientar o desenvolvimento do corpo doutrinário; b) Conceitos – visões homogêneas sobre os objetos, os fenômenos e as relações fundamentais previstas pela doutrina; c) Normas – disposições que visam fixar estritamente as relações propostas pela doutrina; d) Métodos – orientações práticas e racionais, consagradas pela doutrina, para que se alcancem os objetivos desejados com o menor dispêndio de meios, em menos tempo e com o melhor resultado; e) Processos – maneiras de realizar o que está preconizado pelos métodos ou mesmo pelas normas; e f) Valores – convicções positivas de conduta, cultuadas pela sociedade nacional e necessariamente respeitadas pela doutrina⁶⁴⁵. Também são características de uma doutrina suas dimensões Normativa, Dinâmica, Adogmática, Unitária e Consensual⁶⁴⁶.

Nesta última categoria, com efeito, está situado o espaço no qual uma dada elite busca conceituar quais são esses valores, que têm como efeito definir, numa chave ideológica, os Princípios, Conceitos, Normas e Métodos. No Brasil, a partir dos anos 50, a Doutrina de Segurança Nacional, cuja matriz foi a ESG, influenciou a doutrina da Inteligência dos

⁶⁴⁴ Escola Superior de Guerra. *Doutrina Básica*. Rio de Janeiro, 1979. Ver sobretudo os capítulos I (Conceitos Fundamentais), III (Segurança Nacional) e V (Informações).

⁶⁴⁵ Escola Nacional de Inteligência (EsNI), manuais editados entre os anos 60 e 70.

⁶⁴⁶ Estas e outras características são em geral encontradas nos manuais doutrinários dos serviços secretos, não constituindo, portanto, elementos de um manual específico.

primeiros manuais. Estes manuais exibem substratos ideológicos que atravessaram a transição política sem uma exegese do seu discurso institucional autoritário. Daí Ugarte afirmar que no Brasil a mudança tem sido mais aparente do que real, e que *se parece haver mudado a doutrina geral referente à defesa nacional e segurança interior, não tem mudado em geral a doutrina de Inteligência*⁶⁴⁷. Para Ugarte, a atividade de Inteligência continua conduzindo-se por critérios que diferem daqueles vigentes em países desenvolvidos institucionalmente⁶⁴⁸.

De todo modo, dos anos 70 até a metade do primeiro decênio deste século houve uma evolução doutrinária nos serviços de Portugal, Espanha e Brasil relativamente ao deslocamento de uma doutrina ideologizada situada numa ordem autoritária para uma doutrina ideologizada situada numa ordem democrática (Figuras C e D). Apesar desta evolução, nenhum, em minha opinião, rompeu alguns legados que sobrevivem como clivagens, pois ainda buscam instituir uma doutrina laica.

A opinião de Ugarte pode ser verificada quando comparamos os quatro manuais de doutrina de Inteligência brasileiros, editados nas décadas de '70 e 80'. Todos os manuais são idênticos na terminologia e na inspiração ideológica⁶⁴⁹. Em outras palavras, eles ecoam a Doutrina de Segurança Nacional dos anos '50. Esta semelhança pode ser explicada nos termos da Política de Segurança Nacional (PSN) do período, cujo conceito de Estratégia Nacional vai evoluir menos na essência do que no rebuscamento retórico. No conceito de 1967, a Política Nacional da doutrina esguiana (via Estratégia Nacional) se submete aos objetivos da PSN⁶⁵⁰.

⁶⁴⁷ UGARTE, Jose Maria. *Legislación de Inteligencia*. Argentina, 2000, p. 79. (Grifos nossos).

⁶⁴⁸ *Idem, ibidem*.

⁶⁴⁹ Foram consultados os seguintes textos: a) Manual de Informações. Serviço Nacional de Informações. Presidência da República. Brasília, 1971, p. 01-48; b) Manual de Informações. Serviço Nacional de Informações. 1ª Edição. Presidência da República. Brasília, 1976, p. 01-140; c) Manual de Informações. Serviço Nacional de Informações, 1º Volume, Doutrina Básica. Presidência da República. Brasília, 1986 (?), p. 01-133; e d) Manual de Informações. Serviço Nacional de Informações. 1º Volume, Fundamentos Doutrinários, 22 de março de 1989, p. 01-63.

⁶⁵⁰ ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Doutrina Básica*. Rio de Janeiro, 1979, p. 93.

Já no conceito de 1974, a Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para alcançar e manter os objetivos fixados pela Política Nacional (de Segurança?)⁶⁵¹. A rigor, a mudança conceitual é apenas retórica, dado que na tradição teórico-doutrinária da ESG está implícita na Política Nacional a variável Segurança. Não fosse assim, para quê o aposto “(...) considerados os óbices existentes ou potenciais, (...)”⁶⁵²?

Estes manuais retorcem, desbastam e lambem os conceitos mas não conseguem se livrar da camisa de força da Política de Segurança Nacional. Às vezes ecoando tais refinamentos conceituais, os manuais de doutrina de Inteligência mantiveram-se aferrados à inspiração ideológica da ESG até o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). Durante o governo do presidente Lula da Silva foi editado pela Abin um novo manual com as bases comuns da doutrina para os órgãos que compõem o Sisbin. Dada a sua generalidade, este manual é, na verdade, um esboço de doutrina na qual está ressaltada sua dimensão técnica. Parece-nos que o formulador doutrinário buscou “enxugar” a ideologia da segurança nacional presente nos manuais antigos, mas não atentou para a dimensão política da atividade. Esta dimensão requer uma doutrina afinada com temas como ética, *accountability* e Estado de direito democrático, além de definições precisas quanto às suas características. Todas as doutrinas de regimes democráticos são, por exemplo, adogmáticas, no sentido de que não se submetem a idéias impostas e porque estão fundadas numa racionalização. No entanto, um dogma de caráter político pode ser autoritário ou democrático. A doutrina de Inteligência brasileira ainda não rompeu o legado dessa memória de uma doutrina ideologizada que, se antes existia na forma de uma ideologia de Estado, agora institucionaliza-se como uma ideologia de governo. Antes, o serviço secreto brasileiro via ideologia em tudo; agora, não enxerga o *ethos* político da atividade. Daí observarmos a

⁶⁵¹ *Idem, ibidem.*

⁶⁵² *Idem, ibidem.*

persistência de certas visões de mundo que ecoam entre os analistas de Inteligência conceitos como o de “inimigo interno”, no caso, o MST e seus militantes⁶⁵³.

Na transição espanhola, o SECED e depois o Cesid, como legatários da ideologia franquista, serão alvos e ao mesmo tempo atores influentes na reforma do regime. O Cesid não possuía, como o SNI, uma ideologia de segurança nacional permeando suas práticas e mentalidades, mas ele foi constituído progressivamente sob um padrão político-ideológico dualista. Era, ao mesmo tempo: a) uma trincheira institucional para apoiar a transição do regime, perante a elite militar e os civis refratários à democratização; e b) um órgão de resistência de militares conservadores. Este talvez seja um padrão típico do comportamento dos atores institucionais nas agendas de transição interna aos serviços secretos. Os legados da velha ordem resistiram e tentaram influenciar o desenho do Cesid desde sua criação. Era a dialética de atores institucionais que buscaram criar um consenso interno numa estrutura sob intensa luta entre grupos políticos pela hegemonia no aparelho.

O Cesid não formulou um pensamento político estratégico, a exemplo do que o SNI formulou e praticou até sua extinção. Para Fernández, não há uma doutrina de Inteligência ideologizada no CNI⁶⁵⁴. Já o ex-Diretor de Informações do SIS, Rui Pereira, considera que a doutrina de Inteligência do SIRP não é ideologizada, como ocorria com a PIDE / DGS no regime salazarista, mas não sob uma inspiração militar (dada a tutela civil-ditatorial exercida por Salazar), e sim civil, na perspectiva do corporativismo⁶⁵⁵. De fato, tendo por referência o padrão institucional configurado nos serviços da Europa continental (dentro da política de segurança e defesa), a doutrina de Inteligência vigente em Portugal e Espanha pode ser

⁶⁵³ Entrevistas com analistas de informações da Abin entre 2001 e 2005.

⁶⁵⁴ É o que assegura Antonio Fernández em entrevista ao autor, em email datado de 20 de julho de 2005.

⁶⁵⁵ Entrevista ao autor, em Lisboa, dia 28 de janeiro de 2005.

classificada como laico-científica⁶⁵⁶. Este caráter doutrinário corresponde a um regime fundado em um Estado de direito democrático sólido, no qual um serviço de Inteligência deve fazer a análise das ameaças e oportunidades estratégicas imunizado da contaminação político-ideológica – afirmando a própria laicidade do regime em seus princípios.

Uma doutrina laica corresponde ao paradigma de Inteligência preditivo, e este só existe numa ordem democrática. Em Portugal, por exemplo, na busca de criar/manter uma sintonia com os regimes democráticos do resto da Europa, os sucessivos governos tentaram, a partir de 1984, configurar um perfil de serviços que afirmasse institucionalmente os cânones de sua democracia. Um destes cânones é justamente a proteção aos direitos e garantias fundamentais, reafirmados na legislação desses serviços como se *per se* fossem garantias contra quaisquer abusos.

Entre 1984 e 2004, os serviços portugueses progressivamente foram instituídos sob estritos controles das elites políticas quanto às missões, objetivos e meios de prover a segurança interna/externa enquadrados num arcabouço legal – condição necessária mas não suficiente para instituir a democratização dos serviços. Esta preocupação também decorreu do fato de “(...) nunca ter existido verdadeiramente uma *cultura de informações democrática* (em Portugal), o que, quer para a opinião pública, quer para os decisores políticos agudizava naturalmente a desconfiança em relação à atividade que viria a ser desenvolvida pelos serviços de informações”⁶⁵⁷.

⁶⁵⁶ Os serviços secretos europeus subscrevem a doutrina de Inteligência difundida pela OTAN. Esta doutrina está contida no STANAG, nº 2.936, intitulado “Doutrina de inteligência”. Segundo Antonio Fernández, ele foi implantado no CNI sob o título de Doctrina y Procedimientos Básicos de Inteligencia, Contrainteligencia y Seguridad, em 1998. FERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 52.

⁶⁵⁷ PEREIRA, J. A. Teles, *op. cit.*, p. 157. (Grifos do autor)

È possível classificar a doutrina do CNI e do SIS como laicas, mas há autores apontando uma tendência de forças do aparelho coercitivo em criminalizar, na Europa, os movimentos sociais e políticos de resistência à atual ordem econômica hegemônica.⁶⁵⁸ A retórica institucional dominante nos serviços de Inteligência da União Européia é também vazada pelas diretrizes de Inteligência formulada pelo Departamento de Estado norte-americano, com um foco importante sobre o terrorismo de grupos inspirados na *Jihad* islâmica e a política externa de Estados árabes e / ou teocráticos (no caso, centrados no Islã).⁶⁵⁹ Embora não seja possível dizer se esta visão está classificando os contestadores do neoliberalismo como potenciais “inimigos internos”, símiles aos militantes comunistas durante a Guerra Fria, trata-se de uma ameaça potencial à laicidade da doutrina do SIS e CNI.

Pelo exposto, é possível afirmar que a doutrina de Inteligência civil de Portugal e Espanha é laica, enquanto a do Brasil situa-se numa faixa híbrida, na qual se processa a instituição de uma doutrina laica em meio à persistência de legados que ainda a afetam, seja na substância ideológica, seja em termos técnicos, relativos às normas e padrões. Mas o que explica a doutrina laica do SIS e CNI, enquanto a da Abin ainda ecoa elementos e memórias autoritárias?

Nos casos do SIS e CNI, apesar da forte influência de variáveis externas ou intervenientes na formulação de diretrizes para a segurança e defesa nacionais, os fundamentos democráticos de seus regimes são sólidos, o que de certa forma blinda sua Inteligência civil de uma contaminação ideológica na substância da doutrina. No caso brasileiro, mantém-se uma memória doutrinária discursiva que remonta à Doutrina de

⁶⁵⁸ ARTURI, Carlos. “Movimentos Antiglobalização e Cooperação Securitária na União Européia”, in *Civitas*, v. 4, n. 2, Porto Alegre, 2005, p. 285-302.

⁶⁵⁹ Sobre a principal lei norte-americana para prevenir e combater o terrorismo, editada após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, ver “Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism”, o Patriot Law, ou Public law 107 – 56 — oct. 26, 2001.

Segurança Nacional. No Brasil, a Abin ainda vê movimentos sociais, a exemplo do MST, como ameaça ideológica e política à ordem e à paz social.

Em minha opinião, a doutrina de Inteligência tende a incorporar ou reforçar ideologias nos casos em que, entre a transição e a consolidação democrática, não houve uma ruptura do pensamento que concebe os órgãos de Inteligência como aparelhos de governo. Como tal, a doutrina sofrerá inflexões ideológicas conforme a hegemonia político-ideológica de cada elite governante. Se uma política de Inteligência pode ser concebida ideologicamente, nos termos da filiação ideológica daquela elite, não segue daí que a doutrina de um órgão de Estado tenha que incorporá-la. Acredito ser este o caso brasileiro porque, como demonstrado, ainda não debelou, no núcleo duro da doutrina, a idéia do "inimigo interno", como é visto hoje o MST e outros movimentos sociais mais combativos da ordem social e econômica capitalista.

Nestes termos, o que explica a laicidade da doutrina de Inteligência do CNI e do SIS, enquanto a da Abin ainda é condicionada ideologicamente? Dever-se-ia presumir que as três democracias, encerrando cada qual sua consolidação democrática, conformassem órgãos doutrinariamente livres de legados autoritários. Contudo, isto não ocorre no Brasil porque, em meu entendimento, a elite hegemônica na Abin continua insulada (e insulando-a) sob um *ethos* militar. Aqui, ocorre uma curiosa simbiose, somente na aparência paradoxal: conformam esta hegemonia os civis egressos da velha ordem (*de jure*, os dirigentes da Abin) e os militares que tutelam o órgão (*de facto*, os que definem e conduzem a política de Inteligência). Dá-se, na verdade, em nível micropolítico, o efeito típico de democracias que carregam marcas genéticas de transições nas quais as elites militares afiançaram e impuseram medidas bloqueadoras da democratização profunda do regime e de suas instituições: os civis não rompem dados constrangimentos político-institucionais, com receio de ferir prerrogativas

militares, e estes mantêm-se hegemônicos em arenas de conflito vermelhas, as quais consideram áreas de domínio estratégico, como a atividade da Inteligência civil.

Assim, o caráter da doutrina de Inteligência parece ser função do caráter democrático ou semidemocrático do regime. Tratar-se-ia, pois, de uma variável relevante para explicar os legados político-institucionais que constroem o desenho institucional das agências secretas.

Fiscalização Externa e Controle Governamental

Nos serviços de Inteligência, a eficácia dos mecanismos de *accountability* é um dos meios para aferir se o seu desenho institucional está próximo ou não de um perfil democrático. Nos países semidemocráticos, como o Brasil, este é um desafio importante, dado que a área de Inteligência é um cenário sensível para o qual convergem as disputas de poder político em nível intra e inter-institucional. Mas a questão do controle é também importante para velhas democracias, como assinala Agüero:

Old democracies are not exempt from threats by state security actors. Corporate interests of the armed services, police or intelligence agencies lead them to seek to influence policy, maintain or expand areas of autonomy beyond acceptable limits, and resist outside control. Not all countries are equally successful in countering this effort with similar zeal and institutional ability for democratic control. In addition, old democracies too suffer from the dangers of a deep gap in attitudes and beliefs between individuals in society and members of the military and security services.⁶⁶⁰

Cepik relaciona sete tipos de controle público sobre as atividades de Inteligência e segurança, a saber: a) eleições; b) opinião pública informada pela mídia; c) mandatos legais delimitando as funções e missões das agências e áreas funcionais; d) procedimentos judiciais autorizando operações e resolução de disputas de interpretação sobre os mandatos legais; e) inspetorias e corregedorias nos órgãos de Inteligência; f) outros mecanismos de coordenação e supervisão no Poder Executivo; e g) mecanismos de supervisão e prestação de contas no Poder Legislativo.⁶⁶¹

⁶⁶⁰ AGÜERO, Felipe. “The new ‘double challenge’: simultaneously crafting democratic control and efficacy concerning military, police and intelligence *dr eneva* centre for the democratic control of armed forces”. In DCAF Intelligence Working Group, working paper – no. 161, Gênova, abril 2005.

⁶⁶¹ *Apud* CEPIK, *op. cit.*, p 159.

Na área legislativa, podemos relacionar cinco importantes razões que justificam e impõem a fiscalização dos serviços de Inteligência nas velhas e novas democracias. Em primeiro lugar, a fiscalização parlamentar faz o balanço entre segurança e liberdade. A liberdade se refere à privacidade e aos direitos civis. Se a Inteligência não possui poderes especiais, ela estará incapacitada para proteger o Estado e a liberdade dos cidadãos de maneira efetiva.⁶⁶² Por outro lado, se um serviço de Inteligência se torna excessivamente poderoso, ele pode infringir os direitos civis e da cidadania. Em segundo lugar, nas sociedades abertas e livres, existe uma forte tendência dos cidadãos em desconfiar das instituições envolvidas no segredo, como os serviços de Inteligência. Daí ser necessário que os cidadãos acreditem que os serviços operam dentro da lei e estão sujeitos a padrões legais e fiscalização independente divulgados publicamente.⁶⁶³ Em terceiro lugar, as novas democracias (aqui, sobretudo os novos regimes do leste europeu) estão transformando seus serviços sob as bases de um arcabouço legal, na perspectiva dos princípios democráticos das sociedades livres e abertas.⁶⁶⁴ Este processo envolve o fechamento e a remoção do aparato repressivo do Estado e a instauração de uma fiscalização de governo democrática e transparente sobre os serviços. Em quarto lugar, é crescente a importância dos serviços de Inteligência como uma área da atividade governamental. Em meados do século XIX, não mais do que alguns milhares de pessoas estavam empregadas em serviços de Inteligência na Europa. Hoje, aproximadamente um milhão de pessoas no mundo são empregadas na área de Inteligência.⁶⁶⁵ Em quinto lugar, o pós-Guerra Fria fez os serviços se confrontarem com importantes mudanças em termos de ameaças e riscos, como a proliferação de armas, do terrorismo, crime organizado e tráfico de drogas e pessoas.⁶⁶⁶

⁶⁶² BORN, Hans. In DCAF – “Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures”, Genova, maio de 2002, p. 2.

⁶⁶³ *Idem.*

⁶⁶⁴ *Idem.*

⁶⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶⁶ *Idem.*

A necessidade de controle da atividade de Inteligência é justificada por Ugarte numa dimensão política (de salvaguarda do Estado), e social (de salvaguarda dos direitos e garantias fundamentais do cidadão).

Como hemos señalado, se trata de una actividad caracterizada por el *secreto*, que protege sus *fuentes y métodos*, así como, en muchos casos, las *identidades* de las personas involucradas en ella que frecuentemente realiza actos de carácter *subrepticio*. Todo ello contradice uno de los principios fundamentales del sistema republicano, la *publicidad de los actos de gobierno*. Dicha actividad, además, utiliza medios materiales con especial aptitud para penetrar la *privacidad de las personas*. Los equipos de que dispone un organismo de inteligencia moderno y su personal experimentado – aún en un Estado de recursos relativamente reducidos – pueden tomar conocimiento de virtualmente todos los aspectos de la vida de una persona. De todo ello se deriva la importancia del *control* de esta actividad. Dicho control debe tener el rigor necesario para cumplir su finalidad; pero al propio tiempo no puede constituirse en un obstáculo para el desarrollo de la actividad de inteligencia, caracterizada por una importancia que impide a todo Estado moderno prescindir de ella. Su producto fundamental, el *conocimiento*, la información elaborada, es valioso y ordinariamente justifica los gastos que demanda y los riesgos que implican su obtención.⁶⁶⁷

Neste tópico vamos nos concentrar nos dois últimos tipos (f e g) para analisar os mecanismos de controle do SIS, da Abin e do CNI, por duas razões diferentes mas complementares face ao nosso objeto. Em primeiro lugar, porque o Poder Executivo e o Legislativo são cada vez mais demandados em suas tarefas de *accountability* da área de segurança e defesa. Depois, porque, como lembra Cepik, o tipo de governo tem influência sobre o “desenho organizacional das instâncias de controle externo e supervisão”.⁶⁶⁸ É importante, pois, quando estamos tratando de analisar as diferenças e explicar os mecanismos de *accountability* de dados países, levar em conta o tipo de regime, se presidencialista (Brasil) ou parlamentarista (Portugal e Espanha). O nosso objetivo é verificar se a Fiscalização Externa e o Controle Governamental da Inteligência civil estão ou não instituídos sob

⁶⁶⁷ UGARTE, José Manuel. *El Control Público de la Actividad de Inteligencia: La búsqueda de legitimidad y eficacia*, in Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: contribuições para a soberania e a democracia, Brasília, 6 e 7 de novembro de 2002.

⁶⁶⁸ *Idem*, p. 173.

clivagens (situação típica dos serviços durante a transição política) ou se já estão regulamentados e são efetivos, em correspondência com o Estado democrático de direito (situação dos serviços numa democracia consolidada). Além destes dois indicadores, vamos analisar o papel da sabatina parlamentar e da subordinação da agência civil no sistema de Inteligência como aspectos secundários da *accountability*.

Fiscalização Externa	Inexistente	Instituída sob clivagens	Instituída, regulamentada e efetiva
Controle Governamental	Inexistente	Instituído, mas não efetivo	Regulamentado e efetivo

A idéia de instituir mecanismos de *accountability* para fortalecer a democracia pressupõe considerar a atividade de Inteligência em seu *ethos* político. Em outras palavras, os órgãos e sistemas de Inteligência, como partes do arcabouço de defesa e segurança do Estado, constituem estruturas configuradas pelas escolhas de elites politicamente responsáveis na definição de estratégias e diretrizes de Inteligência.

O vocábulo *accountability* pode ser compreendido como prestação de contas na esfera da administração pública, referindo-se a controle (*control*) e fiscalização (*oversight*). “Enquanto *control* refere-se aos atos cotidianos de gerenciamento da Administração, sendo de responsabilidade primordial do Poder Executivo, *oversight* estaria ligado às atribuições do Poder Legislativo de fiscalizar se o Executivo, ou seja, a Administração, tem-se conduzido de acordo com princípios legais e constitucionais”⁶⁶⁹. De acordo com Gonçalves,

⁶⁶⁹ GONÇALVES, Joanisval Brito. “O Controle da Atividade de Inteligência: consolidando a democracia”, trabalho apresentado no Seminário Internacional “A Atividade de Inteligência e os Desafios Contemporâneos”, Brasília/DF, 1º a 3 dezembro de 2005.

“Accountability is a information process whereby an agency is under a legal obligation to answer truly and completely the questions put it by an authority to which it is accountable (for example, a parliamentary intelligence oversight committee)”.⁶⁷⁰

Os tipos de controle na Administração Pública são interno e externo. No primeiro caso, órgãos como a Corregedoria-Geral da União têm, no Brasil, a autoridade legal para fiscalizar os atos dos gestores públicos. Já o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo e / ou Judiciário, mas também por entidades (da sociedade civil, por exemplo) não necessariamente vinculadas àqueles poderes.

As agências civis são ambientes sensíveis às demandas por eficácia. É o caso da Abin, do CNI e do SIS/SIED, sempre politicamente questionadas quanto à eficácia e o controle de suas atividades. Em que medida estes órgãos são eficazmente controlados e fiscalizados? Quais são os níveis de controle típicos sobre órgãos essencialmente opacos operando dentro de sistemas tendencialmente transparentes? Quais são os órgãos e instâncias internos e externos à atividade de Inteligência que integram os mecanismos de *accountability*? Estas são algumas das questões que vamos abordar para aprofundar a discussão em torno da responsabilização democrática intra e inter-institucional na relação governo e serviços / sistemas de Inteligência, enquanto descrevemos e comparamos os instrumentos de *accountability* naqueles serviços.

Brasil

No Brasil, cabe à Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI) a fiscalização externa (*oversight*) da atividade. Internamente, no

⁶⁷⁰ *Idem*, p. 4.

âmbito do Poder Executivo, a Abin é controlada pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), a quem cabe supervisionar a execução da Política Nacional de Inteligência. Em um caso e outro, a fiscalização e o controle ainda são baixos sobre os órgãos e sistemas de Inteligência, o que resulta em uma fraca ou inexistente (em alguns casos) prestação de contas em sentido vertical e horizontal.

A rigor, não há controle prévio do Poder Judiciário sobre as atividades da Abin. A inexistência de legislação específica de controle guarda uma relação de causa e efeito com a baixa efetividade operacional do órgão. Em outras palavras, para serem concretizadas, algumas atribuições da Abin exigem uma cobertura legal específica (como a permissão para infiltrar agentes para obter um dado negado, instalar escutas em ambientes ou interceptar comunicações). Acredito que a inexistência de legislação de controle relativa ao campo dos direitos e garantias fundamentais reflete a fraca legitimidade político-institucional da Abin. Nas democracias consolidadas, leis de controle servem para afirmar a legitimidade dos órgãos de Inteligência, prevenindo eventuais abusos ou punindo desvios dos seus agentes. No Brasil, a atividade de Inteligência ainda não foi constitucionalizada, ou seja, não está contemplada na Constituição Federal como uma atividade típica de Estado, como na Alemanha.

A fiscalização parlamentar não é efetiva. E isto pode ser explicado pelos entraves e omissões da legislação. Um sinal grave dessa omissão é o fato de a pauta das sessões secretas das sabatinas dos três últimos diretores-gerais da Abin (Marisa Diniz, Mauro Marcelo e Márcio Buzanelli) não ter sido disponibilizada nem para os arquivos do Congresso Nacional⁶⁷¹. Em termos normativos, verifica-se que

⁶⁷¹ Agência Brasileira de Inteligência, Ouvidoria, 21 de julho de 2006, registro nº 210, resposta 5 ao questionário enviado ao diretor-geral da Abin.

conquanto a Constituição Federal tivesse atribuído ao Parlamento a fiscalização e o controle das atividades de Inteligência, na realidade não havia uma norma legal que dispusesse sobre essa prerrogativa. E o que é, também, interessante: o texto constitucional vigente, no artigo 61, § 1º, não dá margem a que os parlamentares exerçam a iniciativa das leis sobre a matéria, sendo essa uma prerrogativa privativa do Chefe do Executivo.⁶⁷²

A fraca *accountability* da atividade no Brasil pode ser creditada a fatores como inexistência de uma cultura política parlamentar sobre Inteligência, incipiência de foros e pesquisadores para debater segurança e defesa na perspectiva da Inteligência, resistência e preconceito de parte dos meios de comunicação sobre o papel dos serviços e sistemas, comportamento reativo das comunidades à fiscalização, além de fraca efetividade ou mesmo inexistência de diplomas legais para instituir controles judiciais eficazes.

Entre o fim regime militar, em 1985, e a extinção do SNI, em 1990, não foram criados mecanismos de prestação de contas para a área. A continuidade do SNI na gestão do presidente José Sarney, e o período em que a Inteligência civil ficou acéfala, de 1990 a 1993, em parte explicam a inexistência daqueles mecanismos. Nem a criação, em 1994, do Departamento de Inteligência (DI), na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), no organograma da presidência da República, logrou instituir mecanismos de controle e fiscalização.

⁶⁷² HAULY, Luiz Carlos e PÉREZ, Guillermo Holzmman. “Limites e eficácia do controle parlamentar”, *in* Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: contribuições para a soberania e a democracia, patrocinado pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDEN), Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – Faperj e Agência Brasileira de Inteligência – Abin, dias 6 e 7 de novembro de 2002, em Brasília/DF, p. 177-183. Vale lembrar que, a rigor, a Constituição Federal não dispõe nenhuma lei sobre as atividades de Inteligência *per se*, tampouco atribui poderes fiscalizatórios sobre a área. Isto somente foi determinado pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que atribuiu ao parlamento esta competência. Aliás, a constitucionalização da atividade de Inteligência pode ser um indicador da consolidação democrática em um país.

O quadro começou a mudar durante o segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que em 1999, quando foi criado o SISBIN, dispôs via lei ordinária sobre a necessidade de *accountability* da Inteligência. Antes da criação do SISBIN, os deputados federais José Genoíno e José Dirceu, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), propuseram diferentes projetos de lei criando um órgão de Inteligência.⁶⁷³ Mas estas iniciativas independentes dos parlamentares, que incluíam também normas e procedimentos de fiscalização, foram travadas no Congresso Nacional por pressão da Presidência da República. A possibilidade só foi aberta quando da envio ao Congresso, pelo Poder Executivo, da Mensagem nº 1.053, de 1997, que deu origem ao Projeto de Lei nº 3.651, de 1997, da Câmara dos Deputados.

Este projeto de lei foi discutido pelos parlamentares, tendo sido transformado na Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que veio instituir o Sistema Brasileiro de Inteligência, criando ainda a Abin. Impôs-se, assim, a necessidade de criar as leis de controle e fiscalização da atividade de Inteligência. Portanto, antes da criação da Abin, a Inteligência, na esfera civil e militar, não era submetida a qualquer fiscalização (*oversight*) do parlamento brasileiro. Tampouco o Poder Judiciário dispunha de instrumentos normativos para prevenir ou punir abusos e desvios dos agentes públicos dessa área. A rigor, apenas a imprensa exercia o controle externo das atividades de Inteligência.

Mas, como observa o deputado Luiz Carlos Hauly,

Se observarmos o Regimento Comum, ou seja, o Regimento Interno do Congresso Nacional, quando ele atua com as suas duas Casas, conjuntamente, verificaremos que seus dispositivos não se referem às atividades de inteligência. Com o mesmo sentido de observação, notamos que o Regimento Interno do Senado Federal, da mesma forma que a Constituição, é bastante

⁶⁷³ ANTUNES, *op. cit.*, p. 85.

genérico, não contemplando em suas disposições nenhuma referência específica às atividades de inteligência. Apenas no seu artigo 90, inciso X, quando especifica as competências de suas Comissões Permanentes, prevê: “Exercer a fiscalização dos atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta, e quanto às questões relativas à competência privativa do Senado.”⁶⁷⁴

Em outras palavras, o Congresso está constitucionalmente incumbido de fiscalizar a atividade, mas ao mesmo tempo é impedido de gerar leis sobre a matéria, o que não deixa de ser um paradoxo face ao que dispõe o Regimento Interno no tocante às competências de suas Comissões Permanentes. A lei que criou o SISBIN e a Abin estabeleceu, no artigo 6º, que o controle e fiscalização externos serão exercidos pelo Poder Legislativo, conforme ato do Congresso Nacional. No entanto, esta lei, que representou um avanço face ao disposto pela legislação criada ainda em 1964, trás restrições importantes em termos de alcance político-institucional e representatividade parlamentar às exigências de *accountability*:

Consideramos ainda tímida a lei, quando reserva ao órgão de controle externo apenas o *exame* da Política Nacional de Inteligência e a possibilidade de oferecer *meras* sugestões a essa política. Por outro lado, essa lei estabeleceu como membros integrantes do órgão de controle externo um número muito reduzido de parlamentares de cada Casa do Congresso.⁶⁷⁵

O poder político do Congresso é apenas indicativo e não deliberativo face ao que dispuser a Política Nacional de Inteligência. O ato inaugural desse poder restrito foi precedido da Mensagem nº 135, de 2000, quando o Executivo encaminhou um projeto de política de Inteligência ao Congresso. Em obediência ao previsto na Lei nº 9.883, de 1999, em 21 de novembro de 2000 foi instalado no Congresso o Órgão de Controle Externo das Atividades de Inteligência, tendo sido eleito como seu primeiro Presidente o Senador José Sarney, então

⁶⁷⁴ HAULY e PÉREZ, *op. cit.*, p. 179.

⁶⁷⁵ *Idem*, p. 180.

Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Senado Federal. A relatoria coube ao deputado Luiz Carlos Hauly, à época Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da Câmara dos Deputados. Desde esse ano, até o início de 2006, esse órgão de controle não tinha ainda aprovado o seu regimento interno.

A CCAI tem como principal objetivo o controle externo das atividades de Inteligência e de Contra-inteligência, além de outras relacionadas com a área de Inteligência federal (na esfera civil e militar). A Comissão definiu as seguintes atividades:

I – controlar e fiscalizar as atividades de Inteligência, contra-inteligência e correlatas, desenvolvidas no País; II – analisar, emitir parecer e apresentar sugestões sobre os programas de Inteligência e outros relacionados à atividade de Inteligência do Governo brasileiro, previstos na Política Nacional de Inteligência; III – elaborar estudos permanentes sobre os programas e as atividades de Inteligência; IV – manifestar-se sobre os ajustes específicos e convênios, a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 9.883; V – submeter à deliberação do Congresso Nacional propostas relativas à legislação sobre as atividades de inteligência e a divulgação de informações sigilosas; VI – submeter à deliberação do Congresso Nacional relatórios referentes às atividades de controle e fiscalização das atividades e programas relativos à atividade de inteligência, de sua competência; e VII – receber e apurar denúncias sobre violações a direitos e garantias fundamentais praticadas por órgãos públicos, em razão de realização de atividades de Inteligência, contra-inteligência e correlatas, apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato⁶⁷⁶.

No entanto, a Comissão, para cumprir com suas atribuições, depende do Regimento, que foi previsto pelo Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 8/2001, sendo aprovado na Comissão em 7 de novembro de 2001, mas desde 5 de dezembro de 2001 encontra-se tramitando na burocracia do Congresso Nacional.

⁶⁷⁶ *Idem*, p. 182.

A rigor, a despeito destas leis ainda não há no Brasil um controle governamental e fiscalização externa efetivos da Inteligência. No caso das atribuições da CCAI, apesar dessas extensas atribuições, há registro de apenas onze reuniões de seus membros, desde a sua criação. A comunidade de Inteligência, incluindo-se aqui os órgãos militares (2as secções das Forças Armadas e das Polícias Estaduais), parece gozar de certa imunidade contra *accountability* institucional. Este quadro em parte pode ser explicado pela inexistência de uma cultura política parlamentar face à atividade de Inteligência. Por outro lado, o domínio militar, direto e informal, sobre a área de Inteligência civil explica o isolamento da comunidade e resistência institucional a um controle e fiscalização que não sejam apenas retóricos e na letra da lei. Dentre as onze reuniões citadas, há registro de três esclarecimentos de ministros-chefes do GSI e uma visita de parlamentares às instalações da Abin, em caráter mais de cortesia do que propriamente institucional. Nesta visita, o espírito de preconceito e fechamento de alguns quadros da agência pode ser simbolizado numa opinião colhida de um participante: “Colocamos eles (os parlamentares da CCAI) no ‘bolso’”, disse o entrevistado acerca dos pedidos de informações sobre o trabalho da Abin e de seus agentes.⁶⁷⁷

Nestes termos, a fiscalização externa (*oversight*) sofre clivagens que refletem antagonismos político-institucionais latentes ou abertos entre a área civil (Parlamento) e militar (GSI/Abin), ainda que formalmente o gabinete seja um órgão civil. Já o controle governamental do Poder Executivo sobre a atividade de Inteligência não é efetivo, apesar de regulamentado. Nas democracias consolidadas existem mecanismos legais e administrativos efetivos para vigiar os vigias. Embora não impeçam desvios e abusos, tais mecanismos, aplicados pela articulação do Executivo, Judiciário e Legislativo, podem prevenir e corrigir ações deletérias para a atividade.

⁶⁷⁷ Entrevista em caráter sigiloso ao autor, dezembro de 2005.

No Brasil ainda não há um controle e fiscalização efetivos da Inteligência civil e militar. Até o encerramento de minha pesquisa, por exemplo, não houve qualquer questionamento da CCAI sobre as mudanças em curso na Abin. Apenas a maioria dos articulistas de imprensa sensíveis ao tema criticaram as medidas. A direção geral da Abin tem grande autonomia para criar projetos estratégicos de Inteligência a partir de portarias que tratam de política de pessoal, organização estrutural, doutrina e diretrizes, mas o Poder Legislativo mantém-se pouco efetivo para fiscalizar a natureza e os efeitos das medidas. Estas mudanças em curso na Abin apontam, como demonstrei, no sentido da militarização da atividade porque persistem legados que, por meio do GSI (mas também reforçados internamente na Abin), são alimentados continuamente por quadros resistentes à civilianização da atividade⁶⁷⁸.

Espanha e Portugal

A *accountability* do CNI pode ser situada em três dimensões, a saber: a) Controle Político; b) Controle Judicial; e c) Controle Parlamentar. Em termos políticos, o governo fixa anualmente as missões a partir de uma Diretriz de Inteligência, além de indicar ao rei, para nomeação, os candidatos ao cargo de Secretário de Estado Diretor do CNI e ao cargo de Secretário Geral do CNI. Há também o controle judicial prévio nos casos relacionados aos direitos civis (inviolabilidade da correspondência e da privacidade, por exemplo) constantes dos artigos 18.2 e 3 da Constituição. Os juízes podem conceder autorização prévia para as funções estabelecidas no artigo 12 da Lei 11/2002 e no artigo único da Lei Orgânica nº 2/2002.

⁶⁷⁸ ZAVERUCHA, Jorge. “A militarização da Abin”, in Folha de São Paulo, Opinião, 09 de janeiro de 2006.

Os artigos referidos assinalam que o Diretor do CNI deve solicitar ao magistrado do Tribunal Supremo competente, segundo a Lei Orgânica do Poder Judiciário, autorização para operações que afetem a inviolabilidade do domicílio e o segredo das comunicações. Esta solicitação deverá estar fundamentada nos seguintes critérios: a) especificação das medidas (tipos e grau de alcance); b) fatos que justifiquem a solicitação, fins que a motivam e razões que aconselham a adoção das medidas solicitadas; c) identificação da pessoa ou pessoas alvos das medidas, caso conhecidas, e designação do lugar onde a operação será realizada; e d) duração das medidas⁶⁷⁹.

No Poder Legislativo, o Parlamento, por meio de uma Comissão Delegada para Assuntos de Inteligência, controla os créditos destinados a gastos reservados do Centro, a partir dos objetivos definidos e aprovados pelo Governo, e fiscaliza anualmente o cumprimento desses objetivos, bem como as atividades do Centro. Os membros da Comissão têm acesso aos segredos oficiais, conforme o artigo 11 da Lei nº 11/2002.

O CNI está localizado organicamente no Ministério da Defesa. Goza de autonomia funcional em sua organização interna e regime orçamentário, conforme dispõe a norma geral administrativa para organismos públicos de natureza especial.⁶⁸⁰ Revenga critica a racionalidade desta adscrição do CNI, que trabalha nos campos interno e externo, a partir da indefinição de quais serviços integram a comunidade de Inteligência da Espanha. Esta comunidade deverá ser encabeçada por uma Comissão Delegada do Governo para Assuntos de Inteligência, encarregada da coordenação de todos os serviços de Inteligência do país.⁶⁸¹

⁶⁷⁹ <http://www.cni.es>, em 30 de abril de 2005.

⁶⁸⁰ REVENGA, Miguel. “El Control Del Centro Nacional de Inteligencia – A males extremos, paliativos”, in *Claves de Razón Práctica*, Madri, março de 2003, n. 130, p. 40.

⁶⁸¹ *Idem, ibidem*.

A Comissão Delegada, dirigida pelo vice-presidente do Governo, tem a atribuição de propor ao presidente de Governo (Primeiro-Ministro) os objetivos anuais do CNI, que devem compor as Diretrizes de Inteligência, “así como la de ‘realizar el seguimiento y evaluación del desarrollo de los objetivos’ del CNI”.⁶⁸² As leis reguladoras do CNI, no entanto, limitam-se a atribuir a competência e fixar a composição da Comissão Delegada (a saber, vice-presidente do Governo, ministros das pastas de Assuntos Externos, Defesa, Interior e Economia, Secretário Geral da Presidência e Secretários de Estado da Segurança, além do Diretor do CNI). A lei, em si, não dispõe sobre supervisão e controle,

(...) nombres con los que la mejor literatura académica usualmente designa, ponderándolos como decisivos de cara al correcto desempeño de la función de inteligencia, los mecanismos formales de comunicación entre el o los servicios, y el Poder Ejecutivo. La comisión delegada – lo dice la exposición de motivos – funciona para hacer efectivo el principio de coordinación y la actuación del CNI ‘será sometida a control parlamentaria y judicial (artículo 2.2 de la ley).⁶⁸³

Acredito que, como é típico das legislações que criam e regulamentam os órgãos e a atividade de Inteligência, a indefinição quanto ao alcance legal das disposições de controle é menos uma omissão por (suposto) desconhecimento da matéria do que uma opção política daqueles que conceberam os sistemas de fiscalização e controle. Segundo Revenga, o controle parlamentar sobre o CNI e demais órgãos de Inteligência é politicamente defeituoso porque não há correspondência entre a regulação deste controle com o princípio parlamentarista da subordinação hierárquica de uma organização administrativa (no caso, o próprio CNI) a um determinado membro do Governo que responda politicamente pela gestão daquela organização perante o Parlamento.⁶⁸⁴

⁶⁸² *Idem*, p. 41.

⁶⁸³ *Idem*, *ibidem*.

⁶⁸⁴ *Idem*, p. 41.

La comisión parlamentaria destinada a controlar el CNI es, en efecto, según el artículo 11.1 de la ley 11/2002, la misma que la citada ley del año 1995 instauró con urgencia para atajar el problema de la ausencia de controles sobre el uso de los fondos reservados. Siendo éstos una parte menor del total del presupuesto del CNI para 2003 (algo más de 8 millones de euros sobre un total de 140), no se entiende bien esa competencia ‘atrayente’ de una comisión del Congreso con cometidos cuasi contables y de cuya falta de idoneidad para suplir la falta de una adecuada regulación del acceso parlamentario a materias clasificadas ya se habló en su momento. Lo mismo, y con mucho más motivo, podría decirse ahora, cuando de lo que se trata es de diseñar ex novo un mecanismo parlamentario específico sobre el funcionamiento del CNI capaz de recuperar para el ámbito político una capacidad de control que, ejercida fuera del, alimenta las más variadas ‘patologías’ de suplencias judiciales y escándalos mediáticos.⁶⁸⁵

A rigor, a Comissão do Parlamento espanhol controlaria antes os gastos orçamentários (sob a rubrica de fundos reservados), situando-se como instância, por assim dizer, “técnica”, do que política. Esta função de controle político não está contemplada e o resultado é uma judicialização do controle por meios de normas que, em essência, remetem originariamente à Lei de Segredos Oficiais (1968), e depois à Lei nº 48 / 1978. Esta lei dispõe que a declaração de matérias classificadas “no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen” (art. 10.2 da Lei de Segredos).⁶⁸⁶

Para Revenga, a Lei nº 11 / 2002 parece ter revestido por completo este princípio geral (o qual tem correspondência com o art. 9 da Constituição espanhola). Senão, vejamos. O que o CNI submeterá ao conhecimento do Congresso é “‘la información apropiada sobre su funcionamiento y actividades’ (artículo 11.1), algo que el artículo 11.4 concreta en el conocimiento de ‘los objetivos de inteligencia establecidos anualmente por el Gobierno y del informe que, también con carácter anual, elaborará el Director (del CNI) de evaluación de

⁶⁸⁵ *Idem*, p. 41-42.

⁶⁸⁶ *Idem*, p. 42.

actividades, situación y grado de cumplimiento de los objetivos señalados para el periodo anterior’”.⁶⁸⁷

Parece ser muito, mas pode significar apenas controle retórico sobre diretrizes e objetivos (o que, a rigor, qualquer ditadura ou democracia pode anunciar *de jure* sem que em essência seu serviço de Inteligência esteja sob *accountability*). Revenga percebe uma assimetria entre meios e resultados (isto é, a diferença entre o que o Congresso pode conhecer por meio do diretor do CNI, e o que efetivamente os deputados obtêm) ao observar as exceções ao acesso: ““con excepción de las relativas a las fuentes y medios del Centro Nacional de Inteligência y a aquellas que procedan de servicios extranjeros u organizaciones internacionales en los términos establecidos em los correspondientes acuerdos y convênios de intercambio de la información clasificada (artículo 11.2)’””.⁶⁸⁸ Quer dizer, na letra da lei os deputados parecem ter acesso a tudo (à exceção daqueles dois tipos), mas na prática são limitados ao acesso à produção de conhecimento intermediado por um oficial diretamente interessado naquilo que pode abrir (ou negar) ao processo de *accountability*.

Em Portugal, a *accountability* da atividade de Inteligência é processada pelos três poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário. O SIS e o SIED são controlados externamente pelo Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informação. O Conselho é integrado por três representantes eleitos pela Assembléia da República (AR), por voto secreto e maioria de dois terços – o que significa na prática a escolha de nomes originários das maiorias partidárias no parlamento. O mandato dos conselheiros é de quatro anos e só pode ser revogado por decisão da maioria dos deputados da Assembléia. Outro órgão de controle

⁶⁸⁷ *Idem*, p. 42.

⁶⁸⁸ *Idem*, p. 42.

externo é a Comissão de Fiscalização dos Centros de Dados, integrada por três magistrados do Ministério Público, designados pelo Procurador-Geral da República.

Desde a criação da Lei-Quadro n. 30, de 1984, que instituiu o SIRP, o governo português se preocupa com os mecanismos de controle e fiscalização das atividades de Inteligência. Em Portugal, a memória autoritária sempre foi fortemente associada às ações de espionagem e repressão dos quadros da PIDE, depois DGS. As leis de *accountability* nasceram inspiradas na salvaguarda de direitos e garantias fundamentais do cidadão português. A lei instituiu o SIED, o SIS e o Serviço de Informações Militares (SIM). O SIM foi criado para produzir informações militares para as Forças Armadas, o SIED para produzir informações necessárias à garantia da independência nacional e a segurança externa do Estado, e o SIS para produzir informações destinadas a garantir a segurança interna. O SIS nasceu sob a tutela do Ministério da Administração Interna, enquanto o SIED e o SIM estavam tutelados pelos primeiro-ministro e o ministro da Defesa, respectivamente.

São algumas das atribuições do Conselho, conforme a Lei-Quadro: apreciar os relatórios de atividades do SIS e do SIED; receber do Secretário-Geral a lista integral dos processos em curso, podendo solicitar e obter os esclarecimentos e informações complementares que considere necessários ao exercício dos seus poderes de fiscalização; conhecer, junto do Primeiro-Ministro, os critérios de orientação governamental dirigidos à pesquisa de informações; efetuar visitas de inspeção destinadas a colher elementos sobre o seu modo de funcionamento e sobre as atividades do Secretário-Geral e dos Serviços de Informações; solicitar elementos constantes do Centro de Dados do SIS ou do Centro de Dados do SIED, necessários ao exercício das suas competências ou ao conhecimento de

eventuais irregularidades ou violações da lei⁶⁸⁹. Também são atribuições dos conselheiros emitir parecer sobre o funcionamento dos serviços de informações; propor ao Governo a realização de procedimentos de inspeção, de inquérito ou de sanção, face a ocorrências graves; pronunciar-se sobre quaisquer iniciativas legislativas que tenham por objeto o SIRP ou sobre os modelos de organização e gestão administrativa, financeira e de pessoal do SIS e do SIED⁶⁹⁰.

Os poderes de fiscalização do Conselho também se estendem às atividades de produção de informações das Forças Armadas. Em outras palavras, a tutela legal do poder civil aplica-se também sobre os órgãos de informações militares. Além disso, o Conselho de Fiscalização tem prerrogativas para acompanhar e conhecer as modalidades de permuta de informações entre serviços da comunidade, bem como os tipos de relacionamento destes com outras entidades, especialmente de polícia, incumbidos de garantir a legalidade e sujeitos ao dever de colaboração.

No entanto, a efetividade desta legislação tem sido condicionada consoante a luta político-partidária que penetra no SIRP, implicando às vezes na desnaturalização de seus órgãos, que, em dadas situações, assumem carácter de aparelhos de governo, e não de Estado. Para o Partido Comunista Português (PCP), a Lei-Quadro de 1984 não instituiu um controle e fiscalização democráticos dos serviços de Inteligência. Em 1986, quando o SIS passou a funcionar sob o governo de Cavaco Silva, do PSD, a direção do órgão ficou a cargo de Ladeiro Monteiro, que fizera parte da Inteligência durante a guerra colonial em Angola. Era, pois, um antigo quadro do regime salazarista, cuja PIDE-DGS a Revolução dos Cravos pretendeu extinguir com as medidas de saneamento. De acordo com o PCP, Monteiro foi responsável nos anos seguintes por atividades de infiltração, contra-informação e provocação

⁶⁸⁹ <http://www.sirp.org..pt>, em 25 de agosto de 2006.

⁶⁹⁰ <http://www.sirp.org..pt>, em 25 de agosto de 2006.

ilícitas, “em benefício das opções partidárias dos governos do PSD”⁶⁹¹. O Conselho do SIRP tem acesso aos relatórios de atividades elaborados pelos serviços, mas a inspeção deve ser feita com aviso prévio dos conselheiros. Para o PCP, a inspeção inopinada é essencial para dar credibilidade aos fins do Conselho.

O SIM, depois transformado em DINFO, foi acusado de práticas ilegais, como o fichamento de cidadãos de esquerda, organização ilegal de bases de dados, utilização de fichas e escutas da Polícia Judiciária, além de exercer operações de vigilância sobre o Procurador-Geral da República. O SIS, por seu turno, ainda sob o governo de Cavaco Silva, foi acusado de espionar o Presidente do Tribunal de Contas, os partidos políticos, os sindicatos, agricultores, estudantes, policiais, além de praticar infiltrações ilegais⁶⁹².

As sucessivas denúncias de ações ilegais do SIS provocaram, em julho de 1994, o pedido de demissão dos membros do Conselho de Fiscalização, que se julgaram, segundo Gonçalves, impotentes para fiscalizar os serviços de Inteligência⁶⁹³. O PSD do Primeiro-ministro Cavaco Silva decidiu reestruturar os serviços editando a Lei nº 4/95, de 21 de fevereiro, que extinguiu o SIED e transformou o SIM em Serviço de Informações Estratégicas e Militares (SIEDM). O SIS e o SIEDM ficaram sob a tutela do Primeiro-ministro. Objetivamente, o chefe do governo passou a concentrar e centralizar em suas mãos os poderes do SIRP, mas isto não implicou, ao mesmo tempo, aumento dos poderes de *accountability* dos órgãos que compunham o organograma do sistema. De acordo com Gonçalves, a reforma tornou vagos os papéis dos dois órgãos: “SIS e SIEDM passaram a produzir informações que, em vez de ‘necessárias a garantir’, apenas ‘contribuam para a salvaguarda’, respectivamente

⁶⁹¹ GONÇALVES, Carlos. “Serviços de Informações – Que (des)caminhos?”, in <http://www.pcp.pt/publica/militant/241/p42.html>, de 12 de abril de 2005, p. 1-2.

⁶⁹² *Idem*, *ibidem*.

⁶⁹³ *Idem*, p. 2.

da segurança interna ou da independência nacional’. Aumentou a impunidade e diminuiu a fiscalização democrática dos Serviços de Informações, particularmente dos respectivos Centros de Dados”⁶⁹⁴.

O governo seguinte, do primeiro-ministro Guterrez (Partido Socialista), embora criticasse a política do PSD para os serviços de Informações, editou a Lei n. 15/96, de 30 de abril, cujas disposições não avançaram muito na instituição de uma *accountability* mais efetiva e eficaz. Entre as medidas, esta lei reforçou algumas competências do Conselho de Fiscalização, mas manteve as normas de eleição dos seus membros e a impossibilidade de inspeção das atividades sem aviso prévio, além de instituir a audição prévia dos diretores indicados⁶⁹⁵. Uma das causas da inexistência do controle sobre o SIRP nesse período era a não nomeação de um novo Conselho de Fiscalização, desde o pedido de demissão do anterior, em 1994. O novo Conselho tomou posse em 1999. O Conselho atual tomou posse no dia 23 de setembro de 2004.

O Conselho requer o aperfeiçoamento de controles / fiscalização e carece de maior representatividade em termos das forças políticas com assento no Parlamento português. Apesar de sua lenta institucionalização, a ação do Conselho, parece-me, começa a ser eficaz sobre a comunidade de Inteligência. Pode ser efeito disso a queda do número de notícias negativas sobre o SIS, entre 2001 e 2005, em comparação com as notícias veiculadas pelos meios de comunicação portugueses entre 1996 e 2000, sobre o mesmo assunto⁶⁹⁶.

⁶⁹⁴ *Idem, ibidem.*

⁶⁹⁵ *Idem, ibidem.*

⁶⁹⁶ SIMÕES, Pedro. *Os Serviços Secretos em Portugal: os serviços de informação e a comunicação social*. Lisboa: Prefácio, DL, 2002. No período referido, dentre 350 notícias, 86 foram positivas, 208 negativas e 56 neutras. Ver análise completa deste estudo de caso entre as páginas 119 e 150. Trata-se de uma queda proporcional, pois analisamos uma quantidade menor de notícias veiculadas na mídia impressa, entre 2001 e 2005.

Sabatina Parlamentar

Nos regimes democráticos, o primeiro momento da *accountability* na área de Inteligência é quando se submete o nome indicado para dirigir os serviços de Inteligência à sabatina ou oitiva do Parlamento nas comissões especializadas. Mas a prática da sabatina de nomes não é *per se* garantia de efetivo controle prévio. Podemos delinear três padrões comuns na sabatina dos nomes indicados para chefiar os serviços de Inteligência: a) o nome sabatinado é hierarquicamente superior no organograma do governo, mas não chefia a Inteligência; b) o nome sabatinado é o superior na hierarquia do organograma e também chefia a Inteligência; e c) o nome sabatinado é hierarquicamente subordinado no organograma, mas chefia a Inteligência.

A sabatina é uma entrevista menos técnica do que aparenta, pois para ela convergem visões e interesses não necessariamente homogêneos e / ou complementares sobre as diretrizes de Inteligência no quadro da política de segurança e defesa do país. Além propriamente do que é possível argüir do indicado acerca de seus conhecimentos e intenções no órgão que deverá assumir, é importante saber se a pessoa sabatinada é *de facto* (e não apenas *de jure*) o quadro orgânico estratégico mais importante na hierarquia do serviço de Inteligência. A este respeito, uma legislação de Inteligência pode instituir a arguição de quadros que, em um sentido político-institucional, não são depositários estratégicos da agenda de segurança e defesa relacionadas com a Inteligência. Em outras palavras, aqueles que na prática ou *de facto* dirigem as atividades da área de Inteligência ficam à margem do julgamento parlamentar.

Em uma área na qual a Inteligência é uma reserva de domínio militar, o sentido de subordinação e obediência pode se revestir da idéia de lealdade castrense, uma categoria

essencial na cultura militar. Nos regimes em que o processo de consolidação da democracia é precário, estar organicamente subordinado a um militar pode significar um constrangimento institucional tácito e uma fonte de tensão potencial. Ao mesmo tempo, o fato de o regime estar consolidado não é garantia *per se* da inexistência de conflitos potenciais. O tipo de regime de governo e os legados políticos da transição parecem aqui se imbricar. De fato, nos regimes presidencialista e parlamentarista pós-transição, os conflitos intra e inter-institucionais da área de Inteligência são semelhantes em suas formas e causas, mas as soluções destes, como tenho demonstrado, diferem em certo grau face à existência de uma democracia sólida ou de um processo precário de consolidação democrática.

Em Portugal, a Lei-Quadro que reformou o SIRP em 2004 dispõe que a nomeação do secretário-geral (do SIRP) deve ser antecedida de sua audição ou sabatina no Parlamento⁶⁹⁷. Parece um avanço, mas na prática é um retrocesso em termos de *accountability* institucional face ao que havia, quando a Lei nº 15, de 1996, alterou o art. 15 da Lei-Quadro de 1984 e criou a audição obrigatória para os diretores-gerais do SIS e do antigo SIEDM. A nova Lei-Quadro determina a audição apenas do secretário-geral, sem exigir que os diretores do SIS e SIED sejam ouvidos pelos parlamentares. Ao mesmo tempo, esta lei dispõe que compete ao primeiro-ministro “nomear e exonerar, ouvido o secretário-geral”, os diretores dos dois órgãos⁶⁹⁸. Ora, na prática os dois elos mais importantes do sistema de Inteligência (responsáveis pela operação da segurança interna e externa do país) ficam imunes do julgamento parlamentar, enquanto o seu chefe vai discorrer burocraticamente junto aos deputados. Parece-me que, se a idéia de argüir o secretário-geral era instituir um controle parlamentar prévio, na verdade criou uma zona de conflitos potenciais que podem aflorar em

⁶⁹⁷ Diário da República – I, Série A, nº261, 6 de novembro de 2004, p. 6.598.

⁶⁹⁸ *Idem*, p. 6.599, art. 17.

termos políticos e institucionais, sobretudo porque peças-chaves do sistema são indicações privativas do Executivo e não se submetem à oitiva.

De fato, já em dezembro de 2004, a substituição do diretor adjunto do SIS gerou um *imbroglio* político quando a oposição parlamentar protestou contra a indicação do coronel Carlos Saramago Pinto para o cargo. De acordo com o PCP e o PS, a indicação do militar era uma instrumentalização partidária dos serviços de informação, podendo configurar uma violação de sua neutralidade⁶⁹⁹. Apesar dos protestos, dias depois, em uma cerimônia para a qual não foram convidados os diversos chefes do SIS (ao que parece, porque não compareceriam mesmo), a diretora do serviço, Margarida Blasco, empossou o coronel⁷⁰⁰. Carlos Saramago Pinto assumiu o cargo sob uma discussão (iniciada pela própria diretora) no mínimo estranha: a possibilidade do novo diretor não ter acesso às bases de dados operacionais.

No Brasil, o diretor-geral da Abin deve ser sabatinado pelo Senado Federal quando de sua indicação para o cargo pelo Presidente da República⁷⁰¹. Se aprovado pelos senadores da República, ele então é nomeado e toma posse. Ocorre que, no organograma da Presidência, a Abin é subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), criado em setembro de 1999, durante o segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a incumbência de, entre outras coisas,

(...) assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade

⁶⁹⁹ “Substituição de diretor adjunto do SIS gera movimento de contestação ao governo”. *Jornal Público*, Editoria Nacional, 8 de Dezembro de 2004, p. 13.

⁷⁰⁰ *Idem*, edição de 14 de Dezembro de 2004, p. 36.

⁷⁰¹ Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999. Atividade de Inteligência no Brasil (1999-2003), in *Coletânea de Legislação* nº 03, Brasília: Abin, 2003, p. 10.

institucional, realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares e de segurança, coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação (...) ⁷⁰².

Mas entre ser diretor-geral *de jure* e ser *de facto* há uma distância institucional que os legados políticos tornam mais fortes justamente quando há a necessidade de gerenciar crises político-institucionais entre e nos três poderes da República.

O ministro-chefe do GSI é sempre um general, ainda que a lei não determine ser o seu titular um oficial das Forças Armadas. Em si mesma, em termos orgânicos, a subordinação de um civil a um general não é um problema. Mas no caso em que o regime não pode ser considerado um Estado Democrático de Direito pleno pelo fato mesmo de, entre outros legados, as prerrogativas militares constituírem enclaves autoritários, esta subordinação cria espaços para contenciosos que afloram politicamente no embate dos interesses. A subordinação da Abin ao Gabinete nega a precedência da agência como cabeça do SISBIN, e ainda distorce, no plano inter-institucional, a relação política entre dois poderes: o diretor da Abin (quase sempre, um civil) é obrigatoriamente sabatinado pelo Senado, mas o ministro-chefe do GSI (sempre um general da ativa), é indicado pelo Presidente da República e não se submete a qualquer sabatina.

Em parte, isto explica porque os conflitos envolvendo a Abin são resolvidos sempre com a queda do diretor-geral. De fato, desde a posse do general Alberto Mendes Cardoso como ministro-chefe do GSI, em 1999, e, já na gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que indicou para o Gabinete o general Jorge Armando Félix, em 2002, tivemos a queda de três diretores da Abin. Todos sabatinados, mas não “imunizados” pelo Senado Federal.

⁷⁰² O GSI foi criado pela MP nº 1.911-10, de 24 de setembro de 1999, alterada depois pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e sofreu uma mudança de redação com a Lei nº 10.869, de 2004. AA.

O coronel Ariel Rocha de Cunto caiu após pressão do Grupo Tortura Nunca Mais, que descobriu nos quadros da Abin, lotado no Departamento de Organizações Criminosas, a presença de um ex-torturador do SNI, Carlos Alberto Del Menezzi⁷⁰³. De acordo com a entidade, nos seus arquivos constam três citações acusando Del Menezzi como torturador de ex-presos políticos: José Adão Pinto, Maurício Vieira de Paiva e Ângelo Pezutti da Silva⁷⁰⁴. As três vítimas, ainda durante o regime militar, haviam acusado o então 2º Tenente Del Menezzi nas auditorias militares do Exército, entre 1969 e 1970. O coronel conhecia o currículo de Del Menezzi, mas assim mesmo nomeou-o para a função. O caso Del Menezzi, na verdade, foi a gota d'água para a sua queda, pois nos meses anteriores a agência vinha sendo acusada de envolvimento em investigações ilegais contra ministros, procuradores de Estado e o governador do estado de Minas Gerais, Itamar Franco, ex - Presidente da República.

Na demissão de Marisa de Almeida Del'Isolla e Diniz da direção-geral, ocorrida no dia 9 de junho de 2004 (oficialmente, exonerada "a pedido"), somam-se dois problemas comuns desde a criação da Abin: envolvimento de agentes em espionagem ilegal e incompetência por omissão da agência no cumprimento do seu dever. No primeiro caso, a diretora estava sendo desgastada nas denúncias de que o analista de informações Ceílson Ludolf Ribeiro, quadro dos tempos do SNI, estava articulado com adversários políticos do então ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República, José Dirceu, e da então

⁷⁰³ O envolvimento de quadros do SNI em ações de tortura física e / ou psicológica de presos políticos tem sido comprovado em alguns casos pela imprensa, a partir de cotejo com o Dossiê Tortura Nunca Mais. Se, em termos institucionais, a atividade de Inteligência civil impedia legalmente a participação de quadros do SNI nas práticas de tortura (como era institucionalizado nas ações do CISA, CIE e CENIMAR, transformados em polícia política do regime), isto não impediu que agentes do serviço participassem de seções de tortura. Em entrevista, um agente do SNI, já reformado, e que fora oficial R/2 e analista de informações, nos garantiu que testemunhara uma sessão de tortura de preso político, mas não participara das sevícias.

⁷⁰⁴ COIMBRA, Cecília Maria Bouças. "Resquícios da Ditadura no Brasil", in www.global.org.br, 27 de Julho de 2005.

prefeita de São Paulo, Marta Suplicy⁷⁰⁵. O segundo caso, que apressou a queda da diretora, está relacionado com as denúncias de corrupção contra o então assessor do ministro José Dirceu, Waldomiro Diniz, envolvido com favorecimento a bingos e ao “Jogo do Bicho” (jogo de azar bastante praticado no Brasil, no qual números são associados a bichos) em troca de comissões. Na ficha levantada pela Abin sobre a vida pregressa de Diniz (uma atribuição legal da agência), foi omitido esse envolvimento com pessoas potencialmente ou concretamente contraventoras (no caso dos “bicheiros”, atividade proibida por lei brasileira)⁷⁰⁶.

Estes dois casos, além do caso já analisado da demissão do diretor-geral Mauro Marcelo, evidenciam uma alta permeabilidade da agência brasileira às crises político-institucionais, efeito de sua subordinação orgânica, baixa *accountability* e a hegemonia de quadros que pensam e praticam a atividade de Inteligência sob o Paradigma Repressivo.

Na Espanha, inexistem a sabatina dos nomes indicados para a Inteligência. O primeiro-ministro indica ao rei, para nomeação, os candidatos ao cargo de Secretário de Estado Diretor do CNI e ao cargo de Secretário Geral do CNI. Trata-se de uma formalidade burocrática que exclui o Parlamento de efetivar uma *accountability* elementar em nível político.

Sistema de Inteligência

Outro aspecto importante que influencia o processo de *accountability* institucional da Inteligência civil é a organização sistêmica da atividade. Os serviços secretos existem dentro de sistemas de Inteligência. Historicamente, as agências estruturam e articulam os sistemas nacionais. O perfil político-institucional das agências pode condicionar o desenho da

⁷⁰⁵ JÚNIOR, Policarpo e ARAÚJO, Ana. “Caçada ao espião do Palácio”, in <http://veja.abril.com.br/160604/p040.html>.

⁷⁰⁶ *Idem, ibidem.*

comunidade de Inteligência e influenciar os seus padrões operacionais e analíticos. A sobrevivência de legados autoritários de corte militar na constituição desses perfis pode afetar o sistema internamente (em termos da operacionalidade e funcionalidade dos órgãos e subsistemas que o compõem) e externamente (em termos da articulação inter-institucional dessa rede de Inteligência com os decisores e *policymakers*). Antunes destaca que “os sistemas de Inteligência são produtos do processo histórico específico de cada país, acrescidos dos recursos disponíveis para a área de defesa e para o provimento da ordem pública”.⁷⁰⁷ Tais sistemas, segundo ainda a autora, variam sobre dois eixos, a saber: a) relação centro-periferia; e b) relação democracia e ditaduras.⁷⁰⁸

Para os fins deste tópico, considero os sistemas como desenhos criados sob duas constantes: a) Elite – estabelecendo que um sistema é uma *agenda* de como a elite política dirigente interage com a sociedade a partir dos meios e controles coercitivos; e b) Estrutural – um sistema é uma estrutura do aparelho de Estado, e como tal nasce subordinado a uma hegemonia política e condicionado por legados político-institucionais. No tópico seguinte, vou discorrer sobre o desenho institucional da agência civil, dado que esta configura os sistemas de Inteligência e é por excelência o espaço da disputa hegemônica das elites militares e civis na transição.

Nos países em que as leis militares permeiam a esfera civil, as Forças Armadas mantêm e reproduzem importantes legados com impactos restritivos na democratização⁷⁰⁹. Como arranjos institucionais elaborados na transição, as agências civis podem sofrer estes impactos a partir da tutela *de facto* e / ou *de jure* que as Forças Armadas possam exercer. Nos

⁷⁰⁷ ANTUNES, *op. cit.*, p. 105.

⁷⁰⁸ *Idem, ibidem.*

⁷⁰⁹ AGUERO, Felipe. “Authoritarian Legacies”, in HITE, Katherine; e CESARINI, Paola (ed.). *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Indiana (Notre Dame): University of Notre Dame Press, 2004, p. 242.

regimes autoritários, por exemplo, o controle legal-institucional sobre as agências é militar, com os sistemas de Inteligência instituídos e coordenados pelas Forças Armadas. Já durante a transição, podemos observar uma tutela civil não efetiva no quadro de uma hegemonia militar no controle da agência. O sistema de Inteligência durante um processo de mudança política pode estar subordinado a uma agência civil, mas isto não é condição suficiente para que este funcione com um perfil político-institucional democrático. Embora o controle do sistema de Inteligência por uma agência civil seja típica de um Estado de direito, este controle se dá somente quando há uma hegemonia e controle civil efetivos, em termos doutrinários e político-institucionais. Se, após a transição, sobrevivem como clivagens sistêmicas na área hegemonias de corte militar, isto pode ser um indicador de que o processo de consolidação democrática é precário.

Estas clivagens podem afetar a eficácia de um sistema, categoria esta que pode ser aferida no estudo dos órgãos que compõem a rede sistêmica. Se, por exemplo, a elite militar, concluída uma transição, controla *de facto* a Inteligência civil como uma “reserva de domínio” estratégico, a relação inter-institucional dos órgãos que integram a comunidade poderá sofrer com o choque entre mentalidades civis e militares na luta pela hegemonia. O controle *de jure* dos civis sobre o sistema de Inteligência tende a ser inócuo nos regimes semi-democráticos, nos quais subsiste uma hegemonia militar tácita ou implícita no controle dos órgãos desse sistema. Nestes termos, a eficácia dos órgãos e sistemas de Inteligência pode ser considerada uma função do grau de consolidação democrática de um regime. Se consideramos, por exemplo, que o produto Inteligência é uma construção institucional carregada de uma *memória*, não apenas os analistas, mas também os formuladores de políticas de Inteligência e os decisores governamentais jogam suas demandas conforme seus interesses pela hegemonia nesse aparelho de Estado.

O sistema de Inteligência pode ser classificado, face a cada momento da evolução da transição, sob três tipos, a saber: a) Instituído / coordenado sob controle militar; b) Tutelado pela Agência Civil; e c) Controle efetivo pela Agência Civil. No primeiro caso, temos o sistema controlado pela hierarquia militar, o que é quase um padrão nas ditaduras, mesmo quando estas são dominadas por uma elite civil. No segundo caso, no transcurso da transição, verifica-se o sistema tutelado por uma agência civil, mas sem exercer o controle *de facto* da rede sistêmica. Por último, o sistema é controlado efetivamente pela agência civil, dentro de um regime democrático.

De acordo com Cepik , “o surgimento de sistemas de inteligência está associado ao processo de especialização e diferenciação organizacional das funções informacionais e coercitivas que eram parte integral da diplomacia, do fazer a guerra, da manutenção da ordem interna e, mais tarde, também do policiamento na ordem moderna”⁷¹⁰. Este processo se caracteriza pelo seguinte:

1. Um movimento de expansão vertical envolvendo a formação de subsistemas de inteligência policial e de inteligência militar.
2. Um movimento de expansão horizontal, com o surgimento de novas agências especializadas em diferentes disciplinas de coleta e análise ao longo do *continuum* operacional que caracteriza o ciclo da inteligência⁷¹¹.

Nas agendas de reforma do Estado os serviços de Inteligência são um tema / desafio político porque seus perfis institucionais podem demonstrar o quanto certos legados políticos e / ou autoritários representam entraves à consolidação democrática, e ao mesmo tempo ser expressão de uma consolidação precária. Antunes e Cepik resumem alguns motivos empíricos para justificar a necessidade da existência de órgãos e sistemas de Inteligência:

⁷¹⁰ Segundo CEPIK, as chancelarias também passaram a coletar novas informações, tanto ostensivamente como por meios encobertos. *Idem*, p. 91.

⁷¹¹ CEPIK, Marco, *op. cit.*, p. 102.

O fato que justifica a necessidade de organismos desse tipo é que a experiência histórica internacional e os ordenamentos constitucionais contemporâneos reconhecem a agressão militar, espionagem, invasão territorial e subjugação econômica como ameaças externas plausíveis, capazes de engendrar respostas proporcionais dos Estados ameaçados. Ameaças internas seriam, caracteristicamente, os apoios internos àquelas ameaças externas, acrescidas da problemática noção de ‘subversão’ (uso sistemático da violência para mudar um ordenamento constitucional). Recentemente, tem sido acrescentada uma nova categoria de ameaças ‘transnacionais’, como o crime organizado, o narcotráfico e o terrorismo. Entretanto, a idéia de proporcionalidade entre as ameaças realisticamente discernidas e as respostas governamentais, em termos de aparatos de defesa, segurança e inteligência, é crucial⁷¹².

Para estes autores, é preciso instituir um sistema brasileiro de Inteligência para fortalecer as “*bases institucionais da democracia*, pois atualmente temos cerca de trinta organismos de Inteligência no país com *fraquíssimo controle público externo* e eficácia a ser provada” (grifos nossos)⁷¹³. Esta é também uma preocupação comum dos poderes Legislativo e Executivo na Espanha e em Portugal, países nos quais ainda subsiste (embora bem menor se comparado com o Brasil) um temor difuso de políticos, acadêmicos e jornalistas sobre a área de Inteligência, condicionados por uma visão estigmatizada⁷¹⁴.

Os sistemas são produtos da especialização e divisão do papel das agências para prover a segurança e defesa do Estado. Na economia política da Inteligência, eles articulam a rede estratégica da espionagem e contra-espionagem naquelas perspectivas vertical e horizontal. Um dos problemas clássicos da administração de empresas privadas é gerir eficazmente sistemas. Na área governamental, o desafio é organizacional e político. De fato, as demandas políticas complexas em nível interno e o estado da arte de uma ordem mundial

⁷¹² ANTUNES, Priscila, e CEPIK, Marco A. C.. “A crise dos grampos e o futuro da Abin”. In *Conjuntura Política*. Fafich/UFMG (8), jun. 1999.

⁷¹³ *Ibidem*.

⁷¹⁴ ANTUNES, Priscila. *SNI & Abin: uma leitura da atuação dos serviços secretos ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 29.

com alto grau de anarquia impõem criar e manter sistemas de Inteligência capazes de responder aos *policymakers* com acuradas previsões e análises.

Estes dois fatores são potencializados nas democracias, uma vez que o desenho do sistema de Inteligência sofre influência de diversas variáveis do sistema político. São influências importantes na configuração dos sistemas de Inteligência em um regime democrático: a relevância dada à segurança nacional; a discussão, pela sociedade civil, dos temas segurança e informações; a relação institucional entre Governo e Parlamento nesta área, e o papel dos meios de comunicação⁷¹⁵.

No entanto, esta dependência não é em termos absolutos, sendo necessário levar em conta variáveis como tempo e espaço na configuração dos sistemas de Inteligência. Isto é particularmente visível quando observamos os mecanismos de *accountability* (responsabilização) dos sistemas e agências secretas através da fiscalização externa, controle governamental e revisão. Um exemplo da interveniência do tempo e do espaço na configuração de sistemas pode ser visto na comparação da matriz de Inteligência anglo-saxônica, da qual são paradigmas os Estados Unidos e o Reino Unido.

Nos EUA, o sistema é assentado no Governo e nos comitês do Senado (*Senate Select Committee on Intelligence*) e do Congresso (*House Permanent Select Committee on Intelligence*)⁷¹⁶. Os meios e níveis de controle do Poder Executivo, via Presidente, é institucionalmente maior face ao Congresso e Senado norte-americanos. São quatro as instâncias de controle e direção do Executivo, a saber: a) o Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council*), no qual se integra o diretor da Agência Central de Inteligência

⁷¹⁵ ESTEVES, Pedro. “Estado e Informações: uma perspectiva sistêmica”, in *Informações e Segurança (Estudos em honra do General Pedro Cardoso)*. (Coord. de Adriano Moreira). Lisboa: Prefácio, 2004, p. 445.

⁷¹⁶ *Idem*, p. 445-446. O autor também refere a importância dos tribunais como uma das instâncias.

(*Central Intelligence Agency*, CIA); b) o Gabinete de Assessoria Presidencial para as Informações Externas (*President's Foreign Intelligence Advisory Board*); c) Gabinete de Supervisão de Informações (*Intelligence Oversight Board*); e d) Centro de Gestão e Orçamento (*Office of Management and Budget*)⁷¹⁷.

No Reino Unido, somente em 1994, através da Lei dos Serviços de Inteligência (*Intelligence Services Act*), é que o Serviço Secreto de Inteligência (*Secret Intelligence Service*, SIS ou MI 6, como é mais conhecido), e o *Government Communications Headquarters* (GCHQ) foram regulamentados. Aliás, estes dois serviços, tanto quanto o Serviço de Segurança (*Security Service*, ou MI 5, voltado para a segurança interna) só foram “criados” pela Lei dos Serviços de Segurança (*Security Service Act*), em 1989. Com a lei de 1994, o sistema de Inteligência passaria a ser fiscalizado pelo Parlamento britânico, com o primeiro relatório parlamentar sobre informações na história do país tendo sido apresentado em março de 1996⁷¹⁸.

Vê-se, pois, que embora pertençam à matriz anglo-saxônica, os serviços de Inteligência dos dois países criaram suas políticas de *accountability* em momentos distantes no tempo. A cultura política e os sólidos fundamentos democráticos de ambos os regimes não formataram perfis e práticas institucionais semelhantes. Contudo, atualmente a variável externa segurança na ordem internacional intervém fortemente no redesenho de modelos de responsabilização, como mostra os casos britânico e norte-americano no contexto do combate ao terrorismo depois dos atentados de 11 de setembro de 2001⁷¹⁹. No caso dos Estados Unidos, a recém-criada Direção Nacional de Inteligência (DNI) tentar unificar o trabalho da

⁷¹⁷ *Idem*, p. 446.

⁷¹⁸ CABAU, António Pedro. “As Informações nas Democracias Ocidentais e o caso Português”, in revista *Futuro Presente*, nº 39, jan/mar de 1997, Lisboa, p. 40-48.

⁷¹⁹ Special Report – Intelligence reform, in *The Economist*, v. 374, nº 8.418, 19 a 25 de março de 2005, p. 27-32.

comunidade de Inteligência para combater uma constatação já antiga: “America’s secret world is inefficient and demoralised, and has been for some time. The CIA in particular is an unreformed substantially unaccountable bureaucracy, which has almost never sacked anyone”⁷²⁰. No Reino Unido, o governo reformulou a rede analítica da comunidade de Inteligência criando, por exemplo, o *Joint Terrorism Analysis Centre* (JTAC) e o *Cabinet Office*⁷²¹.

Estas diferenças de modelos também são observadas nos sistemas europeus continentais, nos quais se situam Portugal e Espanha: “À semelhança dos regimes anglo-saxônicos, também as democracias continentais européias divergem nos modelos aplicados às informações não obstante o facto de, em virtude da própria dinâmica da integração européia, se terem aproximado enquanto modelos políticos”⁷²². A convergência política, em meu entender, traduz as opções estratégicas de defesa e segurança dos Estados que formatam seus serviços e / ou sistemas de Inteligência segundo um padrão institucional consentâneo com as diretrizes da União Européia frente às vulnerabilidades e ameaças no / ao espaço europeu. Estas diretrizes destacam sobretudo a prevenção face aos conflitos e ameaças potenciais à segurança dos Estados⁷²³. Para Esteves, no modelo continental europeu as divergências se referem – relativamente à integração dos serviços na estrutura do Estado – ao nível de intervenção de atores externos aos governos em matéria de fiscalização política⁷²⁴.

O conjunto de dados implica concluir que no Brasil, na Espanha e em Portugal a fiscalização externa (parlamentar e judicial) sofre clivagens político-institucionais e o controle

⁷²⁰ *Idem*, “Can spies be made better?”, p. 27.

⁷²¹ *Idem*, “Cats’ eyes in the dark”, p. 30-32.

⁷²² ESTEVES, Pedro, *op. cit.*, p. 449.

⁷²³ CORREIA, Pedro de Pazarat. “Que Política de Defesa para a Europa?”, in *Cidadania e Construção Européia* (Coord. por Viriato Soromenho-Marques). Lisboa: Idéias & Rumos, 2005, p. 163-185. Esta orientação tende a se chocar com a doutrina de segurança dos EUA pós-11 de Setembro, que privilegiam o ataque e não a auto-defesa.

⁷²⁴ ESTEVES, Pedro, *op. cit.*, p. 450.

governamental não é efetivo sobre os órgãos que compõem a área de Inteligência. Tomando o caso português como paradigma, o que pode explicar a resistência e bloqueios à *accountability* nos serviços portugueses, depois de dez anos da criação de um sistema de informações regido por controles e na vigência de um regime democrático que se consolidara entre 1984 e 1994? Em primeiro lugar, parece-me que este período, depois da década anterior (1974 a 1984), na qual inexistiu qualquer diploma legal para fiscalizar e controlar a atividade, não foi suficiente para os políticos, a comunidade de Inteligência e a opinião pública portuguesa efetivarem os mecanismos e métodos de controle da atividade. Ou seja, à acefalia da atividade de Inteligência civil em Portugal, observada nos primeiros dez anos pós - Revolução dos Cravos, seguiu-se um processo de ajustes entre os atores políticos em torno de diferentes concepções de modelo institucional de agência e dos mecanismos de *accountability*. A exemplo do caso espanhol, na década de 90, este processo foi marcado por diferenças político-ideológicas, com a esquerda portuguesa, sobretudo o PCP, preconizando, como vimos, um controle parlamentar forte e eficaz da atividade, fundado na proteção aos direitos e garantias do cidadão. Esta posição dos comunistas pode ser explicada, entre outras coisas, pelo fato de terem sido alvos históricos da espionagem da PIDE-DGS na era Salazar.

Mas como explicar que o PSD e o PS, nas gestões de Cavaco Silva e António Guterres, embora hegemonizassem o Parlamento português, não tenham conseguido efetivar *accountability* nesta esfera? Aliás, é justamente neste período que afloram muitos escândalos de espionagem contra políticos, entidades e funcionários públicos. Aqui esboçamos a segunda hipótese para explicar estes fatos: apesar do processo de consolidação democrática estar praticamente finalizado na primeira metade da década de 90, a burocracia da área de Inteligência mantinha-se, por assim dizer, blindada a processos político-institucionais de democratização. Em minha opinião, a Inteligência civil portuguesa repetia as antigas práticas

do salazarismo porque, entre 1974 e 1994, não sofreu, internamente aos órgãos, a ruptura político-institucional face aos legados da velha ordem. Tratar-se-ia, pois, de uma Inteligência de governo antes que de Estado. Como tal, tendia a praticar espionagem conforme os interesses da elite dominante no aparelho de Estado.

Na verdade, é somente a partir de 1999 que verificamos a efetivação de uma *accountability* da atividade do SIRP, produto de um processo de convergência política entre o governo, o parlamento e o Poder Judiciário. Isto pressupõe não apenas o amadurecimento dos atores políticos para discutir a atividade de Inteligência, mas também o ajuste de meios e mecanismos que servem para legitimar a atividade a partir do controle democrático de seus órgãos, estruturas, práticas e quadros.

Ora, também na Espanha foi demonstrada a ocorrência de práticas ilegais do CESID nas décadas de 80 e 90, período no qual o regime se consolidara como uma democracia robusta. De fato, há significativas semelhanças entre Espanha e Portugal, excetuando-se a importante presença de militares no órgão espanhol. A inefetividade da *accountability* na área de Inteligência dos dois países não estaria, assim, relacionada necessariamente com a presença maior ou menor de militares ou civis, sendo antes um efeito da incipiência de métodos e mecanismos, desinteresse dos políticos encarregados da fiscalização nas comissões / câmaras parlamentares, resistência dos profissionais a uma publicização da atividade e bloqueio de elites de governos que concebem as agências estatais como extensões de seus interesses e projetos políticos. No que concerne à *accountability*, a Inteligência civil de Espanha e Portugal, democracias consolidadas, sofre as mesmas mazelas da Inteligência do Brasil, uma semidemocracia. Nestes termos, o controle governamental e a fiscalização externa

não são variáveis relevantes para explicar esta semelhança de efeitos dentro de regimes democráticos diferenciados na sua robustez.

Isto significa dizer que o fato de uma democracia estar consolidada não implica necessariamente ter debelado todos os legados que bloqueiam a democratização de seus órgãos de segurança. Bruneau e Dombroski afirmam que democracias consolidadas tendem a ter como seu principal braço de Inteligência uma agência civil doméstica mantida sob rígido controle democrático⁷²⁵. Um controle efetivo, no entanto, depende sobretudo de um diálogo político que naturalmente conterà ideologia, mas não pode jamais prescindir de mecanismos democráticos, seja em sentido horizontal ou vertical.

⁷²⁵ BRUNEAU, Walter and DOMBROSKI, Kenneth R.. “Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies”, *in* Issues in Civilian Control of the Military, p. 145-177.

CONCLUSÃO

A sobrevivência de legados autoritários constrange a criação de um desenho institucional democrático nos serviços de Inteligência civis. Esta é a principal conclusão deste trabalho, após a análise comparada dos serviços secretos do Brasil (Abin), Portugal (SIS) e Espanha (CNI) no processo evolutivo entre o período ditatorial e a instauração / consolidação de regimes democráticos. O estudo dos três casos demonstra que uma nova ordem democrática é condição necessária mas insuficiente para instituir órgãos de Inteligência civil democratizados, em termos político-institucionais.

As causas desse fato podem ser aferidas na análise de estruturas institucionais, contextos político-sociais e escolhas de atores cuja interação pode explicar, em parte, porque a área de Inteligência às vezes fica blindada à hegemonia civil durante uma transição democrática, ou porque seus quadros são resistentes à *accountability* institucional. De fato, uma variável significativa desse insulamento é a relação civil-militar, dado que, independentemente do tipo de queda do regime antecedente, os militares tendem a considerar a área como uma reserva de domínio na transição e consolidação democrática.

Este comportamento institucional da elite militar é mais forte naqueles regimes em que certas prerrogativas militares permanecem como legados que bloqueiam a ascensão de uma hegemonia civil nos órgãos e sistemas de Inteligência. Há, no entanto, uma correlação entre o grau de consolidação democrática do regime e o grau de hegemonia de que gozam os militares na estrutura e na hierarquia dos serviços secretos. Nos países em processo de consolidação democrática precário, os militares mantêm forte presença institucional na Inteligência civil. É o caso do Brasil. Isto é evidente na ideologia político-institucional dos quadros dirigentes, na doutrina de Inteligência *per se*, na subordinação orgânica da Abin ao

GSI, além da hierarquização das relações funcionais com base em valores e práticas tipicamente militares. Na Abin, por exemplo, ainda é forte a cultura militar da *antigüidade* para promover quadros às chefias, o que gera uma espécie de patrimonialismo e feudalização dos cargos: em geral, os membros do antigo SNI mantêm o controle da maioria dos cargos comissionados (sobretudo aqueles estratégicos) e se enraízam na ocupação deles.

A Abin, desde a sua criação, em 1999, vem sendo progressivamente institucionalizada como reserva de domínio dos militares. O atual processo de militarização não foi um efeito arbitrário de uma tendência política de insulamento institucional dentro de uma crise de identidade iniciada com a extinção do SNI, em 1990. Há quadros institucionais e atores políticos cujas escolhas internalizam no desenho institucional da agência legados político-autoritários ainda resistentes. A militarização blindo o órgão contra mecanismos de *accountability* eficazes e mantém intactos legados que constroem o avanço de sua democratização.

Por outro lado, o SIS e o CNI vêm sendo instituídos sob um *ethos* político democrático. Trata-se de um processo inerente, dado que deriva de Estados cujos regimes democráticos estão consolidados. Não por acaso, Portugal e Espanha foram os dois países que, no processo de transição política da terceira onda de democratização, consolidaram seus regimes a partir, entre outras medidas, da tutela dos militares pelas elites civis. O papel dessas elites foi fundamental para enfraquecer e / ou debelar, durante a transição e no período de consolidação, as reservas de domínio estratégicas dos militares na área da Inteligência civil.

Isto não significa que ambos os serviços estejam imunes a legados autoritários/conservadores que podem influenciar o seu desenho institucional. O CNI, por

exemplo, em que pese a efetiva hegemonia civil, ainda possui uma parcela significativa de militares (50%) entre os quadros da ativa, sobretudo atuando na área operacional. Trata-se de um contingente expressivo para um órgão civil, embora não sejam hegemônicos nem tutelem o CNI. Ao mesmo tempo, em Portugal, a lei-quadro que reformulou o SIRP, em 2004, submete o secretário-geral à sabatina do Parlamento, mas não faz a arguição dos diretores do SIS e do SIED. Em outras palavras, os chefes efetivos da Inteligência portuguesa ficam imunes ao julgamento parlamentar.

No caso de regimes consolidados, há que aferir ainda o peso significativo de variáveis externas condicionando o perfil e as atribuições dos serviços secretos, sobretudo quanto à doutrina de Inteligência aplicada na formação dos quadros. Sem dúvida, não são democráticas certas práticas de serviços secretos militares e civis no provimento da política de segurança e defesa dos Estados europeus no combate ao terrorismo. Escutas ilegais, seqüestro e acompanhamento de alvos considerados terroristas potenciais são alguns dos aspectos ilegais na ação de agentes secretos civis envolvidos no combate ao terrorismo e no monitoramento de movimentos sociais, neste caso a partir da criminalização de suas atividades e dos seus militantes. Neste sentido, o CNI e o SIS reatualizam visões e práticas típicas dos serviços secretos ocidentais aliados no esforço do combate à subversão durante a Guerra Fria.

No entanto, no SIS e CNI os militares não são hegemônicos, em termos político-ideológicos. O consenso que legitima a atividade de Inteligência em Portugal e Espanha está fundado numa legalidade político-institucional civil. Em outras palavras, em ambas as democracias há uma hegemonia civil na área, efeito do progressivo controle dos civis sobre os militares nas fases da transição e consolidação da nova ordem. Se este controle, como vimos, algumas vezes não foi explícito na transição democrática de ambos os países, pelo menos foi

tácito, dado que o Seced / Cesid (Espanha) e o SIS (Portugal) foram institucionalizados mediante a afirmação de uma legitimidade civil fundada, entre outros princípios, no respeito aos direitos e garantias fundamentais da pessoa. Em outras palavras, a civilianização dos serviços secretos de ambos os regimes equivalia à extinção das estruturas, práticas e mentalidades dos paradigmas de polícia política e / ou repressivo típicos desses órgãos numa ordem autoritária.

Estas conclusões foram obtidas mediante a comparação de seis indicadores, a saber: Fiscalização Externa e Controle Governamental (relacionados com a *accountability* institucional); Doutrina de Inteligência; Segredo de Estado; Natureza da Transição e Militarização. Os indicadores foram analisados dentro de um modelo heurístico baseado em três faixas de tempo que representam situações dominantes de um órgão de Inteligência, em sua evolução entre o começo do processo de transição e o seu estágio durante a consolidação. São elas: Inteligência no início da transição; Inteligência híbrida e Inteligência do Estado Democrático de Direito (EDD). Para cada um destes estágios evolutivos elaborei uma classificação face ao indicador, a fim de aferir graus que valem 1 (Inteligência no início da transição), 2 (Inteligência híbrida) e 3 (Inteligência do Estado Democrático de Direito). Dependendo da classificação de cada indicador em um destes três estágios, atribuí o respectivo valor numérico e obtive os totais pré e pós-transição política, além do Índice de Mudança na evolução político-institucional dos serviços.

A análise realizada dentro deste modelo classificou a Inteligência civil da Espanha e Portugal com um índice de mudança de 83,33%, entre a transição e consolidação dos seus regimes. A mesma análise situou a Inteligência civil brasileira com um índice de evolução institucional democrática de 50%, naquelas mesmas fases. Estes índices de mudança

representam o estágio de avanço da Inteligência civil face aos constrangimentos político-institucionais existentes na forma de legados autoritários (Tabela D). Devo ressaltar aqui que a classificação de cada um dos indicadores na respectiva faixa de evolução foi um tipo ideal. A minha tipologia não pretendeu ser exata ou exaustiva, embora signifique, na literatura dos estudos de Inteligência ibero-sul americanos, a formulação embrionária de um modelo de análise que pode ser testado para outros casos.

Os mesmos índices de mudança obtidos na análise dos casos de Portugal e Espanha refletem a semelhança, numa perspectiva macropolítica, do processo evolutivo de seus regimes entre a queda do salazarismo e franquismo, e a ascensão e consolidação de uma ordem democrática. Com efeito, os serviços secretos tendem a refletir a dinâmica própria da mudança, como espaço onde a dialética da resistência / apoio à transição revela melhor, em termos intrainstitucionais, as contradições entre duas ordens políticas cujos atores estão em busca da manutenção do *status quo* (em geral, agentes ideologicamente identificados com o modelo de polícia política dos serviços) ou favoráveis a uma ruptura institucional com o paradigma policial / repressivo (em geral, quadros politicamente sensíveis à reforma, numa perspectiva liberal). Em um caso e outro, esses quadros dirigentes não são homogêneos em termos político-ideológicos, ou seja, existiram reações sistemáticas de civis às mudanças institucionais nos serviços (Brasil), e quadros militares importantes se alinharam a governos de esquerda nos projetos de *civilianização* da área de Inteligência (Espanha).

A seguir, apresento as conclusões fundamentais acerca dos três casos analisados, a partir de cada um dos indicadores. Antes de tudo, exponho brevemente a Natureza da Transição, indicador teórico que balizou a abordagem. Compreender o caráter de cada transição nos três países é condição necessária porque o meu objeto, os serviços secretos, é

um espaço natural do jogo de poder entre elites muitas vezes antagônicas – disputa que implicou na configuração de desenhos político-institucionais mais abertos ou fechados aos processos de democratização.

Os efeitos das transições políticas na configuração dos regimes têm forte relação com o que constituía, na origem, os recursos políticos dos jogadores e as estruturas institucionais do regime ditatorial no período anterior ao começo do processo de mudança política. Por isso, a natureza da transição é constituída por agendas que naturalmente refletem o choque de elites antagônicas na busca de criar uma nova hegemonia face ao vácuo de autoridade na superestrutura do Estado.

Nos casos em que a área de Inteligência é uma reserva de domínio estratégico na doutrina do poder militar, a tendência dos atores militares é tentar manter o controle direto e indireto das agências civis. É o que verifiquei ao observar serviços secretos civis com perfis institucionais militarizados, como a Abin. Mas se, durante a transição, o controle civil sobre os militares foi efetivo e não sobreviveram legados autoritários no processo de consolidação democrática, os militares tenderão a se situar apenas como profissionais no aparelho estatal – mesmo se presentes nos serviços de Inteligência. E mesmo aqueles espaços estratégicos durante a transição serão progressivamente ocupados e hegemonizados pelos grupos políticos que instituíram o processo de mudança à sua imagem e semelhança política. É o que podemos observar nos serviços de Portugal (SIS) e Espanha (CNI), que avançaram mais do que o Brasil no processo de *civilianizar* a Inteligência de Estado. No momento em que o governo português, em 1994, decidiu reformar o sistema de Inteligência, estava não apenas respondendo às demandas externas que implicavam, no quadro das políticas de segurança e defesa européias, uma adaptação às diretrizes da OTAN pós-Guerra Fria, mas também

atestando que o regime democrático estava consolidado e seus líderes podiam afiançar e controlar os serviços militares e civis institucionalizados.

A civilianização da Inteligência civil de Portugal e Espanha foi efetivada entre os anos 70 e 90. O tipo de queda de seus regimes e as elites protagonistas de suas transições tiveram forte influência na configuração do desenho dos serviços. A transição por ruptura, no caso português, implicou no imediato desmonte do aparelho coercitivo no seu caráter de polícia política. Ao extinguir a Direção Geral de Segurança - DGS, o MFA impediu o processo de transição interno à área de Inteligência civil, ficando esta acéfala até 1984, situando a atividade apenas na sua vertente militar. O caráter revolucionário e radical das medidas políticas implicou na extinção legal e política de qualquer possível reação dos quadros de segurança do regime salazarista.

A criação do SIRP, em 1984, com seus serviços militar e civil separados, foi o primeiro passo para a elite civil instituir menos uma transição interna à comunidade do que começar a efetivar o controle dos militares pelos civis. A elite civil, à medida que liberalizava a Constituição portuguesa dos seus marcos revolucionários, sentiu-se politicamente legitimada para instituir um controle que a mera tutela formal dos civis sobre os militares não se configurava como condição suficiente e necessária para fazê-lo. Em outras palavras, esta elite, talvez inconscientemente compreendendo o *ethos* político da atividade, com o SIRP buscou estender para os órgãos aquela legitimidade que apenas um regime democrático pode dar. Isto é, entendeu que não basta apenas tutelar os militares na letra da lei, mas também instituir uma hegemonia civil pelo consenso político que legitima os quadros dos órgãos, bem como suas atribuições institucionais. A partir de 1994, com a reforma do SIRP, a Inteligência civil começou a ser estruturada autonomamente face às estruturas militares na definição de

papéis e diretrizes na área de segurança. A política da Inteligência de Estado começou a deixar de ser ancilar à área militar.

Na Espanha, a ruptura por pacto e a transição mantiveram, na área de Inteligência, uma forte presença militar. Já durante a transição, os militares das forças armadas definiram este espaço como uma área de domínio estratégica na qual negociavam seus interesses com os governos civis. Embora não tenham sido hegemônicos no controle político (como ocorreu com os militares no Brasil, desde o início da distensão política), os militares espanhóis foram importantes atores institucionais que, desde 1977, com a criação do Cesid, influenciaram fortemente todas as medidas de reforma dos serviços secretos. Esta influência, no entanto, não foi condição necessária nem condição suficiente para que, na luta pelo controle do órgão, a ala liberal ou a ala conservadora alcançasse maior domínio. Não havia como os quadros da área subtraírem aos civis uma legitimidade que somente estes podiam “emprestar” ao órgão. E esta legitimidade emanava dos sucessivos governos democráticos civis.

Daí não surpreender o fato de o Cesid, embora instituído dentro do Ministério da Defesa, progressivamente se desmilitarizar ao longo dos anos 80 e 90. Isto ocorreu em razão da tutela exercida pelo poder civil sobre os militares, a qual foi apagando a memória de legados autoritários na atividade. Este padrão espanhol foi um efeito genético: os militares tinham o controle da área como atores profissionais heterogêneos em seus fins e interesses. De fato, os conflitos políticos internos aos órgãos demonstram-nos que nunca houve uma hegemonia à esquerda ou à direita, embora os civis mantivessem o controle político-institucional dos serviços via Ministério da Defesa.

Seja em Portugal (com um controle de militares de esquerda na área de Inteligência, nos primeiros meses da Revolução dos Cravos), no Brasil (com a direita militar controlando o SNI, até durante a transição sob uma elite civil), ou na Espanha (com a direita da Inteligência articulando golpes para derrubar o governo), todos os movimentos buscaram instituir uma hegemonia para além do controle político. Era impossível a estes atores entenderem que um serviço de Inteligência não requer uma hegemonia de grupo à direita ou à esquerda, e que só pode ser instituído como legítimo a partir de um consenso político fundado num regime democrático. Isto implica duas coisas: a) na sua progressiva instituição como órgãos de Estado, e não de governos; e b) na necessidade de instituir uma hegemonia civil.

Boraz e Bruneau afirmam que não pode haver dúvida de que não é possível falar em consolidação democrática até que o aparato de Inteligência esteja sob efetivo controle civil. Esta é uma premissa demonstrada. Mas demonstrei também que o efetivo controle civil sobre a área não é condição suficiente para um regime ser classificado como uma democracia consolidada. Há legados políticos e / ou autoritários não necessariamente militares que sobrevivem como práticas e memórias nos serviços civis, e há regimes de sólida tradição democrática que praticam ações arbitrárias contra seus cidadãos e estrangeiros, fundados em argumentos de segurança e defesa nacionais, como os Estados Unidos pós-11 de setembro de 2001. Em um caso e outro, as agências são contaminadas desde as diretrizes de Inteligência formuladas para o campo interno e externo, pelas autoridades de Estado da área.

Em meu ponto de vista, o regime político brasileiro ainda está em processo de consolidação, enquanto Espanha e Portugal são democracias consolidadas. Além dos fatores estruturais e atitudinais, que afetam menos diretamente o pensamento sobre segurança e defesa, demonstrei que nenhuma das três condições de Fitch, no caso do Brasil, está

contemplada nas relações entre civis e militares. Não há uma subordinação clara das Forças Armadas ao processo democrático, dado que estas ainda não superaram doutrinariamente a ideologia mítica de guardiãs dos interesses nacionais e, por extensão, também da segurança nacional. A Constituição brasileira de 1988 não é tácita e objetiva ao instituir o controle das Forças Armadas pelo poder civil, como está disposto na Constituição da Espanha e de Portugal. Como uma reserva de domínio estratégico das Forças Armadas, a área de Inteligência civil sofre o controle político-institucional direto e indireto dos militares. Há uma subordinação antes formal do que efetiva das cadeias de comando e controle das Forças Armadas às autoridades civis constituídas para aplicar as políticas de segurança e defesa. Por exemplo, não há registro de *accountability* sobre os centros de Inteligência da Marinha (CIM), Exército (CIE) e Aeronáutica (CIAer), por parte da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI, instalada no Congresso Nacional, em 2000) e da Abin, que coordena o Sisbin. Em tese, o Sisbin, o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE, que congrega aqueles três serviços) e o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP) devem se submeter à fiscalização externa da CCAI e ao controle governamental por parte da própria Abin sobre os componentes do Sisbin.

Os militares estão parcialmente sujeitos ao *rule of law*, pois ainda subsistem leis que constituem prerrogativas imunizantes dos militares face aos tribunais civis. Ora, quando somamos fatores estruturais e atitudinais às condições de Fitch, concluímos que a democracia brasileira ainda não está consolidada. Como um reflexo político-institucional da baixa qualidade dessa semi-democracia, a Inteligência civil reveste-se de clivagens institucionais que revelam a extensão e profundidade dos legados político-autoritários.

Nos serviços de Inteligência, a eficácia dos mecanismos de *accountability* é um dos meios para aferir se o seu desenho institucional está próximo ou não de um perfil democrático. Nas velhas e novas democracias, além dos regimes semidemocráticos, isto é um desafio importante, dado que a área de Inteligência é um cenário sensível para o qual convergem as disputas de poder político em nível intra e inter-institucional. Dentre os tipos de controle público sobre a atividade, analisamos os mecanismos de coordenação e supervisão no Poder Executivo e os mecanismos de supervisão e prestação de contas no Poder Legislativo, sob a forma dos indicadores Fiscalização Externa e Controle Governamental.

Concentrei-me nestes dois indicadores para analisar os mecanismos de controle do SIS, da Abin e do CNI, por duas razões diferentes mas complementares. Em primeiro lugar, porque os poderes Executivo e o Legislativo são cada vez mais demandados em suas tarefas de *accountability* da área de segurança e defesa. Depois, porque, como lembra Cepik, o tipo de governo tem influência sobre o desenho organizacional das instâncias de controle externo e supervisão. De fato, em Portugal e na Espanha, cujos regimes são parlamentaristas, observamos a existência de uma *accountability* vertical e horizontal com maior grau de efetividade pela maior integração dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Isto poderia sugerir que este tipo de regime, naqueles casos de países que atravessaram uma transição e consolidação democrática, é mais capilarizável às mudanças político-institucionais, propiciando diretamente um comportamento mais aberto da comunidade de Inteligência. Além daqueles dois indicadores, analisei o papel da sabatina parlamentar e da subordinação da agência civil no sistema de Inteligência como aspectos secundários mas importantes da *accountability*.

A análise dos três casos indicou que a Inteligência civil desses países sofre clivagens típicas da evolução institucional dos serviços durante a transição política. No Brasil, a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI) faz a fiscalização externa (*oversight*) da atividade. Internamente, no âmbito do Poder Executivo, a Abin é controlada pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), a quem cabe supervisionar a execução da Política Nacional de Inteligência. Em um caso e outro, a fiscalização e o controle ainda são baixos sobre os órgãos e sistemas de Inteligência, o que resulta em uma fraca prestação de contas em sentido vertical e horizontal.

A fiscalização parlamentar ainda não é exercida em sua plenitude. E isto pode ser explicado pelos entraves e omissões da legislação, como a falta de um regimento para regular a atuação da CCAI e da CREDEN. Um sinal significativo dessa omissão é o fato de a pauta das sessões secretas das sabatinas dos três últimos diretores-gerais da Abin (Marisa Diniz, Mauro Marcelo e Márcio Buzanelli) não ter sido disponibilizada nem para os arquivos do Congresso Nacional. Em uma democracia consolidada, nenhum depoimento de autoridade pode ficar à margem de registro documental.

A fraca *accountability* da atividade no Brasil é efeito de fatores como a inexistência de uma cultura política parlamentar sobre Inteligência, incipiência de foros e pesquisadores para debater segurança e defesa na perspectiva da Inteligência, resistência e preconceito de parte dos meios de comunicação sobre o papel dos serviços e sistemas, comportamento reativo das comunidades à fiscalização, além de fraca efetividade ou mesmo inexistência de diplomas legais para instituir controles judiciais eficazes. No caso da fiscalização externa (*oversight* parlamentar) há clivagens que refletem antagonismos político-institucionais latentes ou abertos entre a área civil (Congresso Nacional) e militar (GSI/Abin) ainda que formalmente o

gabinete seja um órgão civil. O poder político do Congresso brasileiro é apenas indicativo e não deliberativo face ao que dispuser a Política Nacional de Inteligência.

O controle do Poder Executivo sobre a atividade de Inteligência não é efetivo, apesar de regulamentado. Aliás, a efetividade do controle e fiscalização da atividade no Brasil está na razão inversa ao número de leis, decretos e portarias que regulam a atividade ((Tabela E). A direção geral da Abin goza de forte autonomia para criar agendas e formatar desenhos institucionais, poderes que não têm sido objeto de fiscalização interna e externa. A rigor, não há controle prévio do Poder Judiciário sobre as atividades da Abin. A inexistência de legislação específica de controle guarda uma relação de causa e efeito com a baixa efetividade operacional do órgão. Em outras palavras, para serem concretizadas, algumas atribuições da Abin exigem uma cobertura legal específica (como a permissão para infiltrar agentes para obter um dado negado, instalar escutas em ambientes ou interceptar comunicações). Acredito que a inexistência de legislação de controle relativa ao campo dos direitos e garantias fundamentais reflete a fraca legitimidade político-institucional da Abin. Nas democracias consolidadas, leis de controle servem antes para afirmar a legitimidade dos órgãos de Inteligência, prevenindo eventuais abusos ou punindo desvios dos seus agentes.

A despeito da legislação instituída depois da criação da Abin e Sisbin, ainda não há no Brasil um controle governamental e fiscalização externa efetivos da Inteligência. No caso das atribuições da CCAI, apesar de suas extensas atribuições, há registro de reuniões com caráter menos fiscal do que informativo. A comunidade de Inteligência, incluindo-se aqui os órgãos militares (2as seções das Forças Armadas e das Polícias Militares Estaduais), parece gozar de certa imunidade contra *accountability* institucional. Este quadro em parte pode ser explicado pela inexistência de uma cultura política parlamentar face à atividade de

Inteligência. Por outro lado, a hegemonia militar, implícita ou informal, sobre a área de Inteligência civil explica o isolamento da comunidade e resistência institucional a um controle e fiscalização que não sejam apenas retóricos ou na letra da lei.

Na Espanha, a *accountability* do CNI está situada em três dimensões, a saber: a) Controle Político; b) Controle Judicial; e c) Controle Parlamentar. Em termos políticos, o governo fixa anualmente as missões a partir de uma Diretriz de Inteligência, além de indicar ao rei, para nomeação, os candidatos ao cargo de Secretário de Estado Diretor do CNI e ao cargo de Secretário Geral do CNI. Há também o controle judicial prévio nos casos relacionados aos direitos civis (inviolabilidade da correspondência e da privacidade, por exemplo) constantes dos artigos 18.2 e 3 da Constituição. O controle parlamentar é feito por meio de uma Comissão Delegada para Assuntos de Inteligência, que fiscaliza os créditos destinados a gastos reservados do Centro, a partir dos objetivos definidos e aprovados pelo Governo, e o cumprimento desses objetivos, bem como as atividades do Centro. Os membros da Comissão têm acesso aos segredos oficiais.

Apesar da extensão legal dessa *accountability*, há clivagens políticas que bloqueiam uma fiscalização mais efetiva. Demonstrei, por exemplo, que o controle parlamentar sobre o CNI e demais órgãos de Inteligência é politicamente defeituoso porque não há correspondência entre a regulação deste controle com o princípio parlamentarista da subordinação hierárquica de uma organização administrativa (no caso, o próprio CNI) a um determinado membro do governo que responda politicamente pela gestão daquela organização perante o Parlamento. A rigor, a Comissão do Parlamento espanhol controla basicamente os gastos orçamentários (sob a rubrica de fundos reservados), situando-se como instância, por

assim dizer, “técnica”, do que política. Esta função de controle político não está contemplada e o resultado é uma *judicialização* do controle por meio de normas.

Revenga percebeu uma assimetria entre meios e resultados (isto é, a diferença entre o que o Congresso pode conhecer por meio do diretor do CNI, e o que efetivamente os deputados obtêm) ao observar as exceções ao acesso (relativas às fontes e meios do CNI e àquelas procedentes de serviços estrangeiros). Quer dizer, na letra da lei os deputados parecem ter acesso a tudo, mas na prática são limitados ao acesso à produção de conhecimento intermediado por uma pessoa diretamente interessada naquilo que pode abrir (ou negar) ao processo de *accountability*. O controle governamental ou político está fundado na prerrogativa do governo na fixação da diretriz anual de Inteligência e indicação dos nomes aos cargos de Diretor e Secretário Geral do CNI. Trata-se, pois, de um controle *ex ante* semelhante ao adotado nos regimes presidencialistas.

Em Portugal, a *accountability* da atividade de Inteligência é processada pelos três poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário. O SIS e o SIED são controlados pelo Conselho de Fiscalização do SIRP. Outro órgão de controle externo é a Comissão de Fiscalização dos Centros de Dados, integrada por três magistrados do Ministério Público, designados pelo Procurador-Geral da República. Desde a criação da Lei-Quadro n. 30, de 1984, que instituiu o SIRP, o governo português se preocupa com os mecanismos de controle e fiscalização das atividades de Inteligência. Como demonstrei, em Portugal, a memória autoritária sempre foi fortemente associada às ações de espionagem e repressão dos quadros da PIDE, depois DGS, na era salazarista. As leis de *accountability* nasceram inspiradas na salvaguarda de direitos e garantias fundamentais do cidadão português.

Apesar do avanço, entre 84 e 94, da institucionalização dos controles sobre a atividade, identificamos alguns bloqueios da *accountability* que ecoam práticas de serviços de Inteligência classificáveis no paradigma repressivo. O Conselho do SIRP tem acesso aos relatórios de atividades elaborados pelos serviços, mas a inspeção deve ser feita com aviso prévio dos conselheiros. Além disso, a efetividade da legislação de controle tem sido condicionada consoante a luta político-partidária que penetra no SIRP, implicando às vezes na desnaturalização de seus órgãos, que assumem caráter de aparelhos de governo, e não de Estado. O SIS sofre de certa vulnerabilidade face a indicações menos técnica do que políticas para assumir os cargos estratégicos. Um possível efeito desse aparelhamento (usual por governos à esquerda e à direita) são os casos de espionagem político-partidária envolvendo quadros do SIS contra opositores do governo.

O controle prévio relativo a nomes indicados para dirigir o SIRP é outro aspecto problemático. Em Portugal, a Lei-Quadro que reformou o SIRP em 2004 dispõe que a nomeação do secretário-geral do sistema deve ser antecedida de sua audição ou sabatina no Parlamento. Parece um avanço, mas na prática é um retrocesso em termos de *accountability* institucional face ao que havia, quando a Lei nº 15, de 1996, alterou o art. 15 da Lei-Quadro de 1984 e criou a audição obrigatória para os diretores-gerais do SIS e do antigo SIEDM. A nova Lei-Quadro determina a audição apenas do secretário-geral, sem exigir que os diretores do SIS e SIED sejam ouvidos pelos parlamentares. Ao mesmo tempo, esta lei dispõe que compete ao primeiro-ministro nomear e exonerar, ouvido o secretário-geral, os diretores dos dois órgãos. Na prática, os dois elos mais importantes do sistema de Inteligência (responsáveis pela operação da segurança interna e externa do país) ficam livres do julgamento parlamentar.

No Brasil, o diretor-geral da Abin deve ser sabatinado pelo Senado Federal quando de sua indicação para o cargo pelo Presidente da República. Mas entre ser diretor-geral *de jure* e ser *de facto* há uma distância institucional que os legados políticos tornam mais fortes justamente quando há a necessidade de gerenciar crises político-institucionais entre e nos três poderes da República. Se aprovado pelos senadores da República, ele então é nomeado e toma posse. Ocorre que, no organograma da Presidência, a Abin é subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), órgão militar estratégico incumbido de gerenciar crises institucionais.

O ministro-chefe do GSI sempre é um general, ainda que a lei não determine que o seu titular deve ser um oficial das Forças Armadas. Em si mesma, em termos orgânicos e / ou políticos, a subordinação de um civil a um general não é um problema. Mas no caso em que o regime não pode ser considerado um Estado Democrático de Direito pleno pelo fato mesmo de, entre outros legados, as prerrogativas militares constituírem enclaves autoritários, esta subordinação cria espaços para contenciosos que afloram politicamente. A subordinação da Abin ao Gabinete nega a precedência da agência como cabeça do Sisbin, e ainda distorce, no plano inter-institucional, a relação política entre dois poderes: o diretor da Abin (quase sempre, um civil) é obrigatoriamente sabatinado pelo Senado, mas o ministro-chefe do GSI (sempre um general da ativa), é indicado pelo Presidente da República e não se submete a qualquer sabatina.

Em parte, isto explica porque os conflitos envolvendo a Abin são resolvidos sempre com a queda do diretor-geral. Como demonstrado, desde a posse do general Alberto Mendes Cardoso como ministro-chefe do GSI, em 1999, e, já na gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que indicou para o Gabinete o general Jorge Armando Félix, em 2002, tivemos a

queda de três diretores da Abin. Todos sabatinados, mas não “imunizados” pelo Senado Federal.

No Brasil, demonstrei que o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) inexistia como sistema efetivo porque a Abin, como instância de coordenação, não articulava hegemonicamente o Sisbin. Isto ocorre porque, em essência, a Abin não é legitimada em termos político-institucionais face aos seus pares. Os efeitos disso são: a) o baixo grau de confiança inter-institucional; b) a deficiente coesão e unidade entre os órgãos da área para cumprir as diretrizes nacionais de Inteligência; c) a baixa credibilidade da sociedade civil face ao órgão; d) a baixa eficácia do trabalho operacional e de análise; e) a fraca disposição dos *policymakers* em demandar a agência como potencial formuladora estratégica; e f) a existência de rivalidades internas. Tais efeitos sustentam a hipótese de que a Abin ainda sofre o insulamento de sua burocracia dentro de um paradigma doutrinário militar. A Abin é a cabeça do sistema, mas na prática os serviços de Inteligência das Polícias Militares Estaduais, da Polícia Federal, Rodoviária Federal e Polícias Cíveis não se submetem ao Sisbin.

A organização sistêmica da atividade é um aspecto importante na análise do processo de *accountability* institucional da Inteligência civil. O perfil político-institucional das agências pode condicionar o desenho da comunidade de Inteligência e influenciar os seus padrões operacionais e analíticos. A sobrevivência de legados autoritários de corte militar na constituição desses perfis afeta o sistema internamente (em termos da operacionalidade e funcionalidade dos órgãos e subsistemas que o compõem) e externamente (em termos da articulação inter-institucional dessa rede de Inteligência com os decisores e *policymakers*).

Nos países em que as leis militares permeiam a esfera civil, as Forças Armadas mantêm e reproduzem importantes legados com impactos restritivos na democratização. Como arranjos institucionais elaborados na transição, as agências civis sofrem estes impactos a partir da tutela *de facto* e / ou *de jure* que as Forças Armadas possam exercer. Nos regimes autoritários, por exemplo, o controle legal-institucional sobre as agências é militar, com os sistemas de Inteligência instituídos e coordenados pelas Forças Armadas. Já durante a transição, podemos observar uma tutela civil não efetiva no quadro de uma hegemonia militar no controle da agência.

O sistema de Inteligência durante um processo de mudança política pode estar subordinado a uma agência civil, mas isto não é condição suficiente para que este funcione com um perfil político-institucional democrático. Embora o controle do sistema de Inteligência por uma agência civil seja típica de um Estado de direito, este controle se dá somente quando há uma hegemonia e controle civil efetivos, em termos doutrinários e político-institucionais. Se, após a transição, sobrevivem como clivagens sistêmicas na área hegemonias de corte militar, isto pode ser um indicador de que o processo de consolidação democrática é precário.

Estas clivagens afetam a eficácia de um sistema, categoria esta que pode ser aferida no estudo dos órgãos que compõem a rede sistêmica. Se, por exemplo, a elite militar, concluída uma transição, controla *de facto* a Inteligência civil como uma “reserva de domínio” estratégico, a relação inter-institucional dos órgãos que integram a comunidade poderá sofrer com o choque entre mentalidades civis e militares na luta pela hegemonia. O controle *de jure* dos civis sobre o sistema de Inteligência tende a ser inócuo nas semi-democracias, nas quais

subsiste uma hegemonia militar tácita no controle dos órgãos desse sistema. É o caso do Brasil.

Nestes termos, a eficácia dos órgãos e sistemas de Inteligência pode ser considerada uma função do grau de consolidação democrática de um regime. Se consideramos, por exemplo, que o produto Inteligência é uma construção institucional carregada de uma *memória*, não apenas os analistas, mas também os formuladores de políticas de Inteligência e os decisores governamentais jogam suas demandas conforme seus interesses pela hegemonia nesse aparelho de Estado.

Para Cepik e Antunes, é preciso instituir um sistema brasileiro de Inteligência para fortalecer o que chamam de bases institucionais da democracia, pois os órgãos de Inteligência brasileiros têm fraquíssimo controle público externo e precisam provar a sua eficácia. Esta é também uma preocupação comum dos poderes Legislativo e Executivo na Espanha e em Portugal, países nos quais ainda subsiste um temor difuso de políticos, acadêmicos e jornalistas sobre a área de Inteligência, condicionados por uma visão estigmatizada como memória de seus regimes autoritários. De todo modo, nos dois países os sistemas são estruturados sob controle civil.

O segredo de Estado é um indicador importante para avaliar a influência dos legados autoritários no perfil político-institucional dos serviços secretos. Nas democracias e nos regimes autocráticos, o uso do segredo de Estado é uma das preocupações centrais do governo. O problema do uso do segredo não se circunscreve puramente ao domínio político, uma vez que nem tudo, numa perspectiva axiológica, pode ser considerado moral numa

decisão política. Bruneau relaciona o problema do segredo como um elemento central para o controle da atividade de Inteligência nas novas democracias.

O perfil institucional de uma agência e o grau de consolidação democrática do regime podem afetar fortemente o modo como o segredo de Estado é apreendido e interpretado pelos atores, bem como os modelos e os processos de sua publicização. O segredo é tendencialmente visto pelos profissionais da Inteligência como uma prerrogativa da área *par excellence*. Se numa agência a compreensão do que é um segredo e as práticas / técnicas de guardá-lo estão impregnados por legados autoritários, será ainda mais difícil instituir leis, normas, comportamentos e atitudes que possam civilianizar a área sob o princípio da transparência republicana. É possível referir aqui, por assim dizer, um patrimonialismo às avessas do agente / serviço público sobre os segredos oficiais, na medida em que um interesse privado (por exemplo, um funcionário público com uma atitude patrimonialista, supostamente no interesse da esfera pública), apropria-se da informação documental classificada para subtraí-la do próprio público, no caso em que este tenha a necessidade de conhecer.

A palavra civilianizar cabe bem porque, parece-me, a resistência / fechamento da Inteligência a uma crítica pública dessa prerrogativa está fundada em um legado militar. Menos ou mais militar, o fato é que historicamente os regimes instituem leis de salvaguarda e / ou acesso aos segredos que podem refletir as clivagens políticas originárias da transição. A legislação para a salvaguarda de assuntos sigilosos pode sinalizar certos legados políticos e / ou autoritários que, em termos estruturais e institucionais, balizam as escolhas das elites quanto ao que deve ser considerado segredo e como a sociedade poderá acessá-lo.

O segredo da política do segredo de Estado não raro traduz certos legados circunscritos aos *temas tabus* nos regimes democráticos ou na transição ou consolidação democrática. Sob um regime político autoritário o paradigma repressivo comum aos serviços de Inteligência proíbe ou torna praticamente impossível o acesso aos acervos documentais desclassificados (no caso de existir uma lei anterior que o possibilite e que ainda não tenha sido revogada). Na transição / consolidação de um novo regime a política de desclassificação é mantida sob clivagens que em geral ecoam legados autoritários nas agências de paradigma informativo. No Estado Democrático de Direito a política de desclassificação e acesso aos documentos e / ou dados pessoais sob sigilo tende a ser regular e efetiva.

No Brasil, por exemplo, a Presidência da República e os serviços secretos (leia-se Abin e serviços de Inteligência das Forças Armadas), mantêm uma política de silêncio sobre o tema *tabu* Guerrilha do Araguaia. A alegação oficial do governo é de que não há arquivos sobre a guerrilha comunista, pois os documentos teriam sido incinerados ao longo dos anos. Um livro recente desmentiu esta versão, a partir da coleta de documentos oficiais retirados de arquivos particulares e das Forças Armadas. Na obra, são exibidos dezenas de documentos sobre as operações – alguns provando a decisão militar e política de extermínio dos guerrilheiros e a prática de tortura dos prisioneiros.

A guerrilha do Araguaia é um tabu no Brasil porque evoca, como memória, a sobrevivência de visões de mundo antagônicas, e que até hoje afloram como discursos institucionais de militares *versus* civis. Se este discurso resiste no tempo é porque ainda não ocorreu sua catarse interna à instituição, a qual implica o reconhecimento de práticas e abusos autoritários, mesmo no “cumprimento do dever”. Tais práticas e abusos refletiram posições doutrinárias relativamente ao Desenvolvimento de Defesa Interna cultivada desde os anos 60,

no Brasil. Vimos, por exemplo, o Manual de Segurança Nacional adotado pela EsNI (e também pelos militares das Forças Armadas nos seus cursos de informações) dispor que, no caso de “luta interna”, a finalidade das medidas deveria ser “eliminar” bases de guerrilha e zonas liberadas.

A legislação brasileira de acesso e salvaguarda de documentos públicos é afetada ainda por um forte controle na liberação de documentos de grau ultra-secreto e secreto, o que tem sido objeto de protestos de pesquisadores e estudiosos brasileiros e estrangeiros. A Lei 11.111, de 2005, é criticada, entre outros motivos, porque estende até 60 anos o prazo mínimo para acesso a documentos ultra-secretos (e mesmo assim a abertura à consulta pública dependerá de análise de uma comissão). Para os críticos, a legislação condiciona o acesso aos documentos classificados na perspectiva autoritária de segurança do Estado e da sociedade. Apesar disso, o instituto do *habeas data*, garantido na Constituição Federal de 1988, foi um avanço importante no acesso aos dados pessoais porventura existentes nos arquivos do Governo Federal.

Assm como no Brasil, na Espanha e em Portugal as legislações de salvaguarda de documentos sob segredo de Estado também não estão imunes aos atritos que se verificam entre os atores políticos. No entanto, estes atritos são antes motivados por questões pontuais do que sobre princípios político-ideológicos, nos quais sempre são evocadas clivagens entre atores que, mesmo na fase da consolidação, ainda têm acertos de contas a fazer.

Portugal e Espanha possuem modelos de salvaguarda e classificação próximos em termos legais e doutrinários. Em geral, os graus de classificação recobrem assuntos similares nos serviços secretos dos países com uma doutrina de Inteligência consolidada, e a variação

de país para país diz respeito às especificidades políticas, geopolíticas, históricas e culturais de cada nação. Em termos comparativos, os assuntos cobertos pelos marcadores se assemelham entre Brasil, Portugal e Espanha.

Nos dois países, as leis de controle e desclassificação / liberação de documentos são objeto do crivo de autoridades judiciárias que efetivam uma fiscalização transversal (incidente também sobre a área de Inteligência) ainda inexistente no Brasil. Em relação à legislação brasileira, a política de salvaguarda e classificação é mais aberta, mesmo face aos assuntos relacionados com as eras de Franco e Salazar. Trata-se de um padrão que possivelmente reflete o grau de democratização das instituições públicas e das sociedades espanhola e portuguesa.

A doutrina de Inteligência foi um dos indicadores analisados no capítulo 4. Como uma linguagem política *de* e *do* poder, a doutrina da atividade de Inteligência é uma ideologia constituída pelos *credenda* e *miranda* editadas por uma elite. Nestes termos, uma elite política – esteja localizada na superestrutura do poder ou se situe no comando de um dado órgão politicamente estratégico – referirá seu discurso como expressão de ideais, sentimentos e crenças tidos como naturais, comuns e genéricos na sociedade. A doutrina conforma-se como uma especialidade de funcionários estatais estrategicamente situados em uma rede de relações de poder cujo ápice é a chefia do governo.

Ao fim da transição / consolidação democrática, podem subsistir legados autoritários na forma de memórias e práticas que afetam o perfil institucional dos serviços. Em termos conceituais, uma doutrina de Inteligência deve ser neutra, apolítica e imparcial, e a esses princípios deve corresponder, na prática, o ente estatal que aplica as diretrizes formuladas.

Mas raro ou nenhum órgão estatal com atribuições estratégicas, sobretudo uma agência ou serviço de Inteligência, é infenso aos aspectos ideológicos inatos àquela relação. Pode decorrer daí a *ideologização* da doutrina a partir da influência de grupos hegemônicos, pois ao pensamento da elite deve corresponder, *teoricamente*, o órgão de Inteligência na formulação de suas diretrizes.

A esse respeito, as diretrizes de Inteligência, formuladas pela antiga Escola Nacional de Inteligência (EsNI) e, hoje, pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin), configuram um exemplo de como as “escolhas” dos alvos podem ser políticas – correspondendo, em essência (e quanto ao que é operacional e politicamente mais importante às injunções políticas em um contexto centro-periferia), aos discursos políticos hegemônicos de cada época histórica. Se, por exemplo, nos anos 60 / 70, o inimigo interno nos países dependentes era a “ameaça subversivo-comunista”, desde os anos 90 opera-se uma inflexão temática: o dedo acusador dos Estados centrais e periféricos ocidentais (agora, política e ideologicamente alinhados em bloco) volta-se para o *inimigo terrorista* e o *inimigo narcotraficante*.

A inflexão doutrinária pode refletir conjunturas que influenciam decisões e visões de gestores de Inteligência, mas não justifica leituras fatalistas quanto ao papel dos serviços, até porque estes seguem diretrizes de governo, mas são órgãos de Estado. Assim, está equivocada, na substância, a idéia da direção geral da Abin que, após os atentados terroristas de 11 de setembro, o órgão deve se subordinar à agenda de segurança da potência hegemônica (EUA), pois esta modula todos os países periféricos. Este pensamento reflete uma inflexão doutrinária da Abin, entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. O efeito disso é um falseamento do discurso, enquanto tal: os documentos e relatórios de Inteligência tentam “falar” com a “voz” do dono / governo. Essa operação é de mão dupla:

o ator e / ou elite também força a instituição (tome-se esta, mesmo, como uma estrutura discursiva) a pensar e falar a realidade conforme seu interesse ou luta hegemônica pelo poder.

Em termos históricos, demonstrei, na análise da evolução doutrinária da Inteligência brasileira, a permanência de um pensamento fundado na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), ideologia estruturada a partir dos anos 50 nos Estados Unidos, e disseminada pelos cursos de suas escolas militares, tais como o *National War College* e o *Industrial College of the Armed Forces*, em Washington. No Brasil, a Escola Superior de Guerra (ESG), já a partir dos anos 50, foi a principal formuladora e intérprete dos princípios doutrinários importados pelos oficiais das Forças Armadas que fizeram cursos naquelas escolas. No Chile, estes esforços eram missão da *Academia Superior de Seguridad Nacional*. Nestes dois países, os textos das escolas de segurança nacional tinham forte semelhança com os da matriz norte-americana.

Os efeitos da ideologia anticomunista disseminada no ocidente foi verificado nos serviços de Portugal, Brasil e Espanha. O discurso político da Guerra Fria conseguiu unificar, no combate aos comunistas, o trabalho de espionagem e contra-espionagem entre os serviços dos três países, mesmo quando estes eram ditaduras inimigas (Portugal e Espanha), ou quando o regime político era democrático, na presidência de Juscelino Kubitschek.

Durante a transição brasileira, a doutrina da atividade não rompeu com os legados autoritários. Demonstrei isto ao comparar os quatro manuais de doutrina de Inteligência brasileiros, editados nas décadas de 70 e 80. Todos os manuais são idênticos na terminologia e na inspiração ideológica. Em outras palavras, eles ecoam a Doutrina de Segurança Nacional dos anos 50. Esta semelhança pode ser explicada nos termos da Política de Segurança

Nacional (PSN) do período, cujo conceito de Estratégia Nacional vai evoluir menos na essência do que no rebuscamento retórico. No conceito de 1967, a Política Nacional da doutrina esguiana (via Estratégia Nacional) se submete aos objetivos da PSN. Já no conceito de 1974, a Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para alcançar e manter os objetivos fixados pela Política Nacional. A rigor, a mudança conceitual é apenas retórica, dado que na tradição teórico-doutrinária da ESG está implícito na Política Nacional a variável Segurança. Estes manuais retorcem, desbastam e lambem os conceitos mas não conseguem se livrar da camisa de força da Política de Segurança Nacional.

Os manuais de doutrina de Inteligência mantiveram-se aferrados à inspiração ideológica da ESG até o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). Durante o governo do presidente Lula da Silva foi editado pela Abin um novo manual com as bases comuns da doutrina para os órgãos que compõem o Sisbin. Dada a sua generalidade, este manual é, na verdade, um esboço de doutrina na qual está ressaltada sua dimensão técnica. Parece-me que o formulador doutrinário buscou “enxugar” a ideologia da segurança nacional presente nos manuais antigos, mas não atentou para a dimensão política da atividade. Esta dimensão requer uma doutrina afinada com temas como ética, *accountability* e Estado Democrático de Direito, além de definições precisas quanto às suas características. Todas as doutrinas de regimes democráticos são, por exemplo, adomáticas, no sentido de que não se submetem a idéias impostas e porque estão fundadas numa racionalização. No entanto, um dogma de caráter político pode ser autoritário ou democrático.

Como conclusão, posso afirmar que a doutrina de Inteligência brasileira ainda não rompeu o legado dessa memória de uma doutrina ideologicamente condicionada que, se antes existia na forma de uma ideologia de Estado (autoritário), agora institucionaliza-se como uma

ideologia de governo. Antes, o serviço secreto brasileiro via ideologia em tudo; agora, não enxerga o *ethos* político da atividade. Daí observarmos a persistência de certas visões de mundo que ecoam entre os analistas de Inteligência conceitos como o de “inimigo interno”, no caso, o MST e seus militantes.

A doutrina de Inteligência civil de Portugal e Espanhal é laica, enquanto a do Brasil situa-se numa faixa híbrida, na qual se processa a instituição de uma doutrina laica em meio à persistência de legados que ainda a afetam, seja na substância ideológica, seja em termos técnicos, relativos às normas e padrões. Como vimos, a existência de uma doutrina laica, como a do SIS e CNI, ou ideologicamente condicionada, como a da Abin, está relacionada com o caráter da relação civil-militar no regime pós-transição.

Deveríamos presumir que as três democracias, encerrada a consolidação democrática, conformassem órgãos doutrinariamente livres de legados autoritários. Contudo, isto não ocorre no Brasil porque, em meu entendimento, a elite hegemônica na Abin continua insulada (e insulando-a) sob um *ethos* militar. Aqui, ocorre uma curiosa simbiose, somente na aparência paradoxal: conformam esta hegemonia os civis egressos da velha ordem do SNI (*de jure*, os dirigentes da Abin) e os militares que tutelam o órgão via GSI (*de facto*, os que definem e conduzem a política de Inteligência). Dá-se, na verdade, em nível micropolítico, o efeito típico de democracias que carregam marcas genéticas de transições nas quais as elites militares afiançaram e impuseram medidas bloqueadoras da democratização profunda do regime e de suas instituições: os civis não rompem dados constrangimentos político-institucionais, com receio de ferir prerrogativas militares, e estes mantêm-se hegemônicos em arenas de conflito vermelhas, as quais consideram áreas de domínio estratégico, como a atividade da Inteligência civil. Parece-me que o caráter da doutrina de Inteligência é função

do caráter democrático ou semidemocrático do regime. Assim, a doutrina tende a ser ideologicamente condicionada naqueles regimes cujos militares hegemonizam a atividade fundados em práticas, memórias e comportamentos aos quais os civis se conformam/subordinam, em termos político-institucionais.

A doutrina de Inteligência tende a incorporar ou reforçar ideologias nos casos em que, entre a transição e a consolidação democrática, não houve uma ruptura do pensamento que concebe os órgãos de Inteligência como aparelhos de governo. Como tal, a doutrina sofrerá inflexões ideológicas conforme a hegemonia político-ideológica de cada elite governante. Se uma política de Inteligência pode ser concebida ideologicamente, nos termos da filiação ideológica daquela elite, não segue daí que a doutrina de um órgão de Estado tenha que incorporá-la. Acredito não ser este o caso brasileiro porque a Abin, como demonstrado, ainda não debelou, no núcleo duro da doutrina, a idéia do “inimigo interno”, como é visto hoje o MST e outros movimentos sociais mais combativos.

Nos casos do SIS e CNI, apesar da forte influência de variáveis externas ou intervenientes na formulação de diretrizes para a segurança e defesa nacionais, os fundamentos democráticos de seus regimes são sólidos, o que de certa forma blinda sua Inteligência civil de uma contaminação ideológica na substância da doutrina. No caso brasileiro, mantém-se uma memória doutrinária discursiva que remonta à Doutrina de Segurança Nacional.

Por fim, analisei o indicador Militarização para aferir a interferência de legados militares nas três agências. Nos países cuja ordem política foi tutelada pelos militares, a democratização não é completa se não debelar todas as leis e práticas político-institucionais

que sobrevivem na forma de legados autoritários. Algumas prerrogativas militares podem ser um exemplo de legado autoritário, sobretudo quando tentam controlar / tutelar instituições estratégicas como os órgãos de Inteligência civis. Para aferir se o serviço de Inteligência está desmilitarizado, Fernández listou quatro condições, a saber: a) O grau de profissionalização do pessoal; b) Chefia de um civil; c) Eliminação do caráter monopolizador (Inteligência interna e externa em um só serviço); e d) Tirá-lo da dependência de um ministério militar.

Demonstrei que as quatro condições são necessárias, mas não são complementares. A variável consolidação democrática é um elemento de análise importante para aferir o peso da influência da subordinação orgânica das agências. Por exemplo, a Abin está subordinada ao GSI (órgão com status de ministério civil), mas sofre uma militarização na medida em que o GSI, que a tutela, é hegemonizado pelos militares em um regime cujo processo de consolidação democrática é precário. Já o CNI está sob tutela do ministério da Defesa, mas é blindado contra processos de militarização na medida em que a democracia espanhola está consolidada e se fortalece uma hegemonia civil.

A adscrição da Inteligência a um ministério militar persiste desde a criação do Cesid e poderia ser justificável à época como forma de os militares subordinados aos civis poderem observar de perto e informar ao governo os movimentos de militares inconformados com os rumos liberalizantes da transição. No entanto, a lei de criação do CNI manteve sua localização, mesmo com a democracia espanhola consolidada. A lei reguladora do CNI também mescla conceitos de segurança e defesa ao definir os serviços de Inteligência como dependentes organicamente do Ministério da Defesa, e neste sentido é possível dizer que os “militariza”. Trata-se, pois, de uma militarização em termos de organograma, e não político-institucional, como é o caso da Abin face ao GSI.

Quem detém a hegemonia institucional nas agências de Inteligência é um dos indicadores pelos quais podemos analisar o grau de consolidação democrática de um regime no quadro das relações civis-militares. Já no início das transições políticas, a luta das elites pela hegemonia nos serviços secretos sinaliza em parte os termos em que os atores podem jogar. Compõem estes termos legados políticos e / ou autoritários que a elite civil e as elites militares negociam a partir de seus recursos político-institucionais. O resultado desta disputa pode ser a desmilitarização ou a permanência de um *ethos* militar nas agências.

Nos casos da Espanha e do Brasil, demonstrei que as elites militares, durante a transição, tentaram hegemonizar a Inteligência civil por motivos diferentes. No primeiro caso, os militares espanhóis buscaram manter a Inteligência sob sua tutela para resistir à democratização ou pelo menos preservá-la como domínio “natural”. Fizeram-no, aparentemente, baseados em dois cálculos: a) porque consideravam o serviço secreto como instituição *stricto sensu* militar e, portanto, deveria estar orgânica e operacionalmente sob controle das Forças Armadas; e b) porque a área de Inteligência era um recurso estratégico na luta pelo poder e / ou reforma do regime.

A presença militar nas agências secretas é um fator importante para a análise da militarização/desmilitarização nos processos de mudança política. O Cesid, entre 1981 e 2002, continuou como um serviço de Inteligência com um significativo peso militar na sua constituição. A mudança no sentido de civilianizar o órgão começou em 29 junho de 2001, com a nomeação do seu primeiro dirigente civil, diplomata Jorge Dezcallar. Em maio de 2002, com a criação do CNI, acelerou-se o processo de profissionalização do órgão, no sentido de abri-lo com a seleção, formação e maior presença de civis, inclusive do sexo

feminino. No serviço secreto brasileiro, em 1994 a abertura aos civis começou com a instituição de concurso público para selecionar os analistas de informações.

Apesar disso, no serviço brasileiro há fortes clivagens político-institucionais que impedem ou bloqueiam uma renovação de mentalidades e práticas. A hegemonia dos antigos quadros do SNI persiste, mesmo depois de 21 anos de regime democrático e 14 anos da extinção daquele órgão. O controle se dá sobretudo nos cargos diretivos (em geral, comissionados). Na gestão do antigo diretor-geral, Mauro Marcelo (julho/2004 a julho/2005), dos 27 ocupantes dos principais postos de chefia da Abin, 25 foram quadros do SNI (93% do total).

Isto revela uma relação de causalidade entre o legado da transição política e o desenho institucional do órgão de Inteligência. Com efeito, o tipo de ruptura do regime antecedente e o modelo de transição que se segue afetam estruturas e instituem práticas institucionais que traduzem a quebra ou resistência de legados autoritários nos serviços secretos. No caso da Abin, por exemplo, persiste um legado de caráter militar para decidir as promoções na carreira de Inteligência. Trata-se, como demonstrado, do princípio da antigüidade, que em geral se sobrepõe à meritocracia (princípio raramente levado em conta). O princípio da antigüidade explica, em parte, a baixa mobilidade funcional nos quadros estratégicos da Abin.

Em Portugal, por exemplo, a ruptura revolucionária criou a mais radical lei de “saneamento” ao enquadrar os agentes da DGS (ex-PIDE), impedindo-os de permanecerem no serviço público. A medida extinguiu as práticas de polícia política dos serviços criados a seguir, desinstitucionalizando a cultura da espionagem. No Brasil, a posse do primeiro governo civil pós-ditadura, em 1985, e a extinção do SNI, em 1989, não mudou a substância

da doutrina nem certas práticas de espionagem ilegal do serviço secreto civil. Ao mesmo tempo, os sucessivos órgãos permaneceram com o mesmo perfil de quadros civis, os analistas de informações, em grande parte egressos dos NPORs e CPORs, enquanto os chefes regionais eram militares da ativa ou reformados. Na verdade, a nova presença civil na Inteligência começou em 1995, com a posse dos concursados de 1994.

A maior presença de civis nos órgãos de Inteligência é uma condição importante e necessária para avaliar o avanço ou consolidação de um desenho institucional democrático. Bruneau e Boraz dizem que mais civis envolvidos com a Inteligência significa mais transparência. Não necessariamente, se os civis não instituírem uma hegemonia política nos serviços e comunidade de Inteligência não militar. Em outras palavras, a mera presença de civis nas agências não garante a construção de um desenho institucional democrático. Daí discordar parcialmente daqueles autores quando afirmam que, durante o processo de transição democrática no Brasil e África do Sul, barganhas políticas e institucionais resultaram na diminuição e eliminação de prerrogativas da velha guarda da comunidade de Inteligência. No Brasil, os antigos quadros do SNI continuam hegemonizando a agência. Isto não seria um problema em si mesmo, se esta hegemonia institucional não estivesse em parte bloqueando e / ou constringendo tanto a construção de um desenho democrático quanto a eficácia do trabalho da agência e da comunidade como sistema.

Outro fator importante para analisar o par militarização / desmilitarização é a presença de mentalidades e doutrinas militares nas agências civis. No SIS e CNI os militares são em geral quadros operacionais e inexistem qualquer memória doutrinária de caráter militar a permear as relações com os quadros civis. No caso da Abin, está em processo uma extensa e profunda mudança de desenho institucional. Em termos práticos e simbólicos, as medidas

criam/reforçam um processo de militarização tácita e implícita da atividade de Inteligência, já identificado por Zaverucha. De acordo com este autor, a militarização é um processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos e doutrinas, procedimentos e pessoal, em atividades de natureza civil. A militarização é crescente quando os valores do Exército se aproximam dos valores da sociedade. Quanto maior o grau de militarização, mais tais valores se superpõem.

A direção fez mudanças de caráter simbólico e estrutural. Em termos simbólicos, a militarização é observada na criação de signos e nomenclaturas (titularidades) que negam o caráter laico da atividade. Foi instituído um gavião carcará como ave-símbolo da Abin, sob o argumento de que o carcará é destemido, dotado de visão aguda e controla o território onde habita. Contudo, analistas da agência lembram que o gavião também é uma ave de rapina, traiçoeira e predadora, assim como a águia do brasão da CIA.

Também foram criadas titularidades de inspiração militar (com nomenclaturas assemelhadas às do Exército brasileiro). A portaria criou títulos de comandante, oficiais de inteligência e comissários que guardam paralelo com as patentes de Coronel, Tenente-coronel, Major, Capitão etc. Em seu argumento, a direção afirma que as antigas denominações mostravam-se imprecisas, inadequadas e anacrônicas, não correspondendo à evolução doutrinária que a atividade de Inteligência vem experimentando nos últimos anos. As titularidades instituem, subliminarmente, uma identidade funcional hierarquizada nos moldes da carreira do Exército. Cria, na prática, uma ortodoxia de titularidades que nem o regime militar ousou formalizar entre os civis da atividade.

A direção instituiu ainda uma bandeira e um hino da Abin, cuja letra, de caráter criptomarcial, é questionada por uma parcela significativa de analistas de Inteligência.

Também foi criada uma logomarca com o carcará sobrevoando o planeta Terra, no qual lê-se o dístico: “Em Defesa do Brasil”. Ora, quem defende o Brasil como nação soberana e independente, em caso de guerra, são as Forças Armadas sob comando supremo do Presidente da República. A Abin foi criada para defender o Estado democrático de direito, isto é, um ente político juridicamente definido.

A militarização também pode ser observada como um defeito de desenho institucional, relativamente às questões de controle e subordinação hierárquica da agência na estrutura do Poder Executivo. A subordinação institucional de uma agência de Inteligência não é uma questão de organograma. A natureza da atividade, nos termos do papel que exerce como fonte de informações e análises para o Presidente da República ou para o Primeiro-ministro, revela-se na sua dimensão política sobretudo quando eclodem crises político-institucionais e a área começa a refletir internamente e nas relações com outros organismos o jogo e a luta entre interesses em conflito.

Nos países em que a área de Inteligência é uma reserva de domínio dos militares (caso do Brasil) a subordinação orgânica da chefia da agência civil é um legado que pode fragilizar o processo de consolidação democrática. Isto porque os conflitos que envolvem a agência eclodem politicamente, com efeitos sobre: a) o grau de confiança inter-institucional; b) a coesão e unidade entre os órgãos da área para cumprir as diretrizes de Inteligência; c) a credibilidade da sociedade civil no órgão; d) a eficácia do trabalho operacional e de análise; e) a disposição dos *policymakers* em demandar a agência como potencial formuladora estratégica; e f) a existência de conflitos internos.

Estes seis efeitos enfraquecem a Abin nos termos de uma atividade de Inteligência efetiva e como instituição. A fraqueza institucional da agência nos reporta à presença de

legados que, como memória política e atividade prática, bloqueiam a legitimação político-institucional do órgão face à sociedade e aos órgãos da comunidade de Inteligência. É curioso ver, no processo de consolidação democrática brasileira, a Abin afirmar uma legalidade que não vem implicando necessariamente numa legitimidade, e o GSI buscar uma legitimidade na área de Inteligência civil, enquanto açambarca atribuições legais daquela agência. No Brasil, o estigma da sociedade civil continua sendo reforçado pelos sucessivos casos de corrupção e espionagem ilegal nos quais agentes e ex-agentes da Abin são envolvidos como executores ou autores.

Também vimos que a Abin adotou diretrizes de Inteligência que afetam o trabalho de campo e de análise dos quadros. As diretrizes gerais da agência para 2006 e 2007, por exemplo, colocaram um viés estranho à atividade, ao relacionar como um objetivo desenvolver ações visando a difundir a imagem da Abin como instituição nacional e permanente, voltada para a defesa dos interesses nacionais e a proteção do Estado democrático de direito, da *Lei* e da *Ordem*. O conceito desta diretriz é similar às atribuições das Forças Armadas brasileiras, mas o que já é classificado por muitos autores como uma tutela política indevida (as Forças Armadas como garantidoras da lei e da ordem) é, no caso desta nova atribuição, uma perigosa inflexão doutrinária. Ou seja, a Abin, um órgão civil *de jure*, está sendo militarizada à imagem e semelhança das Forças Armadas, inclusive arrogando a si tutelas que são questionáveis mesmo para as Forças Armadas. No entanto, a militarização não implica em seu fortalecimento institucional, mas no aprofundamento de sua subordinação orgânica e política face ao GSI.

As novas diretrizes ainda secundarizam a contra-inteligência e o campo interno é reforçado. Enquanto as ameaças e riscos aos Estados aumentam, a Abin desprioriza a contra-

espionagem e reforça o setor de Inteligência, ou seja, o trabalho no campo interno. Quanto ao item *e*, face a este quadro e à cultura dominante, os *policymakers* demandam muito pouco a agência, aspecto também comum às elites políticas de Espanha e Portugal.

Por fim, demonstrei que a subordinação da Abin ao GSI implica naqueles cinco efeitos. Em primeiro lugar, o Gabinete concentra os fluxos de informação de todo o sistema de Inteligência. É um gestor de crises político-institucionais relacionadas com as áreas de segurança e defesa, mas filtra o fluxo e influencia as análises sob um foco que é também militar. Os departamentos de Inteligência da Polícia Federal não têm uma relação institucional de confiança com a Abin, sobretudo no nível das superintendências estaduais. Dado que a Abin é na prática apenas um canal periférico do tráfego sistêmico de informações, isto implica numa quebra da hierarquia sistêmica e tem efeitos sobre a coesão e unidade da atividade de Inteligência entre os órgãos. A identidade institucional militar do GSI provavelmente influencia a relação com a sociedade civil, pois no Brasil ainda é forte a memória do SNI como um órgão de arbítrio e repressão do regime militar.

Face ao exposto, a análise do conjunto de indicadores sugere conclusões significativas para os três casos estudados. Em primeiro lugar, a hipótese central se confirma, ou seja, a existência de legados autoritários constrange a democratização dos serviços de Inteligência civil, com maior ou menor grau de civilianização desses serviços a depender do alcance do processo de consolidação democrática. Tais legados também condicionam fortemente a institucionalização de uma *accountability* mais efetiva nos serviços, além de condicionarem ideologicamente a doutrina de Inteligência.

Outra hipótese confirmada assegura que nos países em que sobrevivem legados autoritários na área de segurança e defesa, os militares buscam conservar a tutela *de jure* e *de*

facto das agências civis por considerar a área de Inteligência uma reserva de domínio político-institucional estratégica. É o caso do Brasil, em função sobretudo do caráter semidemocrático do regime. Neste país, a Inteligência civil é mais vulnerável, em termos político-institucionais, à presença desses legados.

Em resumo, a instituição de um desenho democrático do SIS e do CNI e a permanência de legados autoritários na Abin podem ser explicados por um conjunto de causas, a saber:

a) a transição e consolidação democrática na Espanha e em Portugal instituíram regimes políticos democráticos, nos quais as elites civis são hegemônicas e tutelam os militares. Estes regimes civilianizaram progressivamente a atividade de Inteligência;

b) no Brasil, a Inteligência civil é uma reserva de domínio estratégico dos militares, que a hegemonizam direta e indiretamente, razão pela qual subsistem ou são criados processos de militarização. Na Espanha e em Portugal os militares não tutelam nem exercem a hegemonia no CNI e SIS, respectivamente;

c) a doutrina de Inteligência brasileira ainda sofre a influência de legados ideológicos do regime militar, enquanto a da Espanha e de Portugal podem ser classificadas como laicas;

d) a política de segredo de Estado brasileira sofre clivagens no acesso e desclassificação de documentos porque subsistem temas tabus relacionados com práticas e ações militares durante o regime militar.

Estas conclusões implicam a necessidade de democratizar a Inteligência civil brasileira. Uma premissa desse processo é enxergar os serviços secretos civis a partir do reconhecimento de seu *ethos* político. Tais órgãos são aparatos técnicos apenas em termos

operacionais. Como aparelhos de Estado ligados diretamente ao poder, sua missão deve ser considerada numa dimensão política, pois é desta que pode derivar sua legitimidade no Estado e para a sociedade. Mas um novo desenho institucional depende, em parte, no caso brasileiro, da ruptura de uma aliança implícita que, derivando da relação de poder civil-militar, penetra e / ou modula a Inteligência civil, em termos político-institucionais.

Portugal e Espanha precisam tornar mais efetivos os controles da atividade, além de debelar eventuais restos de memórias e práticas conservadoras no SIS e CNI. Ao governo, sociedade e Congresso Nacional brasileiro cabe debelar alguns fortes legados autoritários que constroem a democratização da Abin. Por fim, concluo que, para uma democracia ser sólida, é condição necessária constroer seus serviços secretos civis (e militares) numa dimensão política democrática.

BIBLIOGRAFIA

TEORIA POLÍTICA, METODOLOGIA E GERAL

ALMINO, João. *O segredo e a informação – Ética e política no espaço público*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado (AIE)*. (Trad. de Walter Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro). Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 1984.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política* (trad. João Ferreira e outros). Brasília (DF): Editora UnB, 1986.

----- *et alli. Elites, Grupos de Pressão e Mudança Política*. Brasília (DF): Editora Universidade de Brasília, 1984.

----- *Teoria Geral da Política*. Brasília (DF): UnB, 2000.

BONFILS-MABILON, B.; e ÉTIENNE, B.. *Será a Ciência Política uma Ciência?* (Trad. Alexandre Emílio). Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

BOTTOMORE (ed.), Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.

CAPELATO, Maria Helena Rolim. *Multidões em Cena – Propaganda Política no Varguismo e no Peronismo*. Campinas (SP): Papirus, 1998.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. Campinas (SP): Papirus, 1988.

CHILCOTE, Ronald H.. *Teoria de Política Comparativa – A Busca de um Paradigma Reconsiderado*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.

COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional – O Poder Militar na América Latina* (trad. de A. Veiga Fialho). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

COUTO, Jorge. *A Construção do Brasil*. Lisboa: Edições Cosmos, 1995.

DAHL, Robert A.. *La Poliarquía – Participación y Oposición*. Madrid: Tecnos, 2002.

DOUGLAS, Mary. *Como as Instituições Pensam*. São Paulo: EDUSP, 1998.

DUVERGER, Maurice. *Ciência Política – Teoria e Método*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1992.

- DREIFUSS, René. *Política, Poder, Estado e Força – Uma Leitura de Weber*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1993.
- ELSTER, Jon. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. São Paulo: Relume-Dumará, 1989.
- EVERA, Stephen van. *Guide to Methods for Students of Political Science*. New York: Cornell University Press, 1997.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: Editora UnB, 2001.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Porto Alegre: L&PM Editores, 1980.
- FERREIRA, José Medeiros (Coord. Científica). *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*. Lisboa: Edições Colibri, 2001.
- FIGUEIREDO, António de. *Portugal: Cinzentos Anos da Ditadura*. Lisboa: Publicação Dom Quixote, 1976.
- FIORIN, José Luiz. *Linguagem e Ideologia*. São Paulo: Editora Ática, 2001.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis (RJ); Vozes, 1987.
- FRIEDE, Reis. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- GARCIA, Néson Jahr. *Sadismo, Sedução e Silêncio. Propaganda e Controle Ideológico no Brasil (1964 – 1980)*. São Paulo: Edições Loyola, 1990.
- GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- , *A Ditadura Escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GILES, Thomas Ransom. *Estado, Poder, Ideologia*. São Paulo: EPU, 1985.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. (Trad. de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva). Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1999
- JOHNSON, Janet B.; JOSLYN, Richard A.; e REYNOLDS, H.T.. *Political Science – Research Methods*. Washington (D.C.): CQ Press, 2001.
- LANDMAN, Todd. *Issues and Methods in Comparative Politics – An Introduction*. Londres e Nova Iorque: Routledge-Taylor e Francis Group, 2003.
- LASSWELL, Harold. *A Linguagem da Política*. Brasília (DF): Editora Universidade de Brasília, 1980.
- L'HEUILLET, Hélène. *Alta Polícia, Baixa Política – Uma Abordagem Histórica da Polícia* (Trad. Luís Fonseca). Cruz Quebrada (Portugal): Editorial Notícias, 2004.

LÖWY, Michael. *Ideologias e Ciência Social – Elementos para uma análise marxista*. São Paulo: Cortez, 1999.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Bertrand Brasil, 1986.

ORLANDI, Eni P.. *Análise de Discurso – Princípios e Procedimentos*. Campinas (SP): Pontes, 2000.

PETERS, B. Guy. *Comparative Politics – Theory and Methods*. New York (NY): New York University Press, 1998.

PINTO, Milton José. *Comunicação e Discurso*. São Paulo: Hacker Editores, 1999.

RAGIN, Charles C.. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1989.

RECIO, Glicerio Sánchez (ed.). *El Primer Franquismo (1936 – 1959)*. Madrid: Marcial Pons, 1999.

RODRIGUES, Paulo Madeira. *De Súbito, em Abril – 24, 25 e 26*. Lisboa: Editora Arcádia, 1974.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Biblioteca das Ciências do Homem – Edições Afrontamento, 1990.

SHAPIRO, Ian. *The State of Democratic Theory*. New Jersey (EUA): Princeton University Press, 2003.

SPÍNOLA, António de. *Portugal e o Futuro – Análise da Conjuntura Nacional*. Lisboa: Arcádia, fevereiro de 1974.

THOMPSON, John B.. *Teoria Social Crítica*. São Paulo: Editora Vozes, 2000.

WILKINSON, Paul. *Terrorismo Político*. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1976.

ZAKARIA, Fareed. *The Future of Freedom*. New York / Londres: W. W. Norton and Company, 2003.

ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil Democracia – Collor, Itamar FHC e os Militares (1990 – 1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

BIBLIOGRAFIA GERAL DA TRANSIÇÃO

BRASIL, PORTUGAL E ESPANHA

AGUERO, Felipe. *Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military and Democracy in South America*. 1998.

..... . *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza, DL, 1995.

BRITO, Alexandra Barahona (coord.) et alli. *Política da Memória – Verdade e Justiça na Transição para a Democracia*. Lisboa: ICS, 2004.

CARRILHO, Maria. *Forças Armadas e mudança política em Portugal no séc. XX: para uma explicação sociológica do papel dos militares*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1985.

CASTRO, Celso e D'ARAÚJO, Maria Celina. *Ernesto Geisel*. São Paulo: Editora Getúlio Vargas, 1996.

CHILCOTE, Ronald H. (org.) *Transitions from dictatorship to democracy: comparative studies of Spain, Portugal and Greece*. New York: Ed. Taylor and Francis, 1990.

D'ARAÚJO, Maria Celina, e CASTRO, Celso (org). *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro: FGV-Editora, 2001.

DREIFUSS, René Armand. *1964: A Conquista do Estado – Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1981.

FILHO, Nilson Borges. *Sobre o Sagrado e o Profano – Cíveis e Militares na Política Brasileira*. Florianópolis/SC: Letras Contemporâneas (s/d).

HITE, Katherine; e CESARINI, Paola (ed.). *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Indiana (Notre Dame): University of Notre Dame Press, 2004.

HUNTINGTON, Samuel P.. *The Third Wave – Democratization in the late twentieth century*. Oklahoma: University of Oklahoma, 1993.

MAXWELL, Kenneth. *A construção da democracia em Portugal* (trad. de Carlos Leone). Lisboa: Editorial Presença, 1998.

..... . *O Império Derrotado – Revolução e Democracia em Portugal* (trad. Laura Teixeira Mota). São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence (ed): *Transitions from authoritarian rule, comparative perspectives*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1986.

PEREIRA, João Martins. *O Socialismo, a Transição e o Caso Português*. Lisboa: Livraria Bertrand, 1976.

PINTO, António Costa. “Ajustando contas com o passado na transição para a democracia em Portugal”. In *Política da Memória – Verdade e Justiça na Transição para a Democracia* (coord. BRITO, Alexandra Barahona de et alli). Lisboa: ICS, 2004.

PRAÇA, Afonso (et alli). *25 de Abril – Documento*. Lisboa: Casa Viva Editora, 1974.

QUINTERO, Hernán Yanes. *Gobernabilidad y militares en América Latina*. Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Lisboa: Edições Afrontamento, 1990.

SANTOS, João de Almeida. *Paradoxos da Democracia*. Lisboa: Editora Fenda, 1998.

SCHMITTER, Philippe C.. *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: ICS, 1999.

STEPAN, Alfred; e LINZ, Juan J.. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. (Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres). São Paulo: Paz e Terra, 1999.

STEPAN, Alfred. *Os Militares na Política*. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1975.

-----*.Democratizando o Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.

..... . *Os Militares: da Abertura à Nova República*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

TEIXEIRA, Hélder Bezerra. *Geisel, Os Militares e o Projeto Distensionista – Transição Para a Democracia ou Continuismo da Ingerência Militar na Política Brasileira?* Recife: UFPE, dissertação inédita defendida no Mestrado de Ciência Política, em 2001.

TEZANOS, José Félix; COTARELO, Ramon; e DE BLAS (org.). *La Transición Democrática Española*. Madrid: Editorial Sistema, 1993.

TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: EDUSP, 1996.

ZAVERUCHA, Jorge: *Rumor de sabres: controle civil ou tutela militar?. Estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha*. São Paulo: Ática, 1994.

BIBLIOGRAFIA / SERVIÇO SECRETO BRASIL

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI & Abin – Uma Leitura da Atuação dos Serviços Secretos ao Longo do Século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

BAFFA, Ayrton. *Nos Porões do SNI*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1989.

CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003

D'ARAÚJO, Maria Celina et alli (org). *Os Anos de Chumbo – A memória militar sobre a repressão*. RJ: Relume Dumará, 1994.

D'ARAÚJO, Maria Celina et alli (org). *A Volta aos Quartéis – A memória militar sobre a abertura*. RJ: Relume Dumará, 1995.

EMÍLIO, Luís Antônio Bittencourt. *O Poder Legislativo e os Serviços Secretos no Brasil*. Brasília (DF): Faculdades Integradas da Universidade Católica de Brasília, 1992.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Doutrina Básica*. Rio de Janeiro, 1979.

FICO, Carlos. *Como eles agiam. Os subterrâneos da Ditadura Militar: espionagem e polícia política*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do Silêncio – A história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005)*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

FON, Antônio Carlos. *Tortura: a história da repressão política no Brasil*. SP: Global Editora, 1979.

FREGAPANI, Gélío. *Segredos da Espionagem – A influência dos serviços secretos nas decisões estratégicas*. Brasília: Thesaurus Editora, 2001.

GURGEL, José Alfredo do Amaral. *Segurança e Democracia: “Uma reflexão política sobre a doutrina da Escola Superior de Guerra”*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, José Olympio Editora, 1975.

HUGGINS, Martha K.. *Polícia e Política: Relações Estados Unidos / América Latina*. São Paulo: Cortez, 1998.

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS E DECISÕES NACIONAIS. Edição da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ESG), Brasília (DF), 1971.

MORAIS, Tais e SILVA, Eumano. *Operação Araguaia – Os Arquivos Secretos da Guerrilha*. São Paulo: Geração Editorial, 2005.

OLIVEIRA, Lúcio Sérgio Porto. *A História da Atividade de Inteligência no Brasil*. Brasília (DF): Abin, 1999.

“O Livro Negro do Terrorismo no Brasil” , Grupo de Pesquisadores Anônimos, Rio de Janeiro, 2005. AA.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – Serviço Nacional de Informações. *MANUAL DE INFORMAÇÕES*, 1º Volume (Fundamentos Doutrinários). Brasília (DF), 22 de março de 1989.

REZNIK, Luís. *Democracia e Segurança Nacional – A Polícia Política no Pós-Guerra*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SODRÉ, Nelson Werneck. *O Governo Militar Secreto*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1987.

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia – entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

BIBLIOGRAFIA / SERVIÇO SECRETO PORTUGAL

BARREIROS, José Antônio. *A Lusitânia dos Espiões e outras histórias do serviço secreto*. Lisboa: Hugin, 1995.

CARDOSO, Pedro. *As Informações em Portugal*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional / Gradiva, 2004.

LEGISLAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA REPÚBLICA PORTUGUESA (SIRP).

MANUEL, Alexandre (*et alli*). *PIDE – A História da Repressão*. Queluz de Baixo: Editora Jornal do Fundão, 1974.

MATEUS, Dalila Cabrita. *A PIDE na Guerra Colonial (1961 – 1974)*. Lisboa: Terramar, 2004.

MOREIRA, Adriano (coord.). *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Prefácio, 2004.

RIBEIRO, Maria da Conceição. *A Polícia Política no Estado Novo (1926-1945)*. Lisboa: Editorial Estampa, 1995.

ROGEIRO, Nuno. *Guerra em Paz*. Lisboa: Hugin, 2003.

SOARES, Fernando Luso. *PIDE / DGS – Um Estado dentro do Estado*. Lisboa: Portugália Editora, s.d..

SANTOS, Bruno Oliveira. *Histórias Secretas da PIDE / DGS*. Lisboa: Nova Arrancada, 2000.

SERRA, Maria Paula. *DINFO – Histórias Secretas do Serviço de Informações Militares*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998.

SIMÕES, Pedro. *Os Serviços Secretos em Portugal: os serviços de informação e a comunicação social*. Lisboa: Prefácio, DL, 2002.

TEIXEIRA, Nuno Severiano. *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna, 2002.

VASCO, Nuno. *Vigiados e Perseguidos – Documentos Secretos da PIDE / DGS*. Lisboa: Livraria Bertrand, s. d..

SERVIÇO DE INFORMAÇÕES DE SEGURANÇA – SIS. Lisboa: SIS, 1998.

BIBLIOGRAFIA / SERVIÇO SECRETO ESPANHA

ARANDA ALVAREZ. *Servicios de inteligencia: un estudio comparado*. 2004.

BARDAVÍO, Joaquín *et alli*. *Servicios secretos*. Barcelona: Plaza & Janés, 2000.

FERNÁNDEZ, Antonio M. Díaz. *Los servicios de inteligencia españoles – Desde la guerra civil hasta el 11-M. Historia de una transición*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

FRAGUAS. *Espias en la transición: secretos políticos de la España contemporánea*. Madri: Oberon, 2003.

LEON, Ponce de e DIEZ-PICAÇO, Luis María. *Nota sobre a inaplicabilidad de la doctrina de los actos políticos a los servicios de inteligência*. Madri, 2002.

PALÁCIOS, Jesús. *23-F: el golpe del Cesid*. Barcelona: Planeta, 2001.

PEÑA, Sáinz de la. *Los servicios de información en un Estado democrático*. Madri, 1996.

RUEDA. *La Casa: el Cesid, agentes, operaciones secretas y actividades de los espías españoles*. Madri, 1993.

RUIZ, Miguel. *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional*. Madri, 2002.

UGARTE, José Manuel. *Legislación de inteligencia: especialización y control, legitimidad y eficácia*. Buenos Aires, 2000.

URBANO. *Yo entré en el Cesid*. Madri, 1997.

.

BIBLIOGRAFIA / SERVIÇO SECRETO

GERAL

CAMPBELL, Duncan. *O Mundo sob Escuta – As Capacidades de Interceptação no séc. XXI*. Lisboa: Frenesi, 2001.

CANO, Oscar A. Chavarria. *Inteligência Nacional*. Buenos Aires: Ediciones Esnaola, 1965.

COELHO, Carlos. *Os Americanos Espiam a Europa? O Caso Echelon, Dois Anos Depois*. Lisboa: Editorial Notícias, 2004.

DELAMOTTE, Bruno. *Question(s) d'Intelligence – Le ressurgement face au terrorisme*. Paris: Editions Michalon, 2004.

DULLES, Allen. *A Arte das Informações*. (Traduzido pelo SNI). Brasília (DF), 1977.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Doutrina Básica*. Rio de Janeiro: Solivro Gráfica e Editora, 1979.

FARAGO, Ladislav. *A Guerra Secreta – História da Espionagem na II Guerra Mundial*. Lisboa: Edições 70, 2002.

LAQUEUR, Walter. *A World of Secrets – The Uses and Limits of Intelligence*. New York (EUA): Basic Books, Inc., Publishers, 1985.

PLATT, Washington. *A Produção de Informações Estratégicas* (trad. Heitor Aquino Ferreira e Álvaro Galvão Pereira). Edição do SNI, data desconhecida.

RICHELSON, Jeffrey. *The U. S. Intelligence Community*. Cambridge (Massachusetts): Ballinger Publishing Company, 1989.

SWENSON, Russell G. e LEMOZY, Susana C. (editores). *Intelligence Professionalism in the Americas / Profesionalismo de Inteligência en las Américas*. Washington, DC, 2004.

TARASOV, K. S.. *The CIA in Latin América*. Moscou: Editora Progresso, 1984.

TROY, Thomas F.. *Donovan and the CIA – A History of the Establishment of the Central Intelligence Agency*. Maryland: Aletheia Books / University Publications of America, 1981.

TZU, Sun. *A Arte da Guerra*. Rio de Janeiro: Record, 1985.

WESTERFIELD, Bradford H.. *Inside CIA's Private World*. Michigan: Yale University Press, 1995.

WISE, David; e ROSS, Thomas B.. *O poder secreto*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1967.

REVISTAS, JORNAIS, INTERNET, SEPARATAS, RELATÓRIOS E CADERNOS

AGUERO, Felipe. “The new ‘double challenge’: simultaneously crafting democratic control and efficacy concerning military, police and intelligence”. DCAF Intelligence Working Group, working paper – nº 161, Gênova, abril 2005.

ANTUNES, Priscila, e CEPIK, Marco A. C.. “A crise dos grampos e o futuro da Abin”. *In Conjuntura Política*. Fafich/UFMG (8), jun. 1999.

ARTURI, Carlos. “O debate teórico sobre a mudança de regime político: o caso brasileiro”, p. 4. *In Revista de Sociologia e Política*, nº 17, Curitiba, nov. 2001.

..... “Movimentos Antiglobalização e Cooperação Securitária na União Européia”, *in Civitas*, v. 4, nº 2, Porto Alegre, 2005, p. 285-302.

AZEVEDO, Eliane. “Cultura da repressão”. *In Jornal Gazeta Mercantil*, 23 a 24 de junho de 2000, Caderno Fim de Semana.

BARREIROS, José António. “Criminalização política e defesa do Estado”. *In Análise Social*, vol. XVIII (72,73,74), 1982, 3º, 4º, 5º.

BORAZ, Steven C. and BRUNEAU, Thomas C.. “Democracy and Effectiveness”. *Journal of Democracy*, Volume 17, Number 3 July 2006, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

BOZEMAN, Adda. “Political Intelligence in Non-Western Societies: Suggestions for Comparative Research”, *in Comparing Foreign Intelligence – The US, the USSR, the UK & the Third World*. Washington: Pergamon-Brassey’s, 1988.

BRUNEAU, Walter. *A Inteligência como Profissão*, *in* Seminário “Atividades de Inteligência no Brasil: contribuições para a soberania e a democracia”, Brasília, 6 e 7 de novembro de 2002.

BRUNEAU, Walter and DOMBROSKI, Kenneth R.. “Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies”, *in* *Issues in Civilian Control of the Military*.

CABAU, António Pedro. “As Informações nas Democracias Ocidentais e o caso Português”, *Revista Futuro Presente*, nº 39, jan/mar de 1997, Lisboa.

CAROTHERS, Thomas. “The End of the Transition Paradigm”. *Journal of Democracy*, January 2002, volume 13, nº 1, p. 5 - 21.

CEPIK, Marco. “Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais”, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 1, 2005, pp. 67 a 113.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. “Resquícios da Ditadura no Brasil”, www.global.org.br, 27 de Julho de 2005.

Constituição da República Espanhola, in <http://www.direito.adv.br>

CORREIA, Pedro de Pezarat. “Que Política de Defesa para a Europa?”, in *Cidadania e Construção Europeia* (Coord. Por Viriato Soromenho-Marques). Lisboa: Idéias & Rumos, 2005, p. 163-185.

FARSON, Stuart. “Schools of Thought: National Perceptions of Intelligence”, *Revista Conflit Quarterly*, 9, nº 2 (Spring 1989).

FIGUEIREDO, Lucas. “Arapongas em pé de guerra”, <http://wm100.ig.com.br>, de 13/07/05.

GILL, Peter. “Inteligência, Controle Público e Democracia”. Seminário “Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia”, realizado nos dias 6 e 7 de novembro de 2002. Texto disponível no site oficial da Abin (Publicações): <http://www.abin.gov.br/abin/index.jsp>, em 27 de junho de 2005.

GODSON, Roy. *Comparing Foreign Intelligence – The US, the USSR, the UK & the Third World*. Washington: Pergamon-Brassey's, 1988.

GONÇALVES, Joanisval Brito. “O Controle da Atividade de Inteligência: consolidando a democracia”, texto original fornecido pelo autor em dezembro de 2005.

GUIMARÃES, Juarez. “Diferente do que era, aquém do possível, melhor do que parece”, *Revista Periscópio*, Fevereiro 2005. Fundação Perseu Abramo.

HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R. *The three versions of neo-institutionalism*. *Lua Nova*, 2003, nº 58, p.193-223. ISSN 0102-6445.

HASTEDT, Glenn P.. “Towards a Comparative Approach of Intelligence”. *Revista Conflit Quarterly*, Summer 1991.

IANTT. Arquivo PIDE / DGS. *Boletim de Informação*. PIDE/Gabinete de Estudos. Ano, nº 01, Julho de 1951. NP B-38.

Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner's View. DCAF Intelligence Working Group, Gênova, July 2003.

JÚNIOR, Policarpo e ARAÚJO, Ana. “Caçada ao espião do Palácio”, *Revista Veja*, in <http://veja.abril.com.br/160604/p040.html>.

“La Democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanas e ciudadanos”. Relatório PNUD, PNUD 2002, Informe sobre Desarrollo Humano, Madri, Mundi Prensa.

LAGOS, Marta. “A Road With no Return?”. *Journal of Democracy*, v. 14, nº 2, abril 2003.

LUCENA, Manuel. “Reflexões sobre a queda do regime salazarista e o que se lhe seguiu”. *Revista Análise Social*, vol. XXXVII (162), 2002.

LYLES, Ian Bradley Bob. *The Rise and Fall of the DINA in Chile: 1974-1977*. The University of Texas at Austin, 2001. Texto disponível no site stine.stic.mil/cgi-bin/fulcrum_main.pl?.../doc/ada390890.PDF

MAINWARING, Scott. “Classificando regimes políticos na América Latina – 1945 a 1999”. Revista *Dados*, vol. 44, nº 4, 2001, p. 645-687

MOREIRA, Adriano. “Notas sobre o segredo de Estado”, *Revista de Ciência Política*, Lisboa, 1º semestre de 1987, nº 5.

MUÑOZ, Rafael Durán. “A crise económica e as transições para a democracia: Espanha e Portugal em perspectiva comparada”. Revista *Análise Social*, vol. XXXII (141), 1997 (2º), 369-401.

NAVARRO, Marli B. M. de A. & CARDOSO, Telma A. de O. *Percepção de Risco e cognição: reflexão sobre a sociedade de risco*, in *Ciências & Cognição*; Ano 02, Vol.06, nov/2005.

PIMENTEL, Irene. Entrevista e excertos de tese inédita sobre a PIDE, ainda não defendida.

SANCHEZ, Miguel Revenga. “Servicios de Inteligencia y Derecho a la Intimidad”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 61, ano 21, Enero/Abril de 2001, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

SANTOS, Pedro Felipe. “Exército das Sombras”. *Grande Reportagem*, ano XV, 3ª Série, 6 de Novembro de 2004 (Suplemento do Jornal Diário de Notícias).

SANTOS, Maria Helena de Castro. “Que Democracia? Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento”, Revista *Dados*, vol. 44, nº 4, RJ, 2001.

Special Report – “Intelligence reform”, *Jornal The Economist*, v. 374, nº 8.418, 19 a 25 de março de 2005, p. 27-32.

“Substituição de director adjunto do SIS gera movimento de contestação ao governo”. *Jornal Público*, Editoria Nacional, 8 de Dezembro de 2004.

“The Evolution of the U. S. Intelligence Community – An Historical Overview”, http://www.acess.gpo/su_docs/dpos/epubs/int/int022.htm

THERET, Bruno. “Institutions: between structures and actions”. *Lua Nova*, 2003, nº 58, p.225-254. ISSN 0102-6445.

UGARTE, José Manuel. *El Control Público de la Actividad de Inteligencia: La búsqueda de legitimidad y eficacia*. Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: contribuições para a soberania e a democracia, Brasília, 6 e 7 de novembro de 2002.

VIANNA, Luiz W.. “Duas décadas e dois anos de governo Lula”, Google, em 31/03/2005.

ZAVERUCHA, Jorge. “Semidemocracia”, in *Folha de São Paulo*, Opinião, 26/11/04.

.....“A militarização da Abin”, *in* Folha de São Paulo, Opinião, 09/01/06.

ZAVERUCHA, Jorge e MELO FILHO, Hugo Cavalcanti, *in* DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 4, 2004, pp. 763 a 797.

Figura A

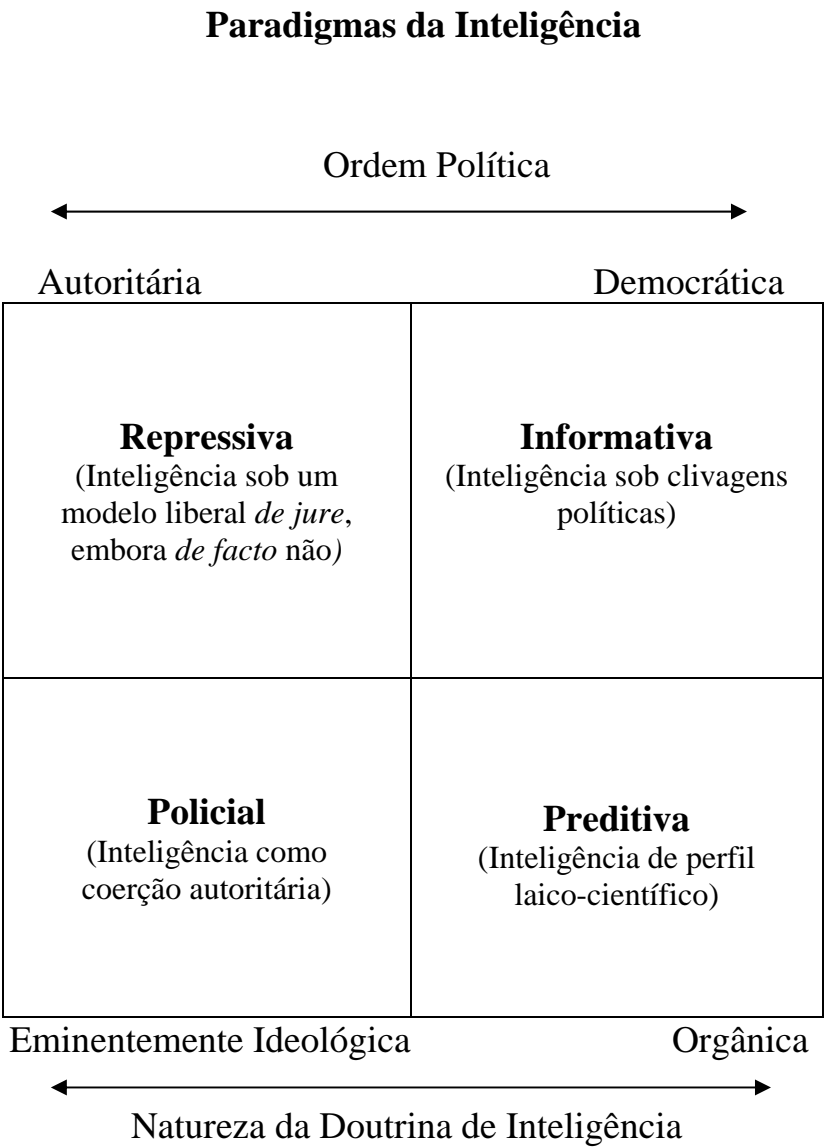


Figura B

**Paradigmas da Inteligência face à
Dinâmica do Processo de Institucionalização
Democrática da Inteligência de Estado)**

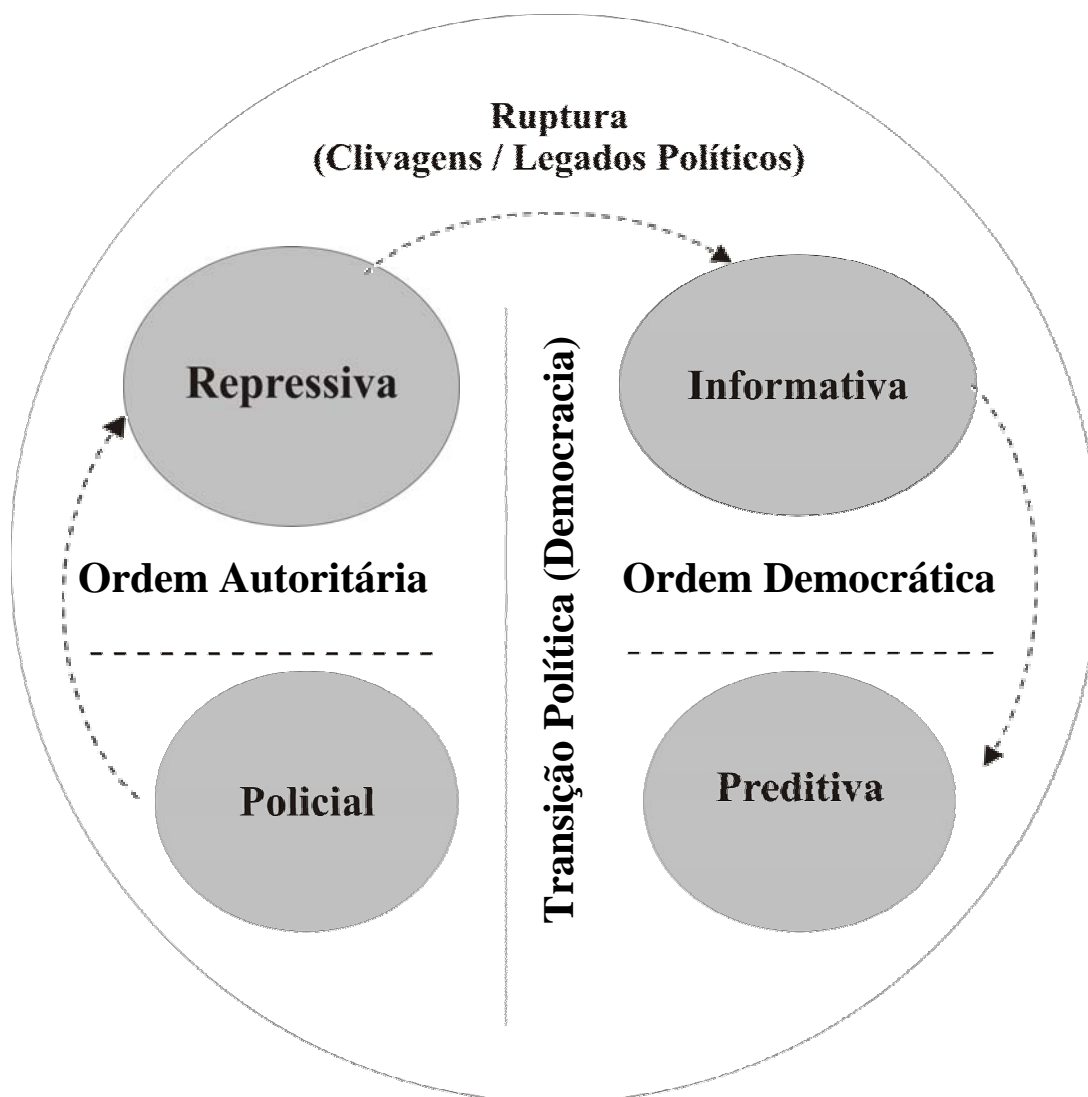


Figura C

**Evolução Político-Doutrinária dos Serviços de
Inteligência / Brasil, Portugal e Espanha (1970)
Face ao Estado**

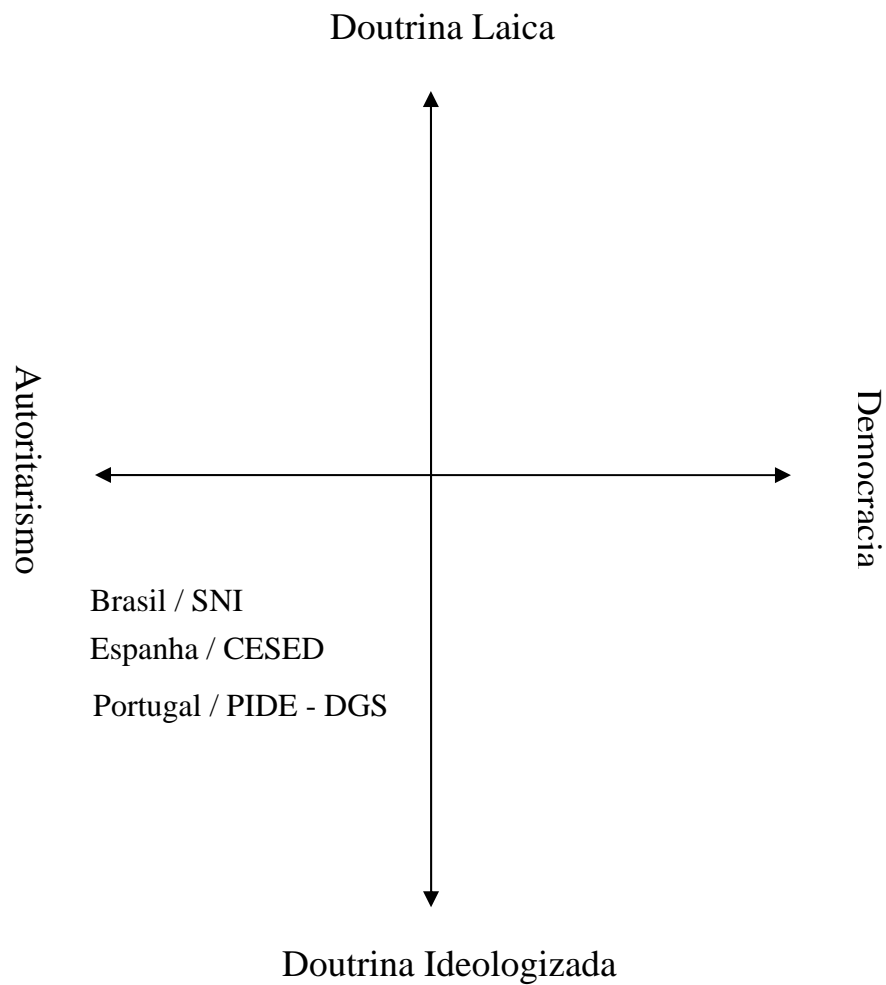


Figura D

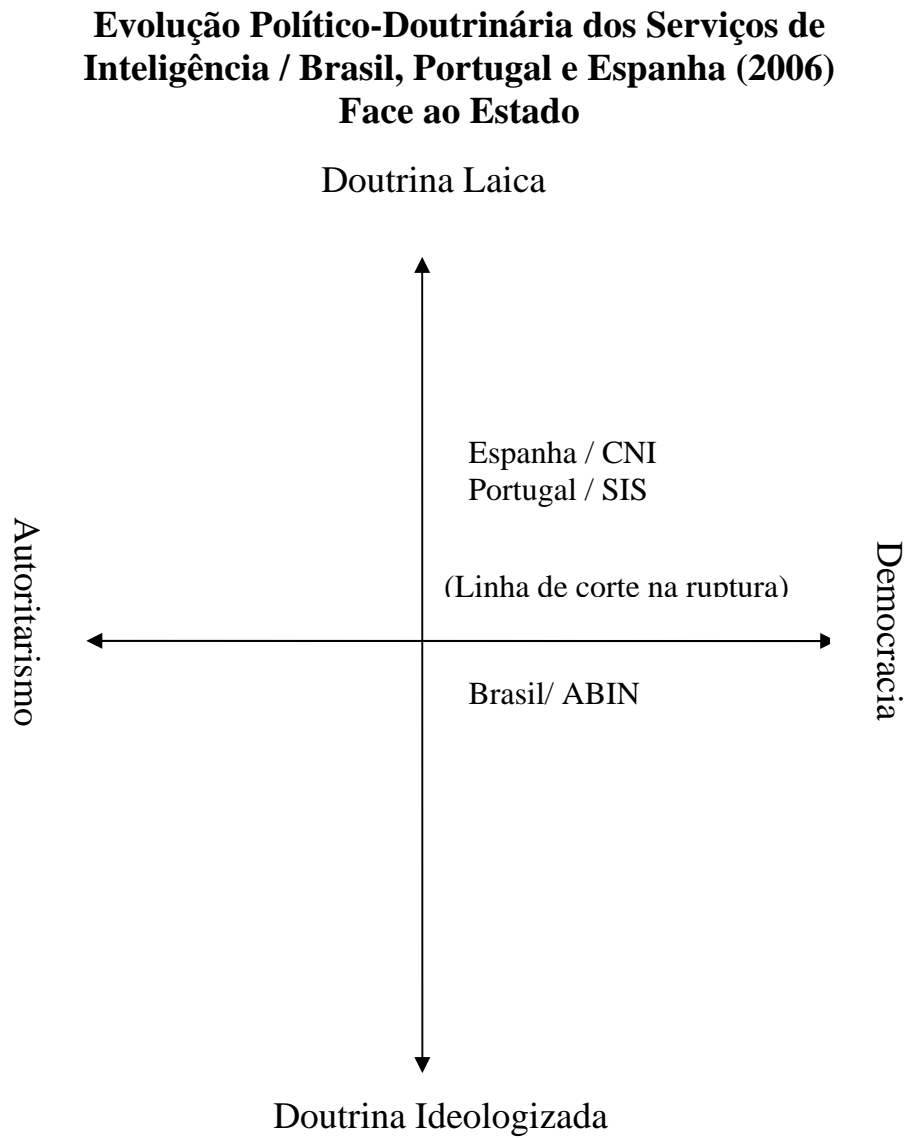


Tabela A

Padrões das Relações Cívico-Militares

	Espanha	Portugal	Brasil
Período Autoritário			
Regime	Burocrático-autoritário	Burocrático-autoritário	Burocrático-autoritário
Objetivo militar	Pacificação social e política	Pacificação social e política	Pacificação social e política
Profissionalização militar	Alta (1)	Alta (2)	Média
Transição			
Status	Completa	Completa	Completa
Faixa de tempo	Curta (1975-1982)	Extensa (1974-1989)	Extensa (1974-1985)
Transferência do poder	Gradual	Imediata	Gradual
Interferência política dos militares	Inexistente (3)	Dominante (1974-1976) Mista (1976-1986) Inexistente (1986-1989)	Dominante (1974-1985)
Hegemonia militar	Inexistente	Mista	Mista
Interferência militar armada	Limitada	Decisiva	Formalmente inexistente
Arcabouço constitucional	Parlamentarismo	Presidencialismo/ Primeiro-ministro	Presidencialismo
Processo de Consolidação			
Arcabouço constitucional	Parlamentarismo	Presidencialismo/ Parlamentarismo	Presidencialismo
Divisão de poder entre Executivo e Legislativo	Balanceado	Desigual	Desigual
Controle político sobre os militares	Vertical	Moderadamente vertical	Vertical
Ministro da Defesa	Civil	Civil	Militar (4)
Intervenção militar na política	Inexistente	Inexistente	Existência de legados
Despolitização militar	Completa	Completa	Incompleta

Fonte: Elaboração própria, adaptada do quadro de GRAHAM, Lawrence S.. “O Caso Português em Perspectiva Comparada”, in *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*. Lisboa: Edições Colibri, 2001, p. 217. (Livre tradução). A criação da coluna e os dados relativos ao Brasil são de minha exclusiva responsabilidade.

(1) e (2) Devemos relativizar esta classificação do autor, dado que uma variável técnica importante na eclosão das transições na Espanha e Portugal foi a baixa profissionalização das Forças Armadas, comparada, por exemplo, com a dos militares da Inglaterra ou da França.

(3) A interferência militar na transição espanhola ocorreu em vários episódios, seja pela pressão direta sobre a agenda política ou pelo controle de instituições de natureza coercitiva, como o Cesid.

(4) O Ministério da Defesa foi criado em 1999, durante o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Até então, havia os ministérios da Marinha, da Aeronáutica, do Exército e do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA).

Tabela B

Inteligência Civil
Indicadores face à Transição / Consolidação

Indicadores	<i>Inteligência no início da transição (1)</i>	<i>Inteligência híbrida (2)</i>	<i>Inteligência do EDD (3)</i>
a. Fiscalização Externa	Inexistente	Instituída sob clivagens	Instituída, regulamentada e efetiva
b. Controle Governamental	Inexistente	Instituído, mas não efetivo	Regulamentado e efetivo
c. Segredo de Estado	Inexistência de desclassificação e / ou acesso interdito	Desclassificação e acesso sob clivagens	Desclassificação e acesso efetivos
d. Doutrina de Inteligência	Subordinada ideologicamente	Condicionada ideologicamente	Laico-científica
e. Natureza da Transição	Órgão reativo aos primeiros ensaios de liberalização política	Resistência / sabotagem aos pactos de democratização	Órgão livre de legados autoritários
f. Militarização	Controle legal e institucional pelos militares	Tutela civil e hegemonia militar	Hegemonia e controle civis

Fonte: Elaboração própria.

Tabela C

**Indicadores da Inteligência Civil na Transição e Consolidação
Democrática de Portugal, Espanha e Brasil (1974-2006)***
Escores e Totais nos Períodos Pré e Pós-Transição Democrática

Indicadores	<i>Portugal</i>		<i>Espanha</i>		<i>Brasil</i>	
	<i>(1974-1982)</i>	<i>(1982-2006)</i>	<i>(1975-1984)</i>	<i>(1984-2006)</i>	<i>(1974-1985)</i>	<i>(1985-2006)</i>
a. Fiscalização Externa	1	2	1	2	1	2
b. Controle Governamental	1	2	1	2	1	2
c. Segredo de Estado	1	3	1	3	1	2
d. Doutrina de Inteligência	1	3	1	3	1	2
e. Natureza da Transição	1	3	1	3	1	2
f. Militarização	1	3	1	3	1	2
Totais (Pré e Pós)	6	16	6	16	6	12
Índice de Mudança	-	83,33%	-	83,33%	-	50%

Fonte: Elaboração própria.

* Considerei o período referido com base em 1974 porque é o ano da Revolução de 25 de Abril, o primeiro evento dos três processos. Encerrei a análise em 2006 porque corresponde ao ano da última reforma dentre os três serviços, ocorrida no Brasil.

Tabela D

Lista das mais significativas leis (em vigor) originadas no Regime Militar (1964-1985)

Lei 4.737, de 15 de Julho de 1965, institui o Código Eleitoral e relaciona os crimes eleitorais.

Lei 4.898, de 09 de Dezembro de 1965, que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal nos casos de abuso de autoridades.

Lei 5.250, de 09 de Fevereiro de 1967, regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação (Lei de Imprensa).

Decreto-lei 201, de 27/02/67, dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores.

Lei 5.256, de 06 de Abril de 1967, dispõe sobre a prisão especial.

Lei 5.350, de 06 de Novembro de 1967, estende aos funcionários da Polícia Civil dos estados e Territórios Federais, ocupantes de cargos de atividade policial, o regime de prisão especial estabelecido pela Lei 4.878, de 03 de Dezembro de 1965.

Lei 5.553, de 06/12/68, dispõe sobre a apresentação e uso de documentos de identificação pessoal.

Decreto-lei 552, de 24 de Abril de 1969, dispõe sobre a concessão de vista ao Ministério Público nos processos de *habeas corpus*.

Decreto-lei 1.001, de 21 de Outubro de 1969, cria o novo Código Penal Militar.

Decreto-lei 1.002, de 21 de Outubro de 1969, cria o novo Código de Processo Penal Militar.

Lei do Exercício da Profissão de Jornalista, Novembro de 1969.

Lei 5.606, de 06/09/70, outorga a regalia de prisão especial aos oficiais da Marinha Mercante.

Lei 5.941, de 22 de Novembro de 1973 (Lei Fleury⁹, altera os artigos 408, 474, 594 e 596, do decreto-lei 3.689, de 03 de Outubro de 1941, do Código de Processo penal.

Lei 6.368, de 21 de Outubro de 1976, dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e ao uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica (Lei do Tráfico de Drogas).

Lei 6.815, de 19 de Agosto de 1980, define a situação jurídica de estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração (Estatuto do Estrangeiro).

Lei 7.170, de 14 de Dezembro de 1983, define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, e estabelece seu processo e julgamento (Lei da Segurança Nacional).

Decreto 88.777, de 30 de Setembro de 1984, institui a Lei de Execução Penal.

Fonte: Grupo de Pesquisa do Núcleo de Pesquisa de Instituições Coercitivas – NIC / UFPE, 2004.

Tabela E

Correspondência entre os graus de classificação de Portugal, Brasil e Espanha com a Otan e outros países membros da Otan.

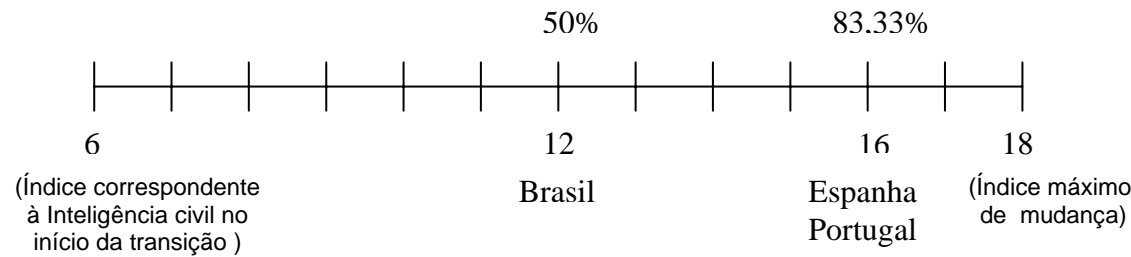
Portugal	Muito Secreto	Secreto	Confidencial	Reservado
Brasil	Ultra Secreto	Secreto	Confidencial	Reservado
Espanha	Secreto	Reservado	Confidencial	Difusion Limitada
OTAN	Cosmic Top Secret	NATO Secret	NATO Confidential	NATO Restricted
Alemanha	Streng Geheim	Geheim	Vertraulich	
Bélgica	Trés Secret Zeer Geheim	Secret Geheim	Confidentiel	Diffusion Restreint
Canadá	Top Secret Trés Secret	Secret Secret	Confidential Confidentiel	Restricted Diffusion Restreint
EUA	Top Secret	Secret	Confidential	-
França	Trés Secret	Secret (Défense)	Confidentiel (Défense)	Diffusion Restreint
Holanda	Zeer Geheim	Geheim	Confidentiel	
Itália	Secretissimo	Secreto	Risservatissimo	Riservato
Luxemburgo	Trés Secret	Secret	Confidentiel	Diffusion Restreint

Noruega	Strengt Hemmelig	Hemmelig	Konfidensielt	
Reino Unido	Top Secret	Secret	Confidential	Restricted
Comunidades Europeias	Eura – Altamente Secreto	Eura – Secreto	Eura – Confidencial	Eura – Difusão Restrita

Fonte: Diário da República de Portugal – Série I, nº 279, de 3 de dezembro de 1988, p. 4.772 a 4.480. Foram acrescentados à lista original os graus empregados no Brasil. Os marcadores de Dinamarca, Turquia, Islândia e Grécia não foram incluídos.

Tabela F

Serviços de Inteligência
Linha de corte da ruptura na
Transição / Consolidação Democrática



Posição	Pesos (País)	Evolução (%)
0	6	0,00
1	7	8,33
2	8	16,67
3	9	25,00
4	10	33,33
5	11	41,67
6	12	50,00
7	13	58,33
8	14	66,67
9	15	75,00
10	16	83,33
11	17	91,67
12	18	100,00

Elaboração própria

Tabela G

**Legislação brasileira relevante para a área de
Inteligência Civil e Militar**

Tipo de legislação	Número	Ano da Aprovação	Disposições Principais	Observação
Constituição Federal	Art. 5	1988	Liberdade de expressão e direito à informação	Exceções decorrentes de segurança do Estado
Constituição Federal	Art. 142	1988	Missões das Forças Armadas	Defesa externa, garantia da lei e da ordem, defesa da Constituição
Lei Ordinária	7.170	1983	Lei de Segurança Nacional	Ainda em vigor. Ver Projeto de Lei 6.764/2002 sobre crimes contra o Estado e a Democracia.
Lei Ordinária	8.028	1990	Extingue o Serviço Nacional de Informações (SNI)	Superada por novas disposições ao longo dos últimos 15 anos
Lei Ordinária	8.159	1991	Política Nacional Arquivos	Regula acesso às informações governamentais
Decreto Executivo	4.553	2002	Regulamenta a segurança informacional	classificações de segurança e credenciais de acesso
Lei Ordinária	9.034	1995	Uso de meios operacionais para prevenção e repressão ao crime	Alguns artigos alterados pela lei 10.217/2001
Lei Ordinária	9.296	1996	Autorização judicial para interceptação telefônica	Abin não pode solicitar ou executar
Lei Ordinária	9.883	1999	Cria a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)	Define missões genericamente, nas áreas de obtenção e análise de Inteligência e Contra-Inteligência
Lei Complementar	97	1999	Cria o Ministério da	Estrutura do

			Defesa (MD) e o Estado Maior da Defesa (EMD)	MD foi detalhada pelo Decreto 4.735/2003 e pela Portaria MD 1.037/2003
Decreto Executivo	3.695	2000	Institui o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP)	SENASP / MJ como órgão central; corrige a versão inicial do decreto 3.348/2002 que havia definido a Abin como centro do SISP
Decreto Executivo	4.376	2002	Detalha a organização do SISBIN	Define membros do SISBIN e do Conselho Consultivo, complementado pelo decreto 4.872/2003
Portaria Ministério Defesa	295	2002	Institui o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE)	Diretoria de Inteligência Estratégica (DIE) do MD como órgão central
Lei Ordinária	10.862	2004	Plano Especial de Cargos da Abin	Define a carreira de Analista de Informações de nível superior e detalha formas de ingresso, treinamento, progressão e aposentadoria
Projeto de Resolução do Congresso Nacional	08	2000	Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI)	CCAI funciona desde 2000; Congresso ainda não aprovou o regimento (setembro 2006)
Portaria	13*	2006	Regimento Interno do GSI	Criação de Coordenadoria de Inteligência do GSI
(?)*	(s/n)	2004	Manual de Inteligência	Apresenta as bases comuns da Doutrina Nacional de Inteligência
Lei Ordinária	11.111	2005	Dispõe sobre a guarda de arquivos	Regulamenta o artigo 5º,

			públicos	XXXIII da Constituição Federal, disciplinando o acesso aos documentos públicos de interesse particular, coletivo ou geral.
--	--	--	----------	--

Fonte: CEPIK, Marco. “Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais”, *in* Dados – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 1, 2005, pp. 67 a 113. Fiz atualizações e acréscimos. Nestes casos, quaisquer erros ou omissões são de minha inteira responsabilidade.

*A portaria n. 13, de 4 de agosto do 2006, foi publicada no Diário Oficial da União, edição nº 150, de 7 de agosto de 2006.

** A rigor, a doutrina de Inteligência referida não é, *per se*, um documento jurídico. Mas, como o Manual de Inteligência assinalado contém as bases comuns da doutrina para os órgãos que compõem o Sisbin, julgo que ele provavelmente é seguido como um manual com poder legal implícito.

GLOSSÁRIO E SIGLAS

BRASIL

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
CCAI – Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (Congresso Nacional)
CEFARH – Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos
CGT – Central Geeral dos Trabalhadores
CPOR – Centro de Preparação dos Oficiais da Reserva (do Exército)
CIAer – Centro de Inteligência da Aeronáutica
CIE – Centro de Inteligência do Exército
CIM – Centro de Inteligência da Marinha
CODI – Centros de Operações de Defesa Interna
CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Senado Federal)
CREDEN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Câmara dos Deputados)
CSPCCO – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (Câmara dos Deputados)
DIE – Departamento de Inteligência Estratégica (integrante do Ministério da Defesa)
DOI – Destacamentos de Operações de Informações
DPF – Departamento de Polícia Federal
DPS – Divisão de Polícia Política e Social
DSI – Divisões de Segurança das Informações
DSN – Doutrina de Segurança Nacional
EMD – Estado Maior da Defesa
EMFA – Estado Maior das Forças Armadas
ESG – Escola Superior de Guerra
EsNI – Escola Nacional de Informações
EsInt – Escola de Inteligência
GSI / PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MD – Ministério da Defesa
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
NPOR – Núcleo de Preparação dos Oficiais da Reserva (do Exército)
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PL – Partido Liberal
PM-2 – Segunda Seção (Inteligência) da Polícia Militar (estados)
PNI – Política Nacional de Inteligência
PT – Partido dos Trabalhadores
SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SFICI – Serviço Federal de Informações
SINDE – Sistema de Inteligência de Defesa
SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia
SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência
SISNI – Sistema Nacional de Informações
SISP – Subsistema de Inteligência de Segurança Pública
SISSEGIN – Sistema de Segurança Interna
SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia
SNI – Serviço Nacional de Informações (1964-1990)
STM – Superior Tribunal Militar
SUSP – Sistema Único de Segurança Pública
TCU – Tribunal de Contas da União

PORTUGAL

COPCON – Comando Operacional do Continente
CSI – Conselho Superior de Informações
DGS – Direção-Geral de Segurança (ex-PIDE)
DINFO – Divisão de Informação do Estado-Maior-General das Forças Armadas
DTEC – Departamento Técnico
GNR – Guarda Nacional Republicana
JCN – Junta Comunista Portuguesa
JSN – Junta de Salvação Nacional
MFA – Movimento das Forças Armadas
PCP – Partido Comunista Português
PIDE – Polícia Internacional e de Defesa do Estado
PIP – Polícia Internacional Portuguesa
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
PPSE – Polícia Preventiva de Segurança do Estado
PVDE – Polícia de Vigilância e de Defesa do Estado
SCCI – Serviços de Centralização e Coordenação de Informações das Províncias Ultramarinas
SDCI – Serviço Diretor e Coordenador de Informação
SIED – Serviço de Informação Estratégica e de Defesa
SIEDM – Serviço de Informação Estratégica e de Defesa Militar
SIM – Serviço de Informações Militares
SIR – Serviço de Informação da República
SIRP – Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS – Serviço de Informação e Segurança

ESPANHA

AP – Alianza Popular
Cesid – Centro Superior de Información de la Defensa
CNI – Centro Nacional de Inteligencia

ETA – (sigla de *Euskadi ta Askatasuna* ou Pátria Basca e Liberdade)
PSOE – Partido Socialista Operário Espanhol
PCE – Partido Comunista Espanhol
SECED – Serviço Central de Documentación
UCD – Unión de Centro Democrático

GERAL

AID – Agência para o Desenvolvimento Internacional
CEE – Comunidade Económica Européia
CIA – *Central Intelligence Agency*
DCAF – *Democratic Control of Armed Forces* (Centro de Estudos)
DINA – Dirección de Inteligência Nacional
DNI – Direção Nacional de Inteligência
FBI – *Federal Bureau Intelligence*
GAL – Grupos Anti-terroristas de Libertação
GCHQ – *Government Communications Headquarters*
JTAC – *Joint Terrorism Analysis Center*
ONU – Organização das Nações Unidas
OPS – *Office of Public Safety*
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte