

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

TESE DE DOUTORADO

**ARGENTINA, BRASIL E CHILE E O DESAFIO DA RECONSTRUÇÃO DAS
AGÊNCIAS NACIONAIS CIVIS DE INTELIGÊNCIA NO CONTEXTO DE
DEMOCRATIZAÇÃO.**

Autora: Priscila Carlos Brandão Antunes
Orientador: Eliézer Rizzo de Oliveira

Tese apresentada para obtenção do grau de Doutor em
Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da UNICAMP, sob a orientação do Prof. Dr.
Eliézer Rizzo de Oliveira

Este exemplar corresponde a redação final da tese
defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em
25/07/2005

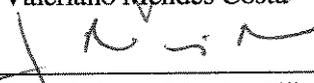
BANCA EXAMINADORA



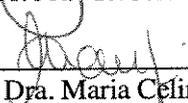
Prof. Dr. Eliézer Rizzo de Oliveira



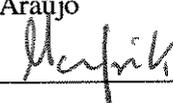
Prof. Dr. Valeriano Mendes Costa



Prof. Dr. João Roberto Martins Filho



Prof. Dra. Maria Célina D'Araújo

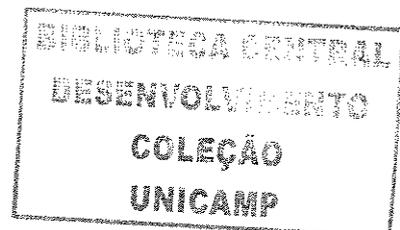


Prof. Dr. Marco Cepik

Suplente: Prof. Dra. Suzeley Mathias

Suplente: Prof. Dra. Rachel Meneguello

Campinas
2005



UNIDADE **BC** Priscila Carlos Brandão Antunes, 2005.

Nº CHAMADA
T/UNICAMP
An89a

V _____ EX _____

TOMBO BC/ 66053

PROC. 16-86-05

C D

PREÇO 11,00

DATA 26/10/05

Nº CPD _____

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

An89a Antunes, Priscila Carlos Brandão
Argentina, Brasil e Chile e o desafio da reconstrução das
agências nacionais civis de inteligência no contexto de
democratização / Priscila Carlos Brandão Antunes.
- - Campinas, SP : [s. n.], 2005.

Orientador: Eliézer Rizzo de Oliveira.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Inteligência. 2. Relações entre civis e militares.
3. Segurança Nacional. 4. Ditadura e ditadores. 5. Tortura.
6. América Latina – História. 7. Argentina – Defesa. 8. Brasil –
Defesa. 9. Chile – Defesa. I. Oliveira, Eliézer Rizzo de.
II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas. III. Título.

(cc/ifch)

Palavras – chave em inglês (Keywords): Intelligence.
Civil-military relations.
National security.
Dictators.
Torture.
Latin America – History.
Argentine - Defenses.
Brazil - Defenses.
Chile – Defenses.

Área de concentração : Ciências Sociais.

Titulação : Doutor em Ciências Sociais.

Banca examinadora : Eliézer Rizzo de Oliveira, Valeriano Mendes Costa, João Roberto Martins Filho, Maria Celina D'Araújo, Marco Cepik.

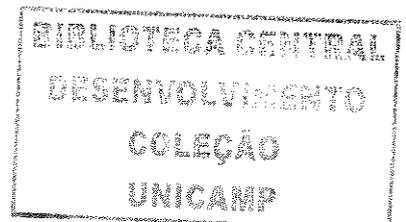
Data da defesa : 25/07/2005.

Doc 5123709

*Guapo mancêbado
Era assim que eu o chamava às vezes, brincando
E ele sorria, sorrindo
Aquele sorriso lindo,
Sorrindo aquele sorriso brando*

*Manuel Brandão
[in memoriam ao brando
Luciano Carlos Brandão]*

*Dedico este trabalho aos meus pais,
ao meu amor Álvaro Antunes e
à nossa princesinha Alice.*



AGRADECIMENTOS

Cada vez mais chego à conclusão de que elaborar “agradecimentos” é um dos processos mais difíceis que enfrentamos nesse rito de passagem. Precisamente, porque sempre corremos o risco de esquecer de citar alguém cuja colaboração tenha sido extremamente preciosa em nossa vida e trabalho, o que, infelizmente, ocorre com alguma frequência. Quem sobreviveu a uma tese conhece a loucura desses momentos finais e sabe como que nesse ponto os neurônios já não conseguem estabelecer uma conexão muito amigável entre si. Isso sem contar que um agradecimento justo por esse tipo de conquista deveria remontar à infância, quando nossos pais começam a encher a casa de livros coloridos para que possamos recortá-los ou destruí-los - nosso primeiro contato com o mundo das letras - e aos antigos professores que, igualmente, iniciaram-nos nas delícias da leitura e do aprender. Mas ciente da insanidade dessa tarefa e da paciência que isso exigiria de qualquer leitor, restringir-me-ei às pessoas que colaboraram diretamente na elaboração deste trabalho.

Sem parecer piegas e nem modesta, em primeiro lugar agradeço a Deus e a mim. A mim, porque só eu e Ele sabemos o custo emocional de produzir esse tipo de trabalho em um momento de minha vida marcado pela perda repentina de um irmão jovem e pela chegada de uma criança que, a despeito de ser maravilhosa e de ter iluminado nossas vidas, não me deixa dormir há pelo menos um ano e meio [de qualquer maneira, mamãe-zumbi fica eternamente grata pelo papel que neném desempenhou, ao funcionar como um dos estímulos mais importantes para que concluísse esta tese... rápido!]. E agradeço a Deus, é óbvio, pois seria muita pretensão achar que conseguiria realizar qualquer coisa sem Ele.

Ao meu marido Álvaro, amigo e companheiro de todas as aventuras e desventuras, apenas o fato de ele existir e de estar ao meu lado, já é motivo de agradecimento. E se a isso agrego o fato de se tratar de um cuidadoso leitor, delicado crítico e eterno amparo em meio aos milhões de dúvidas que surgiram durante a elaboração da tese, fico sem palavras para expressar meus sentimentos de gratidão.

Fazendo uma releitura desses últimos quatro anos, constato como o desenvolvimento desta pesquisa dependeu de tantas “boas vontades.” Narrar as dívidas emocionais que contraí neste processo já renderiam uma longa estória. Como pensar nesta tese sem lembrar da incansável amiga Carla [e seu fiel escudeiro Júlio] que enquanto eu resmungava do cansaço da gravidez, esborrachada em uma cadeira de balanço ao seu lado, digitava minhas elocubrações e minhas referências, ditadas muitas vezes em um perfeito “portunhol”? E da querida Nélia, que se desdobrou para cuidar do nosso “furacãozinho” enquanto desenvolvia um milhão de outras tarefas? Com a “Moto-vó” Roseli eu me encontro endividada pelo menos pelas próximas quinze reencarnações. Muito devo a Amauri e Carol, que nos ofereceram um teto em Campinas e uma presença amiga e companheira em um momento importantíssimo de nossas vidas (nossas porque meu marido também se encontra na reta final de sua tese), ao querido Cepik, que sempre apostou na minha capacidade enquanto pesquisadora, não obstante todas as minhas lamúrias sobre a ausência de maturidade para levar à frente tal empreitada, e a amiga Alessandra Carvalho,

divertidíssima companheira nos caminhos da pesquisa sobre o Brasil Contemporâneo. Grata também sou aos especialíssimos Villalta e Lucinha, mais uma vez responsáveis por tantos momentos alegres e por compartilhar muitas gargalhadas; à amiga Shirley e o querido Luiz Oitavo principalmente pela mão de obra tradutora escrava, e aos amigos Matheus, Gian e Kati, por todo apoio e compreensão. Aos amigos do Frei Germano, em especial Leni, Jorge, e Dário agradeço o sorriso amigo, os braços sempre abertos e a serenidade que me reabastecem semana após semana. A Aleide, Expedito e cia, em especial Alane e Marcelo, tenho que agradecer o amparo e a palavra branda sempre presente nos momentos de angústia. Ao meu pai, meus irmãos Fabrício e Raquel, a Dani, tia Mela e a Sarah, agradeço a compreensão, o apoio, o carinho e a cooperação nos cuidados com Alice. Rosilene Bergo agradeço pela cuidadosa revisão deste texto. A Wagner Duduch e Ziara, condições necessárias para o bom funcionamento do Núcleo de Estudos Estratégicos/NEE, agradeço a amizade, o apoio e a paciência. A Gil e Maria Rita, ambas da secretaria da pós, também agradeço a paciência e a boa vontade na resolução das minhas confusões. Bem, de modo geral, agradeço a toda minha família e amigos, e registro aqui a minha sorte por contar com a cumplicidade de vocês neste trabalho.

Por outra parte, agradeço ao meu orientador Eliézer Rizzo a oportunidade e confiança depositada, e à FAPESP, que permitiu o desenvolvimento desta pesquisa em condições bem favoráveis. Ainda em relação à FAPESP, também sou profundamente grata pelo trabalho desenvolvido pelo(a) parecerista, por seu estímulo e por suas críticas sempre serenas. A este (a) Dr.(a), incansável na tentativa de corrigir os desvios de rota desta pesquisa e imprimir maior objetividade e síntese ao trabalho, eu deixo o meu reconhecimento pela seriedade com que desempenhou esta atividade e me desculpo pela frustração que meus limites podem impor às suas melhores expectativas. Aos membros da Banca do Exame de Qualificação, profs. Valeriano Costa e Shuiguenoli Myamoto, agradeço a atenção e as sugestões elaboradas.

Desenvolver pesquisa comparada sobre três países, abordando um assunto tão delicado, exigiu a mobilização de um verdadeiro batalhão de colaboradores. Tanto para o acesso a material teórico sobre “*intelligence studies*”, quanto para o material empírico. Sobre material teórico agradeço, antes de mais nada, a Marco Cepik, minha biblioteca ambulante, com direito a acessos via Internet e Correios Brasileiros. Importantes também foram os acessos possibilitados pela interlocução com o *Center for Hemispheric Defense Studies* [CHDS/Washington D.C], a quem agradeço, principalmente, nas pessoas de Margaret Hayes, Thomaz Guedes da Costa e Salvador Raza. Também nos EUA agradeço às leituras, comentários e oportunidades oferecidos por Thomas Bruneau, diretor do *Center for Civil-Military Relations* da *Naval Post Graduate School* [CCMR/NPS–Monterey/Califórnia], e Russel Swenson, diretor de pesquisas aplicadas do *Joint Military Intelligence College* [JMIC]. No Brasil agradeço, em primeiro lugar, às queridas Gisele Silva Staudohar, gestora junto ao Ministério da Defesa durante a administração Fernando Henrique, alegre e surpreendente companheira nos estudos relacionados à Defesa; e a Márcia Lyra do Nascimento, Secretária da Mesa do Senado, quem ainda no ano de 2000 abriu meu caminho para a documentação relacionada à Comissão de Controle da Atividade de Inteligência/CCAI, do Congresso Nacional. Ao ex-ministro Alberto Cardoso agradeço a amabilidade e paciência que me dispensou e aproveitou a oportunidade para me desculpar pela impertinência e ingenuidade com que abordei alguns aspectos da discussão sobre inteligência, resultantes do total desconhecimento do funcionamento burocrático e

cotidiano de um serviço e inteligência e de uma prepotência juvenil, que só o passar dos anos nos permite reconhecer. Também essenciais foram as entrevistas cedidas pela ex-diretora Marisa Del Isola e do professor Castro, ex-diretor da Escola de Inteligência, bem como a autorização para a aplicação do *survey* junto a parcela de funcionários da ABIN, a quem também fico grata.

No Brasil, assim como na Argentina e no Chile, agradeço a todas as pessoas que me cederam entrevistas e documentos, mas seria muito injusta se não destacasse algumas delas. No Chile, agradeço em especial a colaboração acadêmica do professor Guillermo Holzman, e a amabilidade com que ele e sua esposa me trataram durante a estada naquele país. Igualmente grata e devedora me sinto em relação a Carolina Sanches, cientista política e braço direito de Holzman na coordenação do Diplomado de Inteligência, e ao Capitão de Fragata (R) José Cáceres Gonçalves, por seu depoimento e por suas intermediações. E na Argentina, por fim, agradeço especialmente a atenção e a “hospitalidade” de Jayme Garreta e Luiz Tibillettí nos escritórios do SER2000, a colaboração de minha querida Elizabeth Jelin, do parceiro de pesquisas José Manuel Ugarte, e de Eduardo Estevez, Marcelo Saín e Mariano Bartolomé. Como comentário final apenas quero deixar registrada a minha responsabilidade por todas as acertos e gafes cometidas neste texto.

Agora me calo e deixo que sigam, enquanto aguardo o cumprimento da sentença pronunciada por um amigo muito muito especial, que disse que teses prontas tornam as pessoas mais felizes.

O aforismo de Marx, de que as pessoas fazem sua própria história em circunstâncias que não necessariamente escolhem é particularmente verdadeiro para quem vive em países que passaram recentemente por uma experiência de autoritarismo. Ironicamente, o peso da história nesses casos é em geral diretamente proporcional à intensidade das celebrações de uma nova era quando a ditadura acaba. Em tal contexto, a história traz uma promessa radical de emancipação, ainda que por razões menos transcendentais que aquelas que Marx tinha em mente. Ela é, simplesmente, o campo da próxima batalha em torno dos termos e dos legados dos regimes autoritários.

Pablo Policzer (1998)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ARGENTINA

AMIA	Asociación Mutual Israelita Argentina
CIDE	Coordinación de Informaciones del Estado
CIMG	Coordinación de Informaciones del Ministerio de Guerra
CIPN	Coordinación de Informaciones de la Presidencia de la Nación
CNI	Central Nacional de Informaciones
CONADEP	Comisión Nacional de Desaparición de Personas
CSI	Consejo de Seguridad Interior
DGPE	Dirección General de Propaganda del Ejército
DNII	Dirección Nacional de Inteligencia Interna
DOJ	Dirección de Observaciones Judiciales
ENI	Escuela Nacional de Inteligencia
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
ESG	Escuela Superior de Guerra
FREPASO	Frente Para un País Solidario
GAS	Gabinete de Análisis Superior
IIFA	Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas
LDN	Ley de Defensa Nacional
LNI	Ley Nacional de Inteligencia
LSI	Ley de Seguridad Interior
PJ	Partido Justicialista
PNI	Plan Nacional de Inteligencia
PRN	Proceso de Reorganización Nacional
SICI	Servicio de Informaciones del Comando Interior
SIDE	Secretaría de Informaciones del Estado
SIDE	Secretaría de Inteligencia de Estado
SI	Secretaría de Inteligencia
SIE	Servicio de Informaciones del Ejército
SNI	Sistema Nacional de Inteligencia
SSM	Servicio Secreto Militar
Triple A	Alianza Anticomunista Argentina
UBA	Universidad de Buenos Aires
UCR	Unión Cívica Radical
UFITCO	Unidad Fiscal de Investigaciones Tributarias y del Contrabando
UNFT	Universidad Nacional de Tres de Febrero
UNSAM	Universidad Nacional de General San Martín

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BRASIL

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AI 5	Ato institucional N°5
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BNM	Brasil Nunca Mais
ASI's	Assessorias de Segurança e Informações
CCAI	Comissão de Controle da Atividade de Inteligência
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CEFARH	Centro Federal de Aperfeiçoamento de Recursos Humanos
CENIMAR	Centro de Informações da Marinha
CEP	Centro de Estudos e Pessoal do Exército
CEPESC	Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações
CFI	Centro Federal de Inteligência
CIA	Centro de Informações da Aeronáutica
CIM	Centro de Informações da Marinha
CIE	Centro de Informações do Exército
CIE	Centro de Inteligência do Exército
CISA	Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica
CMPOF	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CODI's	Centros de Operações e Defesa Interna
CRE	Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal
CREDNA	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
DI/SAE	Departamento de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos
DNI	Doutrina Nacional de Informações
DOI's	Destacamentos de Operações Internas
DSI's	Divisões de Segurança e Informações
DSN	Doutrina de Segurança Nacional.
EMFA	Estado Maior das Forças Armadas
ESNI	Escola Nacional de Informações
ESG	Escola Superior de Guerra
EsIMEX	Escola de Inteligência Militar do Exército
FAPERJ	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro.
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
MA	Ministério da Aeronáutica
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ME	Ministério do Exército
MM	Ministério da Marinha
MST	Movimento dos Sem Terra

N-SISA	Núcleo do Serviço de Informações de Segurança da Aeronáutica
OAB	Organização dos Advogados do Brasil
OCEPNI	Órgão de Controle e Fiscalização Externos da PNI
PDN	Política de Defesa Nacional
PNI	Política Nacional de Inteligência
PT	Partido dos Trabalhadores
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
SADEN	Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SECINT	Secretaria de Inteligência da Aeronáutica
SENAD	Secretaria Nacional de Combate Anti-Drogas
SG/CSN	Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional
SIM	Serviço de Informações da Marinha
SINDE	Sistema de Inteligência de Defesa
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
SISP	Subsistema de Inteligência de Segurança Pública
SISSEGINT	Sistema Nacional de Segurança Interna
SNI	Serviço Nacional de Inteligência
SFICI	Serviço Federal de Informação e Contra Informações
SRF	Secretaria da Receita Federal
SPEAI	Secretaria de Política, Estratégica e Assuntos Internacionais.
SSI/SFICI	Secretaria de Segurança Interna/SFICI
SSI	Subsecretaria de Inteligência
UNB	Universidade de Brasília

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Chile

AGN	Academia de Guerra Naval
ANEPE	Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANI	Agencia Nacional de Inteligencia
ASM	Agrupación de Seguridad Militar
BIC	Brigada de Inteligencia Ciudadana
BIM	Brigada de Inteligencia Metropolitana
BIR	Brigadas de Inteligencia Regional
CC	Comando Conjunto
CDN	Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados
CONSUDENA	Consejo Superior de Defensa
CNI	Central Nacional de Inteligencia
CSN	Consejo de Seguridad Nacional
CSP	Consejo Coordinador de Seguridad Pública
DAÍ	Departamento de Asuntos Internos de los Carabineros
DICAR	Dirección de Inteligencia de Carabineros
DICOMCAR	Dirección de Comunicaciones de Carabineros
DID	Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional
DIFA	Dirección de Inteligencia de la Fuerza Aérea
DIN	Departamento de Inteligencia Naval
DINA	Dirección de Inteligencia Nacional
DINE	Dirección de Inteligencia del Ejército
DIPOLCAR	Dirección de Inteligencia de Carabineros
DIRINTA	Dirección de Inteligencia de la Armada
DISPI	Dirección de Seguridad Pública y Informaciones
EIE	Escuela de Inteligencia del Ejército
EIN	Escuela de Inteligencia Naval
FPMR	Frente Patriótico Manuel Rodríguez
FRPL	Fuerzas Rebeldes y Populares Lutaras
JIPOL	Jefatura de Inteligencia de la Policía de Investigaciones de Chile
MJL	Movimiento Juvenil Lutaras
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
PC	Partido Comunista
SENDET	Secretaría Nacional de Detenidos
SICAR	Servicio de Inteligencia de Carabineros
SIFA	Servicio de Inteligencia de la Fuerza Aérea
SIM	Servicio de Inteligencia Militar
SIN	Servicio de Inteligencia Naval
SIRE	Servicio de Inteligencia Regional
UP	Unión Popular

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Outros

AM	Aviso Ministerial
CIA	Central Intelligence Agency
Dec.	Decreto
DL	Decreto Lei
DR	Decreto Reservado
Dec. "S"	Decreto Secreto
DS	Decreto Supremo
DEA	Drug Enforcement Agency.
DIA	Defense Intelligence Agency.
EM	Exposição de Motivos
EMCjt	Exposição de Motivos Conjunta
Expte	Expediente
FBI	Federal Bureau of Investigation
JSC	Joint Security Staff
JID	Junta Interamericana de Defesa.
JMIC	Joint Military Intelligence College
KGB	Komiter Gosudarstvennoi Bezopasnosti
LC	Lei Complementar
MP	Medida Provisória
M.Pres.	Mensagem Presidencial
NSC	National Security Council
ONU	Organização das Nações Unidas.
OTAN	Organização Tratado do Atlântico Norte
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
RCM	Relações Civis Militares

LISTA DE ENTREVISTADOS

Argentina

16/10/2002 Elizabeth Jelin
17/10/2002 Mariano Bartolomé
17/10/2002 Analista 1
18/10/2002 José Manuel Ugarte
19/10/2002 Eduardo Estevez
23/10/2002 Marcelo Saín
23/10/2002 Gérman Montenegro
23/10/2002 Analista 2
24/10/2002 Pablo Martínez
25/10/2002 Jaime Garreta
25/10/2002 Coronel Eduardo Gonzalez Villamonte
28/10/2002 Ricardo Colombo
28/10/2002 Mário Baizán
29/10/2002 Luiz Tibilleti
29/10/2002 Miguel Pesce
30/10/2002 Luiz Alberto Somoza

Brasil

01 e 05/08/2002 General Alberto Mendes Cardoso
05/08/2002 Deputado Aldo Rebelo
09/08/2002 Coronel Castro
09/08/2002 Marisa Del'Isola Diniz

Chile

08/10/2002 José Cacerez
08/10/2002 Deputado Jorge Ulhôa
10/10/2002 Guillermo Holzman
11/10/2002 Carlos Gutierrez

RESUMO

Esta tese analisa as recentes reformas nos serviços de inteligência civil brasileiro, argentino e chileno, no contexto das relações civis militares. Três diferentes problemas analíticos estruturam a pesquisa: A) o desafio institucional da construção de sistemas que sejam eficientes, eficazes e consistentes com as demandas de segurança e defesa nestes países. Como os serviços de inteligência civis têm sido institucionalmente desenhados a partir dos processos de transição e consolidação democrática? B) O desafio institucional de construção de sistemas de inteligência responsáveis, responsivos e consistentes com as demandas de controle público democrático? Porque os recentes mecanismos de supervisão congressual e *accountability* têm desempenho diferenciado nos diversos países em termos de sua capacidade de controle sobre as atividades de inteligência? C) O desafio profissional da construção de sistemas de inteligência flexíveis, capacitados e analiticamente relevantes. Quais são os mecanismos institucionais mais importantes utilizados em cada país para avaliar o desempenho analítico dos serviços de inteligência? Os objetivos gerais desta pesquisa são produzir conhecimentos sobre o funcionamento e o papel dos sistemas de inteligência durante processos de consolidação democrática e aumentar o grau de expertise civil e reconhecimento público sobre a importância e os dilemas envolvidos na atuação dos serviços de inteligência.

PALAVRAS-CHAVE:

Argentina, Brasil, Chile, inteligência, controle externo, serviços secretos, defesa, segurança, relações civis-militares.

ABSTRACT

This thesis analyzes the recent reforms of the Brazilian, Argentinean and Chilean civic intelligence services in the context of the South American civic-military relationship issues.

The research is based on three different problems:

A) The institutional challenge of building effective, efficient and consistent intelligence systems in order to fulfill the demands for security and defense of those countries. How have Latin American civic intelligence services been institutionally planned in the transition and consolidation periods? B) The institutional challenge of designing responsive, consistent and responsible intelligence systems to do what is required by the public democratic control. Why have the modern means of supervising congress tasks had distinct performances in the control of intelligence activities considering accountability in those countries? C) The professional challenge of structuring flexible, qualified and analytically relevant intelligence systems. How do those countries deal with the professionalization issues related to intelligence systems analysis? What are the most important institutional devices used to evaluate the analytic performance of intelligence services by the national government in each of those countries? The general objectives of the research are to produce knowledge about the role and operations of intelligence systems during processes of democratic consolidation and to increase civil expertise and public awareness about the importance and the dilemmas involved in the performance of intelligence services.

KEYWORDS:

Argentina, Brazil, Chile, intelligence, external control, secret services, defense, security, civic-military relationships.

SUMÁRIO

<i>Dedicatória</i>	iii
<i>Agradecimentos</i>	iv
<i>Epígrafe</i>	vii
<i>Lista de siglas</i>	viii
<i>Lista de entrevistas</i>	xiii
<i>Resumo</i>	xiv
<i>Abstract</i>	xv

INTRODUÇÃO 01

1 Sistemas de Inteligência, Controle e Profissionalismo 17

1.1 Inteligência: conceitos e processos	18
1.2 Controle	46
1.3 Profissionalismo	61

2 Institucionalização, Controle e Profissionalismo no Sistema de Inteligência Argentino. 73

2.1 Condições antecedentes.	74
2.1.1 A institucionalização do regime militar argentino.	74
2.1.2 Os Serviços de informações civis e militares. (1946/1983).	76
2.2.1 Guerra das Malvinas e a transição contingencial.	91
2.3 Legados	104
2.3.1 As agências civis no processo de institucionalização do Sistema Argentino de Inteligência. 1983-2001.	104
2.3.2 O debate parlamentar	107
2.3.3 Profissionalização da inteligência civil na Argentina	135
2.4 Conclusões	147

3 Institucionalização, Controle e Profissionalismo no Sistema Brasileiro de Inteligência 159

3.1 Condições antecedentes	159
3.1.1 A institucionalização do regime militar brasileiro.	159
3.1.2 Os serviços de informações civis e militares. (1927/1990).	162
3.2.1 Emenda Dante de Oliveira e a transição compactuada.	168
3.3 Legados	178
3.3.1 As agências civis no processo de institucionalização do Sistema Brasileiro de Inteligência. 1990-1999.	178
3.3.2 O debate parlamentar	186
3.3.3 A Comissão de Controle da Atividade de Inteligência	193
3.3.4 Profissionalização da inteligência civil no Brasil.	210
3.4 Conclusões	222

4 Institucionalização, Controle e Profissionalismo no Sistema Chileno de Inteligência	232
4.1 Condições antecedentes.	232
4.1.1 A Institucionalização do regime militar chileno.	235
4.1.2 Os Serviços de informações civis e militares. (1973/1990).	253
4.2.1 – A derrota no plebiscito e a transição compactuada.	262
4.3 Legados	262
4.3.1 As agências civis no processo de institucionalização do Sistema Chileno de Inteligência. 1990-2004.	279
4.3.2 O debate parlamentar	304
4.3.3 Profissionalização da inteligência civil no Chile	313
4.4 Conclusões	
5 Conclusões Finais	320
Apêndice	325
Fontes	338
Bibliografia	342

INTRODUÇÃO

Esta tese propõe uma análise do processo de reelaboração das agências nacionais de informações/inteligência civis na Argentina, Brasil e Chile, à luz dos processos de transição e do novo cenário político internacional provocado pelo fim da Guerra Fria e pelos atentados às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001.

Pretendemos trazer uma contribuição para o estudo da atividade de inteligência no Brasil, assunto pouco analisado no âmbito das Ciências Humanas.¹ Trata-se de uma questão polêmica, pois a finalidade e os meios de obtenção e manipulação de informações dentro da atividade de inteligência são sempre questionáveis. De nossa parte, acreditamos que a principal discussão a ser elaborada sobre o vínculo da atividade de inteligência com o Estado Democrático deve dizer respeito ao grau de constitucionalidade deste serviço, à regulamentação pública e ao conhecimento sobre os órgãos e cargos estatais responsáveis pela condução da atividade de inteligência no país.

Criados em sua maioria após o início da Guerra Fria e dentro do contexto da *Doutrina de Segurança Nacional/DSN*, os serviços de informações/inteligência, tanto civis quanto militares, estiveram no centro do combate a “subversão” nesses três países, ao longo de seus respectivos regimes militares.² Anteriormente também denominados como informações, esses serviços foram responsáveis por um número ímpar de violações aos Direitos Humanos e Civis, consistindo em delitos tais como prisões ilícitas, torturas, seqüestros, assassinatos etc.³

A reformulação destes serviços deveria ter se tornado uma das conseqüências naturais do processo de transição [que em tese acarreta um conjunto de mudanças institucionais] tendência que se reforçaria com o fim da Guerra Fria e os atentados às Torres Gêmeas em setembro de 2001.

Esses atentados e a dinâmica desencadeada pela reação do governo dos Estados Unidos e de seus aliados estabeleceram um novo paradigma para o sistema político internacional ainda em construção, impondo novas demandas e reforçando cada vez mais a importância das agências de inteligência. Trata-se de um objeto de estudo relativamente recente, tanto no âmbito das discussões sobre política pública quanto da própria Ciência Política, sendo que o impacto destas reformas ainda é pouco perceptível dentro da política nacional. As discussões mais conhecidas no que concerne à inteligência ainda tendem a se concentrar nos periódicos nacionais - de forma muito paulatina têm sido inseridas no debate político e acadêmico - e nos aspectos relacionados à invasão de privacidade. Ainda que este tipo de preocupação seja extremamente importante para a

INTRODUÇÃO

consolidação dos valores democráticos, a análise institucional, que busca enfatizar questões relacionadas às suas missões e capacidades, é igualmente importante, uma vez que é a partir da definição destes mandatos que se consegue estabelecer as fronteiras entre o que é legal e justificável, do que é ilegal dentro desta área. Daí a importância de se priorizar a institucionalização dos serviços nacionais civis de inteligência e analisar não apenas a sua compatibilidade com o novo contexto democrático, mas também o seu potencial diante dos novos desafios impostos pelo cenário internacional.

Ainda que os fenômenos *fim da guerra fria* e *11 de setembro* tenham produzido impactos completamente distintos sobre a reforma dos sistemas de inteligência [o primeiro demandava redução de gastos na área de inteligência e maior necessidade de controle, enquanto o segundo mais investimento, mais eficácia e menor necessidade de controle], eles evidenciaram um fenômeno comum: a mudança nos parâmetros e expectativas sobre a guerra e a emergência das “novas ameaças” do século XXI, as duas faces do que tem sido chamado de conflitos assimétricos.

Dessa maneira, os serviços de inteligência se converteram em um instrumento de Estado ainda mais necessário e importante e a existência deles é um fato na grande maioria dos países. A lista de justificativas apresentadas pelos governos e pelos próprios serviços para a sua existência é cada vez maior, incluindo, por exemplo, o interesse de outros países em produzir bomba atômica, movimentos terroristas, a produção e o tráfico de drogas; o crime organizado, os fluxos migratórios massivos e ilegais, a proliferação de armas leves, o contrabando, a lavagem de dinheiro, a guerra informacional, a bioespionagem, a espionagem industrial, a espionagem econômica, pretensões expansionistas etc.

Mas a grande questão é que como o próprio Executivo possui as prerrogativas para criar seus mecanismos de busca de eficácia, também tem condições de superdimensionar estas ameaças de acordo com o seu interesse. Um exemplo é o que ocorreu nos Estados Unidos durante o recente conflito no Iraque, onde as armas de destruição em massas não foram encontradas, porque provavelmente não existem, mas cuja existência se configurou no principal argumento para o desencadeamento da guerra. É em função destas possibilidades que o controle realizado, seja através da legislação, de sua regulamentação formal, ou pela necessidade de ter que responder publicamente por seus atos, torna-se um aspecto crucial para a manutenção da atividade dentro dos princípios de constitucionalidade.

INTRODUÇÃO

Para a realização deste trabalho destacamos alguns desafios, entendidos aqui como os principais problemas analíticos que definem a agenda de pesquisa proposta:

1. O desafio institucional da construção de sistemas de inteligência eficazes, eficientes e consistentes com as demandas de segurança e defesa dos países. Nesse caso, interessa perguntar como esses serviços vêm sendo desenhados institucionalmente durante as transições e as democracias que as sucederam, e também se os atuais serviços de inteligência dos países latino-americanos ainda tendem a priorizar as funções de segurança e inteligência doméstica.
2. O desafio institucional da construção de sistemas de inteligência responsivos, responsáveis e consistentes com as demandas de controle público democrático. Nesse caso, interessa saber por que os mecanismos de supervisão congressional e *accountability* têm desempenho diferenciado nos diversos países em termos de sua capacidade de controle sobre as atividades de inteligência?
3. O desafio profissional da construção de sistemas de inteligência flexíveis, capacitados e analiticamente relevantes. Nesse caso, é preciso saber primeiro como ocorre em cada país o processo de profissionalização dos analistas de inteligência. Quais são os mecanismos institucionais mais importantes utilizados em cada país para avaliar o desempenho analítico dos serviços de inteligência? Aqui procuraremos definir os requisitos conceituais a partir dos quais se torne possível avaliar se a atividade de inteligência pode ou não ser considerada uma profissão e identificar os avanços, impasses e desafios colocados no processo de profissionalização dessa atividade no setor público estatal da Argentina, do Brasil e do Chile.

Para responder a estas questões o trabalho foi organizado em quatro capítulos, sendo que no primeiro estabeleceremos a delimitação das missões e atividades próprias da área de inteligência nos governos contemporâneos, enquanto nos demais serão realizados os estudos de caso. Em termos analíticos, as duas variáveis agregadas do trabalho são as transições (causa) e reforma da inteligência (efeito), sendo que as unidades de análise para a primeira serão os países e para a segunda as agências civis. Buscamos compreender como o resultado das transições afetou a institucionalização destas agências. Para tanto, este nível de institucionalidade será observado a partir de dados relacionados aos mandatos legais (1), ao controle externo (2) e à profissionalização (3).

Nesses estudos de caso, os principais parâmetros a serem considerados estarão relacionados às intenções dos atores, ao contexto e às regras do jogo político. As escolhas dos governantes em relação aos serviços de inteligência durante o período de reforma, período este que variou em cada um dos três países, foram determinadas por escolhas racionais relativas aos objetivos de cada governo durante a reforma, mas os resultados finais da reforma mesma também sofreram influência considerável do legado histórico das transições de regime, do constrangimento exercido pelas instituições vinculadas aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como das preferências dos dirigentes das várias agências de inteligência e dos conflitos interburocráticos existentes entre elas.

Partilhando da perspectiva neo-institucionalista, partimos do princípio que toda ação individual possui um viés coletivo. Embora a recorrência a termos como Institucionalismo, Institucional, Instituições sejam correntes e fundamentais dentro deste tipo de literatura, não há uma definição hegemônica sobre o que poderia definir como Instituições. Para autores como Kathleen Thelen e Sven Steimo, as instituições incluem regras formais, procedimentos, práticas operacionais padronizadas que estruturam a relação entre os indivíduos nas várias unidades da política e da economia. Esse tipo de definição incluiria tanto regras formais como constrangimentos informais relacionados aos códigos de comportamento e convenções em geral [KATHLEEN, STEIMO e LONGSTRETH, 1992:02].

Uma crítica estabelecida a esse tipo de visão, considerada extremamente ampla, pode ser encontrada em Margaret Levy. Em sua proposta há uma distinção entre as normas, cujos incentivos e desincentivos são cognitivos sociais, e as instituições, marcadas pelo aspecto legal, balizadas por uma estrutura relativamente clara de implementação de decisões [LEVY, 1997:23-25(b)].

Embora Douglass North não compartilhe da distinção proposta por Levy, ele também propõe uma diferenciação entre constrangimentos informais e formais, defendendo a necessidade da diferenciação entre instituições e organizações. Enquanto as primeiras incluiriam qualquer forma de constrangimento que molda as interações humanas, as segundas englobam os corpos políticos (partidos políticos, o senado, uma prefeitura, um agência regulatória), corpos econômicos (firmas, sindicatos, cooperativas), corpos sociais (igreja, clubes, associações atléticas) e corpos educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento vocacional).

O autor recorre a uma metáfora para a definição do conceito. Enquanto as organizações poderiam ser comparadas aos jogadores em uma partida esportiva, as instituições seriam a delimitação do campo e as regras do jogo:

“Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction (...) In the jargon of the economist, institutions define and limit the set of choices of individuals (...) Like institutions, organizations provide a structure to human interaction. Indeed when we examine the costs that arise as a consequence of the institutional framework we see they are result not only of that framework, but also of the organizations that have developed in consequence of that framework. Conceptually, what must be clearly differentiated are the rules from the players.” [NORTH, 1990: 4-5]

Para Guy Peters, existem quatro fatores que poderiam identificar a presença ou existência de uma instituição. Primeiro, que ela seja de algum modo uma característica estrutural da sociedade e/ou da política, uma estrutura que pode ser formal ou informal. Ela tem a necessidade de transcender os

indivíduos para envolver grupos de indivíduos. Segundo, a existência de alguma estabilidade sobre o tempo. Terceiro, uma instituição deve afetar a conduta de seus membros, através de constrangimentos formais e informais. E quarto, ela deve partilhar sentidos e significados com seus membros [PETERS: 1999: 119].

De maneira geral, optamos por utilizar o sentido de institucionalização definido por Huntington como processo no qual as organizações e procedimentos adquirem estabilidade e valor [HUNTINGTON, 1975:24].⁴

Para Handall Collins, uma das grandes contribuições da proposta comparativa é a de que ela ajuda a generalizar explicações em torno de instâncias particulares, a rejeitar inferências perversas e a refinar as explicações sobre processos complexos [COLLINS, 1975:42]. Mas é claro que para ter validade esse tipo de pesquisa demanda o estabelecimento cuidadoso de definições, contra as quais os elementos comparados devem ser sistematicamente testados.

É em função desta cautela que optamos por adotar um quadro teórico que nos permitirá realizar dois tipos distintos de análise: um estudo do processo histórico de institucionalização das agências nacionais civis de inteligência em cada país, e uma análise comparada dos graus de institucionalização alcançados por estas três agências (Secretaria de Inteligencia na Argentina, Agência Brasileira de Inteligência no Brasil e Agência Nacional de Inteligencia no Chile), considerando as três dimensões destacadas anteriormente: os mandatos legais, o controle externo e a profissionalização.

Recorreremos ao conceito de *path dependency* para compreender as especificidades das trajetórias de institucionalização das agências nacionais de inteligência ao longo da história de cada país, com ênfase nas mudanças ocorridas após o processo de transição de regime político. Neste caso, mais do que evidenciar quais momentos históricos determinam variações nas seqüências sociopolíticas, pretendemos analisar como as escolhas realizadas no passado influenciam a trajetória política de determinada sociedade e como a reversão destes rumos tem custos elevados [LEVI, 1997:19-41]. No caso específico dos serviços de inteligência desses três países, pretendemos verificar se existe consistência entre o processo de transição de regime político e a reforma das instituições, mas também construir um juízo sobre o resultado desses processos em termos de desafios futuros.

A idéia de *legado* precisa estar necessariamente ligada a um tipo de mudança, ocorrida em determinado espaço temporal, que conduz a uma nova configuração institucional [*critical juncture* ou “momento crítico”]. Entretanto o conceito não implica necessariamente ruptura, ainda que revoluções sejam um exemplo típico. Nas palavras de Fernandes:

INTRODUÇÃO

“O momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, caracterizado por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de uma reforma institucional. Este momento pode durar anos ou décadas, durante os quais o processo de mudança que se inaugura deixa um legado que conduz os políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, visando a reprodução deste passado.” [FERNANDES, 2002:85]

Momentos críticos abarcam circunstâncias decisivas na vida política que conduzem a reformulações institucionais, estabelecendo certas direções de mudança e excluindo outras num caminho que molda a política por anos. [LIPSET E ROKKAN, 1967:37]. O conceito se traduz em uma importante ferramenta de trabalho na medida em que nos permite realizar uma análise sequencial, considerando diferentes padrões de interação entre processos políticos em andamento, e avaliar as permanências em relação às *condições antecedentes*. Torna possível evidenciar as semelhanças e diferenças nos *momentos críticos* dos países e as semelhanças e diferenças nos *legados* produzidos pela rota inicial de mudança. [THELEEN, 1999:388].

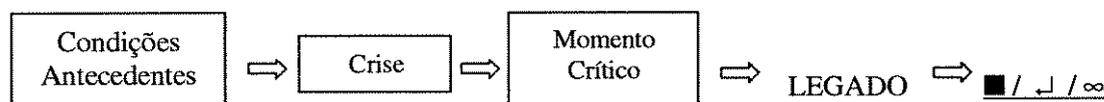
David Collier e Ruth Collier em *Shapping the Political Arena* ressaltam a importância de se considerar o tempo e a seqüência temporal na análise institucional. O trabalho desses autores, que pode ser considerado como um dos melhores exemplos de como se utilizar o conceito de *critical juncture/momento crítico*, é importante na medida em que confronta a interação

“between a longitudinal and cross-sectional perspective: between the unfold over time within each country of phases of political change, and a sequence of international developments that influenced all the countries roughly in the same chronological time, but often at a different point in relation to these internal political phases.” [COLLIER e COLLIER, 1991: 19-29]

Collier e Collier definem *momento crítico* como um período de possibilidades de mudanças, que normalmente tomará distintos caminhos por diferentes países, produzindo *legados* variados [COLLIER e COLLIER, 1991:29]. A idéia de momento crítico indica a presença de uma alteração do estado de equilíbrio, uma crise ou uma oportunidade de mudança, mas que podem acarretar alterações profundas ou que também podem passar, retornando ao *status quo* anterior.

Fazendo uso de partes do trabalho desses autores como modelo metodológico, destacamos alguns conceitos essenciais vinculados à idéia de *path dependency* e de *critical juncture*, que permitirão destacar alguns aspectos que consideramos de extrema importância para nossa análise histórica dos casos: *antecedents conditions, cleavage, legacy* [COLLIER e COLLIER, 1991: 30-35].

INTRODUÇÃO



Análise horizontal de modo simplificado [adaptação da autora].

Para entender a análise seqüencial partindo da idéia de momento crítico, temos que considerar fatores que o antecedem [*antecedents conditions*] e que o desencadeiam [*cleavage*], bem como o estado de coisas que o sucede [*legacy*]. Primeiro, as *condições antecedentes* indicam a situação em que se encontrava determinada unidade de análise em um tempo definido. Para que haja uma transformação nesta situação inicial é preciso, fundamentalmente, que ocorra um rearranjo das forças políticas que desencadeie um determinado tipo de mudança, ou uma *clivagem* nos termos aqui adotados. Essa clivagem conduzirá a um momento de reorganização institucional: *o momento crítico*. E as mudanças realizadas durante este período produzirão efeitos mais ou menos duradouros sobre as unidades de análise: um *legado*.

A observação das *condições antecedentes*, que indicam a situação do objeto de análise em um determinado período que precede o *momento crítico* é fundamental para que possamos analisar o que sobrou destas estruturas no momento posterior. Estes legados podem ter um ciclo de vida curto e desaparecer (■), podem sofrer releituras e alterações (↯) [*positive ou negative feedback*], ou podem permanecer no tempo indefinidamente (∞).

Dessa forma, podemos destacar duas tarefas essenciais realizadas ao longo do texto. Em primeiro lugar, identificar os *momentos críticos* a serem considerados e a substância histórico-política das demais categorias associadas a este conceito. Em segundo lugar, avaliar a relação existente entre as formas de transição realizadas e o processo de institucionalização dos serviços de inteligência em cada um dos países analisados no período democrático. Em terceiro e último lugar, analisaremos o *legado* deste processo de mudança institucional.⁵

Este tipo de análise pode ser desdobrada para vários aspectos específicos do estudo sobre a relação entre inteligência e democracia. Por exemplo, ele seria útil para refletirmos sobre em que nível a participação civil vem sendo incorporada a este tipo de função, e se ainda permanece determinado “*monopólio militar*” sobre o conhecimento e métodos de desenvolvimento da atividade de inteligência. Buscaremos analisar se mesmo após o fim da transição democrática esses países ainda tendem a priorizar funções de segurança e inteligência doméstica, procedimento comum no período militar dos três países. De modo geral, no entanto, o procedimento nos ajuda a identificar qual o *legado* existente em relação às *condições antecedentes*.

Para podermos comparar o peso relativo da relação entre as duas variáveis centrais, fixaremos analiticamente categorias ou tipos de transição que nos permitirão estabelecer a existência/inexistência, bem como o grau de impacto que cada uma teve sobre a institucionalização dos serviços de inteligência nos respectivos países. Tentaremos perceber, por exemplo, se determinado tipo de transição levou a um maior ou menor grau de pressão por parte dos setores de inteligência, sobretudo dos militares, no sentido de preservar legalmente suas áreas de atuação dentro dos setores civis de inteligência e/ou se foram tomadas providências com a função de compatibilizar estes órgãos ao regime democrático, o que inclui aspectos relacionados à eficácia, controle, e profissionalização. As questões que atravessam toda a tese estarão relacionadas principalmente à baixa participação civil/parlamentar na criação dos sistemas de inteligência, o que justificaria a fragilidade/fraqueza dos mecanismos de controle público sobre a atividade.

Essa discussão será útil para que possamos perceber se são viáveis predições sobre os resultados democráticos que levam em consideração os modos de transição. Será que o atual estado dos organismos de inteligência é resultante dos tipos de transição que foram realizadas? Contrastar as expectativas sobre as relações civis-militares advindas dos processos de transição que esses países experimentaram, com a fixação de regras para as agências de inteligência, poderá iluminar o impacto que as transições democráticas têm na qualidade do governo democrático.

O segundo eixo de análise deste trabalho, sobre a institucionalização dos serviços de inteligência civis na Argentina, Brasil e Chile, depende de um conjunto de premissas relacionadas à natureza específica dos serviços de inteligência enquanto instituições, suas características operacionais e sua relação com as políticas públicas de defesa e segurança. Estas premissas serão explicitadas oportunamente, mas é importante desde já descrever o procedimento adotado no estudo. Em primeiro lugar, foram analisados os mandatos legais dos órgãos civis de inteligência nos três países e as ênfases operacionais de cada sistema (interna/externa, análise/repressão, inteligência/contra-inteligência). Em segundo lugar, consideramos os mecanismos de supervisão congressional e os limites de *accountability* na área de inteligência desses três países e, por fim, os mecanismos de recrutamento, capacitação e retenção dos agentes vinculados à atividade estatal de inteligência.

Destacamos que, por trás do tipo de controvérsia relacionada às missões da área de inteligência, existe uma dificuldade real para a fixação de parâmetros que nos permitam diferenciar a atividade contemporânea de inteligência da espionagem clássica, por um lado, e da busca genérica de informações para apoiar processos de tomada de decisão, por outro.

INTRODUÇÃO

A descrição do processo de funcionamento e das estruturas dos sistemas de inteligência tem por objetivo permitir uma comparação entre os sistemas argentino, brasileiro e chileno. Embora não exista um modelo único a partir do qual os três casos pudessem ser contrastados, é possível enfatizar algumas regularidades internacionais sobre as operações e organizações, as quais fundamentam algumas generalizações sobre a natureza da atividade de inteligência. É claro que essas regularidades não são aplicadas de igual forma para todos os sistemas, uma vez 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. Porém, em primeiro lugar, é possível dizer que a atuação destes sistemas varia em relação a dois eixos. O primeiro, em relação ao centro-periferia e o segundo, em relação a democracias-ditaduras, e em segundo, algumas características e problemas, especialmente a complexa relação entre inteligência e política, são comuns à maioria dos sistemas políticos.

Em certos casos históricos e contextos sócio-culturais específicos, a distância entre essa visão teórica e o entendimento que os atores têm do que seja a prática da inteligência pode ser enorme. No caso do Cone Sul, estamos tratando de estados e sociedades bastante distintos entre si e também em relação aos países centrais, mas o grau de semelhança e/ou diferença a respeito dos entendimentos e prioridades na área de inteligência demanda justamente o tipo de pesquisa que estamos propondo realizar. Vale lembrar que o pensamento latino-americano sobre inteligência durante a Guerra Fria foi bastante influenciado por autores como Sherman Kent e Washington Platt, autores que definiam inteligência genericamente em termos de coleta e processamento de informações.⁶ Não obstante, a prática dos serviços de informações dos regimes autoritários da região foi fortemente caracterizada pela violação de direitos humanos, ênfase na infiltração e repressão de atores políticos “subversivos” e um papel hipertrofiado nas estruturas de governo, como no Brasil, onde agentes do Serviço Nacional de Informações/SNI ocupavam, em vários órgãos, cargos como o de administradores, contadores, assessores etc. Esse hiato serve como alerta para que a pesquisa não se fixe apenas na política declaratória dos documentos oficiais, mas realmente procure compreender a lógica situacional dos atores envolvidos no processo de reforma dos serviços de inteligência desses três países.

O recorte temporal privilegiado em cada país para a análise segue limites próprios. No caso argentino, o foco de análise sobre o processo de institucionalização das agências enfatizará o período compreendido entre os anos de 1983, posse do primeiro governo civil e início das mudanças institucionais relacionadas ao sistema de inteligência, e 2001, ano da aprovação da Lei de Inteligência. No caso do Brasil a análise enfatizará o período compreendido entre os anos de 1990,

ano da extinção do SNI, e 1999, ano de aprovação da Agência Brasileira de inteligência. No caso chileno, o período compreendido entre os anos de 1990, posse do primeiro governo civil e 2004, quando por fim foi aprovada a nova lei de inteligência. Algumas referências sobre períodos posteriores poderão ser consideradas, de acordo com a demanda de cada um dos objetos de análise, mas o recorte privilegiado recai sobre os períodos determinados.

A discussão sobre as transições enfatizará as relações civis-militares estabelecidas. Ainda que a proposta desta tese esteja relacionada à institucionalização dos órgãos estatais civis de inteligência, a análise das relações estabelecidas entre os civis e militares no período de transição, entendida aqui no aspecto da necessidade da subordinação do poder militar ao civil, é essencial e justifica-se pelo fato de a inteligência ser, culturalmente, uma *expertise* sobretudo militar.

Os sistemas nacionais de inteligência surgiram durante o processo de racionalização estatal ocorrido após a Segunda Guerra Mundial. Neste decurso, as estruturas de inteligência que emergiram do aparato de guerra adquiriram autonomia e foram, paulatinamente, subordinadas ao poder civil, sem que os seus respectivos aparatos militares fossem desmantelados. Na América Latina dos anos 60 e 70 houve uma distorção desta função de “inteligência” que, inserida no âmbito da Guerra Fria e da Doutrina de Segurança Nacional, foi profundamente militarizada e teve seus serviços de inteligência convertidos em órgãos de segurança e repressão.⁷ Em sua maioria, os serviços de informações que foram criados nesses três países durante seus respectivos estados autoritários, já nasceram estruturados para o combate à subversão, com responsabilidades diretamente relacionadas à “segurança nacional” e à política interna destes países.⁸

A atuação desses órgãos de repressão atingiu todas as esferas institucionais desses três países, talvez com um destaque para a repressão argentina, sobre a qual podemos afirmar que houve um período anárquico de terror, quando a ditadura adquiriu características praticamente totalitárias. Apenas o reconhecimento oficial dos mortos e desaparecidos daquele país já é suficiente para demonstrar que não houve uma relação lógica e proporcional às ações desenvolvidas pelos opositores do regime. Ainda que não haja um consenso sobre a quantidade de pessoas mortas ou consideradas desaparecidas, os números são muito significativos. De acordo com os dados da CONADEP – *Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas*, - para o período de 1976 a 1979, foram contabilizados e reconhecidos cerca de 9000 desaparecimentos [CONADEP, 1984]. Os dados da Anistia Internacional falam de algo em torno de 15.000 desaparecidos e outros grupos de Direitos Humanos, tais como os movimentos “*Madres de Plaza de Mayo*” e o “*Servicio Paz y Justicia*” sustentam que o número de vítimas pode chegar a 30.000. Esses números indicam que a magnitude

INTRODUÇÃO

da repressão Argentina levada a cabo pelos militares e seus serviços de informações foi muito além da repressão aos contestadores do regime.⁹ É em função de distorções como esta, que a institucionalização dos serviços de informações/inteligência, de forma que eles se tornem eficientes, responsivos e transparentes representa, mais do que uma necessidade, um desafio à democracia desses países.

A literatura sobre a transição é muito rica e, também, muito diversa. São discussões que variam sobre a afirmação de que esses países ainda se encontram em processo de transição, que questionam a qualidade das democracias e que versam sobre quais os fatores influenciariam ou determinariam o processo de institucionalização democrática. Muito se questionou se a forma de fazer as transições afetava ou não as novas democracias que surgiam.

Refletindo a ênfase da Ciência Política contemporânea sobre a “importância das instituições,” Felipe Agüero critica a tendência da melhor literatura sobre consolidação democrática em situar genericamente os problemas da democracia no subcontinente como um legado negativo de um passado longínquo. A institucionalização prévia dos regimes autoritários e a natureza das regras da transição do autoritarismo são fatores mais relevantes, pois adicionaram, como herança, uma espessa camada que afeta as democracias emergentes [AGUERO, 1998:385]. A herança de um passado distante certamente é decisiva para a forma de operação desses problemas, mas também é preciso especificar melhor as interações entre os diversos *legados* e as estratégias realizadas pelos atores relevantes na produção de novas instituições. O modo como as transições foram conduzidas, o caráter com que as principais forças a empurraram e o ritmo de transição estão entre os fatores responsáveis por afetar o governo democrático nos regimes sucessores.

Em alguma medida, a transição dos governos autoritários acarreta, em primeiro lugar, a saída dos militares do controle direto do governo e, segundo, sua participação no processo de transição, explícita nas tentativas de estabelecer as regras do jogo. Esses governos possuem fortes vínculos com a questão da violação dos Direitos Humanos e a possibilidade de retaliação funciona como um incentivo adicional para influenciar a transição e assegurar sua própria proteção. Ficam em uma situação de conflito, na qual eles não podem permanecer no poder, mas também não podem deixá-lo definitivamente. A saída viável é deixar a ação direta e passar a influenciar a política interna do país de forma indireta [FINER, 1962:258-260]. O resultado é que este tipo de influência diminui as possibilidades de se estabelecer um controle civil efetivo sobre as Forças Armadas, condição necessária para a Poliarquia. Um regime pós-autoritário pode demonstrar todas as instituições

necessárias para a prática regular de eleições competitivas, mas ter sua democracia limitada pelo alto nível de interferência do poder militar.

Agüero estuda o legado das transições para a democracia na América Latina do ponto de vista do grau de institucionalização prévio dos regimes autoritários, do papel relativo dos militares em cada processo de transição, do quadro legal que condicionou a dinâmica de fortalecimento progressivo do poder civil e dos fatores exógenos que alteraram as relações civis-militares na etapa posterior à democratização.

Os problemas de consolidação democrática no Cone Sul são relativamente consensuais e estão relacionados aos baixos níveis de participação individual e coletiva na esfera pública, às distorções na representação política, à virtual inexistência de mecanismos horizontais de *accountability*, às dificuldades estruturais na estabilização de expectativas em relação ao cumprimento das leis (*rule of law*), constrangimentos macro-econômicos e altos níveis de desigualdade social.

Corroborando os argumentos de Aguero, Alfred Stepan e Juan Linz afirmam que o passado recente desses países tem grande impacto na redemocratização [LINZ e STEPAN, 1999]. O caráter do regime não-democrático e o tipo de transição estabelecida são tidos como fatores cruciais para a construção das novas democracias. Em *A transição e a consolidação democrática*, os dois abordam a questão dos processos de transição para a democracia e de consolidação democrática, estabelecendo os requisitos necessários para que cada um deles esteja completo. A intenção é fornecer os subsídios necessários para que se possa afirmar se a transição para a democracia foi concluída ou não, e se houve, de fato, uma consolidação democrática.

Diferentemente da proposta estabelecida por Guillermo O'Donnell, ainda muito utilizada neste tipo de discussão durante a década de 90 e na qual o processo de transição seria entendido como aquele intervalo que se estende entre um regime político e outro “*Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, o el surgimiento de una alternativa revolucionaria.*” [O'DONNELL, SHIMITTER e WHITEHEAD 1988:19], a transição para estes dois autores apenas estaria completa quando um grau suficiente de acordo fosse alcançado: a) O governo é eleito livremente; b) Ele tem autoridade de gerar políticas e implementá-las; e c) Quando os três poderes constituídos não são obrigados a compartilhar o governo com um poder *de jure* [LINZ e STEPAN, 1999:21].

Linz e Stepan também apontam as principais repercussões que um regime autoritário militarmente hierárquico podem acarretar na nova democracia. A partir de suas observações empíricas, concluem

que esse tipo de regime, em seu período mais tardio, possui uma sociedade civil forte, uma cultura legalista que contribuirá na instauração do novo regime e no estabelecimento do Estado de Direito, e uma burocracia eficiente, associada a uma economia minimamente institucionalizada. Mas as conseqüências do autoritarismo no processo de democratização também irão variar de acordo com a forma com que se iniciou a transição e ao grau de institucionalização que este alcançou.

Fazendo uso de parte dos trabalhos de Alfred Stepan e Juan Linz, analisaremos o grau de institucionalidade dos regimes autoritários e o impacto que os respectivos processos de transição tiveram sobre a reforma das agências de informações/inteligência nos três países. Este trabalho nos permitirá analisar tanto as *condições antecedentes* quanto as respectivas *clivagens* e as alterações institucionais realizadas durante o chamado *momento crítico*.

A institucionalização desses regimes militares envolve o estabelecimento de regras formais que regulem o poder de estrutura dentro do regime e as atribuições no governo das funções do corpo não representativo ou semi-representativo, incluindo as Forças Armadas. Consideramos que a institucionalização ajuda a assegurar a estabilidade da liderança militar, possibilita uma previsibilidade na sucessão das lideranças e fortalece a posição dos militares no processo de transição. A distinção entre os modos de transição para democracia terá como objeto principal de análise, o grau de força com o qual as regras militares se impuseram no processo de transição, fator que permitirá determinar se os militares poderiam prosseguir sem compromissos – isto é, impondo seus termos - ou se deveriam se entender com a oposição e comprometer com eles a execução da transição.

Apenas duas formas de transição serão consideradas neste trabalho: a primeira se refere a uma Transição Pactuada. Nesse caso, como a sociedade civil pode estar razoavelmente bem definida e, talvez exista uma oposição política moderada, é possível que exista uma reforma pactuada entre os moderados do regime e os moderados da oposição. Este é o caso do Brasil e do Chile. A outra forma de transição estabelecida por Stepan e Linz para os regimes autoritários é a de quando ocorre um derrota bélica. De acordo com os autores a derrota na guerra ou um colapso de natureza bélica poderia levar a uma transição democrática, o que implicaria um fraco poder de negociação por parte dos militares, caso existissem representantes das forças democráticas na sociedade civil e política que reivindicassem a via eleitoral para o processo de transição [LINZ e STEPAN, 1999:82]. De forma mais específica, chamaremos esta transição de Contingencial, uma transição decorrente de uma situação em que o regime autoritário perde poder para determinar as novas regras do jogo, mas mantém capacidade de administrar sua saída. É o caso típico da Argentina. Embora já houvesse

INTRODUÇÃO

alguma pressão política para a sua saída do poder, a brusca derrota bélica e a conseqüente fragmentação institucional militar desencadeou uma transição que os civis ainda não se encontravam preparados para assumir. Os militares não permaneceram na administração do estado por mais 13 meses por reter poder suficiente para determinar a agenda da transição política, eleições etc, mas porque não havia preparo para o civis assumirem o poder de forma imediata.

Acreditamos que o conjunto das premissas relacionadas às características inerentes ao sistema de inteligência e ao legado das transições no período democrático enquadra teoricamente os desafios destacados anteriormente, a saber: dimensionamento dos sistemas, controle público e profissionalização da atividade de inteligência.

NOTAS:

¹São poucos os trabalhos brasileiros conhecidos que utilizam a bibliografia internacional sobre *intelligence studies*. Dois deles, resultados de dissertações de mestrado e um, resultado de uma tese de doutorado, todos eles publicados. EMILIO, Luis A. Bitencourt. *O Poder Legislativo e os Serviços Secretos no Brasil: 1964-1990*. Brasília: Faculdades Integradas da Universidade Católica de Brasília, 1992 [dissertação de mestrado]; ANTUNES, Priscila. *ABIN e SNI. uma leitura dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX.* Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2002. [dissertação de mestrado] e CEPIK, Marco A. C. *Democracia e Espionagem*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2003.[tese de doutorado]

² Embora concordemos com o fato de que os grupos para-militares que lutaram contra as respectivas ditaduras militares fossem subversivos, ou seja, pretendiam subverter a ordem estabelecida, usaremos as aspas para destacar que, neste sentido, ele possui um caráter pejorativo. Trata-se de um termo atribuído pelos militares e conservadores a todos aqueles que expressavam qualquer tipo de crítica ao regime, fosse ela realizada de forma pacífica ou revolucionária. Michaelis - Subversão: f. 1. Ato ou efeito de subverter (-se). 2. Insubordinação às leis ou às autoridades constituídas. 3. Revolução.

³ Uma tarefa básica e uma premissa para esse trabalho é reconhecer que a transição no uso do termo informações para inteligência envolve um problema na constituição da identidade dessas instituições, sobretudo no Brasil. A caracterização dos órgãos sucessores aos respectivos regimes militares como “Centros”, “Secretarias” ou “Agências de inteligência” envolve uma tentativa de acobertar e superar uma identidade “deteriorada”, precisamente, aquela que se firmou em torno da atividade de Informações nos regimes militares, equivalente a repressão, tortura e abusos de liberdades civis.

⁴ As instituições são padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes. As organizações e os procedimentos variam quanto ao seu grau de institucionalização, e o nível de institucionalização de qualquer organização ou procedimentos particular pode ser medido por sua adaptabilidade/rigidez (quanto mais adaptável, mais institucionalizada), complexidade/simplicidade (quanto mais complexa, mais institucionalizada), autonomia/subordinação (A institucionalização política, no sentido de autonomia, significa o desenvolvimento de organizações e procedimentos políticos que não sejam apenas expressões dos interesses de grupos sociais determinados.) e coesão/desunião (quanto mais coesa e unida, mais institucionalizada. “Uma organização efetiva requer pelo menos o consenso substancial sobre os limites funcionais do grupo e sobre os procedimentos para diminuir as disputas que surgem entre eles”.) (HUNTINGTON, 1975:24-35).

⁵ Conhecemos uma categorização analítica própria para balizar o estudo dos sistemas de inteligência pós-90. Torre Rotta divide o processo de reconstrução dos serviços de inteligência em 3 tipos. Reforma: supõe a revisão total do funcionamento e das missões das agências de inteligência. Este seria o caso, principalmente, das novas democracias que surgiram no leste europeu, após o fim da Guerra Fria e dos países sul-americanos que abandonaram a Doutrina de Segurança Nacional. Reestruturação: possui uma conotação mais administrativa. Transitória ou permanente, não atinge temas muito profundos, trata-se muito mais de mudanças organizacionais, tais como realocação de pessoal, criação e extinção de seções etc. Como exemplo, o autor cita o caso da Agência Brasileira de Inteligência após o escândalo relacionado ao grampo telefônico envolvendo o filho do presidente da República, e o caso da Secretaria de Inteligência- SI argentina, após o seu envolvimento no pagamento de subornos ao Senado Nacional, durante a votação da *Reforma Laboral*. O terceiro tipo seria a Reconstrução, onde os serviços de inteligência entraram em colapso e sua elaboração exigiu que se partisse do ponto zero. Seria o caso do serviço chileno, com a transição da temível Central Nacional de Informaciones para a Dirección de Seguridad Pública e Informaciones e Agencia Nacional de Inteligencia. Ver: TORRE ROTTA, André Gómez. “Peru: Frustraciones en los Intentos por Reconstruir Su Sistema de Inteligencia. In: SWENSON, Russel e LEMOZY, Suzana. (eds). *Intelligence Professionalism in the Americas - Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington D.C., Joint Intelligence Military College/Center for Hemispheric Defense Studies, 2003. Entretanto, optamos por utilizar o termo “redesenho

institucional” para os três casos, uma vez que as categorias estabelecidas por Rotta não são necessariamente precisas e excludentes. É possível que um país, em ocasiões distintas, ainda que dentro do recorte pós-90 apresentado pelo autor, ocupe duas categorias. É o caso do Brasil, que passou por uma reforma no fim dos anos 90 e por uma reestruturação no ano de 2000 e a Secretaria de Inteligência Argentina, atual SI, antiga Secretaria de Inteligência, que vive constantes reestruturações após o seu processo de reforma.

⁶ KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton Press, 1949 e PLATT, Washington. *A produção de Informações Estratégicas*. Rio de Janeiro: Agir/Bibliex, 1974.

⁷ Quando nos referimos a “militarização” da inteligência civil ou de seus órgãos ou organismo, estamos fazendo alusão ao fato de os postos de comando estarem, em sua maioria, concentrados nas mãos de militares, sejam eles da ativa ou da reserva. Destacamos ainda que, neste trabalho, quando tratarmos de militares da reserva alocados em serviços de inteligência civil, consideramo-los desta forma: como militares desempenhando funções de inteligência dentro de uma agencia civil. Não consideramos militares da reserva como civis. Este conceito é contrário ao discurso veiculado, sobretudo nos centros norte-americanos de capacitação de civis latino-americanos para assuntos de Defesa. Cremos que se trata de uma interpretação formal, que falseia a realidade. Militares possuem lealdades e um modus vivendi próprio, com pouquíssimas possibilidades de serem abandonados após o processo de baixa.

⁸ O conceito de Segurança Nacional é obscuro. Os interesses de segurança nacional estão diretamente relacionados ao tipo de governo, de regime político e com o contexto sócio-econômico, as ameaças podem incidir tanto sobre aspectos internos quanto externos de um país. Quanto mais fechado for o regime, mais o governo está propenso a enfatizar a segurança interna e preocupar-se com a repressão política dentro do próprio território. Além das ameaças internas, relacionadas à segurança dos membros de uma nação, existe o fato de que as medidas de segurança adotadas para a defesa de um Estado podem constituir-se em uma ameaça externa a outro Estado. Este potencial conflitivo gerado pela noção de “segurança” implica a necessidade de um uso minimamente rigoroso e crítico da noção e aplicação do termo “segurança nacional.”

⁹ Para informações precisas sobre o número de mortos e desaparecidos oficialmente reconhecidos, ver o trabalho CONADEP. *Nunca Más*. Buenos Aires: EUDEBA, 1984. Para uma discussão relacionada ao grau de violência atingido na Argentina durante o período de ditadura, ver. ACUÑA etti alli. *Juicio, Castigos y Memórias*. Derechos Humanos y justicia en la política argentina. Buenos Aires: Editora Nueva Visión, 1995.

1 – SISTEMAS DE INTELIGÊNCIA, CONTROLE E PROFISSIONALISMO

Neste capítulo discorreremos, em primeiro lugar, sobre o conceito de inteligência. Cremos que para realizar inferências sobre o impacto que as relações civis-militares estabelecidas durante os distintos processos de transição tiveram sobre a institucionalização dos sistemas de inteligência nestes países, precisamos deixar claro o que entendemos por sistemas de inteligência e a que tipo de “inteligência” estamos nos referindo. Em segundo lugar, estabelecemos as discussões relacionadas ao controle da atividade e quais os principais desafios são enfrentados, dentro do contexto democrático, para o seu real exercício. Por fim, abordamos os aspectos que caracterizam a profissionalização da atividade de inteligência. Neste sentido, o objetivo é definir os parâmetros conceituais a partir dos quais se torne possível avaliar se a atividade de inteligência pode ou não ser considerada uma profissão, para posteriormente analisarmos como, e em que medida, a questão da formação e capacitação do profissional de inteligência vem sendo desenvolvida nos países aqui abordados.

Dessa forma estarão definidas as premissas necessárias à análise dos três desafios a que nos propusemos considerar em relação aos sistemas de inteligência argentino, brasileiro e chileno: o desafio institucional da construção de sistemas de inteligência eficazes, eficientes e consistentes com as demandas de segurança e defesa dos países; o desafio institucional da construção de sistemas de inteligência responsivos, responsáveis e consistentes com as demandas de controle público democrático; e o desafio profissional da construção de sistemas de inteligência flexíveis, capacitados e analiticamente relevantes.

Ressaltamos que para este trabalho devemos sempre considerar que a atividade de inteligência é uma componente atual e significativa do poder de Estado, enquadrando-se no núcleo coercitivo que provê a prestação de serviços públicos de defesa externa e em última instância, da manutenção da ordem institucional, as duas funções constituindo características do monopólio legítimo do uso da força.

1.1 Inteligência: Conceitos e Processos

Existe uma grande dificuldade em se reconhecer a atividade de inteligência enquanto legítima e necessária por grande parte das sociedades, principalmente naquelas que emergiram recentemente de estados autoritários. Esta resistência está relacionada ao fato de nessas sociedades, os organismos de inteligência civis e militares terem funcionado como aparato repressivo do Estado e, conseqüentemente, como eixo principal de sustentação do poder anti-democrático.

Estudo realizado sobre a reforma do Estado em países oriundos do antigo bloco comunista no centro da Europa atesta que, se as atuais instituições estatais democráticas sofrem com a falta de confiança da sociedade, no caso dos organismos de inteligência, o grau de credibilidade é mínimo. A baixa valorização por parte da sociedade, associada ao problema da politização da burocracia estatal dificultam a reforma dos sistemas de inteligência [WILLIAMNS e DELETANT, 2001:17-20]. Serão esses desafios aplicáveis também à reconstrução dos sistemas de inteligência dos países aqui propostos, recém saídos de estados autoritários? Esta, entre várias outras questões, é uma resposta que este trabalho busca desvendar.

Em países com alto grau de institucionalização dos processos democráticos a função das organizações integradas ao sistema de inteligência diz respeito principalmente à capacidade de análise de informações sobre assuntos de importância estratégica. Elas fornecem avaliações e subsidiam o processo de tomadas de decisões nas áreas de Defesa Externa, Segurança e Relações Internacionais, com informações que auxiliam no desenvolvimento de políticas públicas e que ajudem a identificar questões que possam afetar o ambiente estratégico em um longo-prazo. A contra-inteligência é uma missão secundária, tanto nas agências civis quanto militares, e a inteligência vinculada à segurança doméstica é uma tarefa estritamente policial, a exemplo do trabalho que desenvolve o *Federal Bureau of Investigation/FBI* nos Estados Unidos.

Esse modelo não se aplica, em hipótese alguma, aos regimes autoritários latino-americanos, onde questões relacionadas à política interna foram os principais alvos das agências de informações/inteligência. Estes sistemas foram construídos dentro da Doutrina de Segurança Nacional, desenvolvida e propagada pelas grandes potências ocidentais, cujo objetivo principal era o de neutralizar a influência e ameaça soviética dentro dos países ocidentais.¹ Mascaradas pelo termo *Informações*, e em alguns países, por *Inteligência* mesmo, operações de segurança e combate ao inimigo interno foram implementadas, fazendo com que nos órgãos similares latino-americanos, as funções policiais repressivas não se distinguissem das tarefas de inteligência. Caracterizadas pela

centralização das tarefas de repressão, agências civis e militares adquiriram poder e autonomia e se transformaram nas principais responsáveis pela identificação dos “inimigos do Estado” e por sua conseqüente neutralização e eliminação. Países como a Argentina, por exemplo, optaram por políticas de “aniquilamento” do inimigo interno, em um contexto no qual os critérios de identificação destes “subversivos” eram extremamente amplos e vagos. O “inimigo” poderia ser reconhecido como o comunista, o simpatizante dos comunistas, o familiar do comunista etc. Em estudo que compara a *KGB* ao modelo adotado no Brasil, Alfred Stepan verificou que a autonomia do SNI e sua área de atuação foi maior do que a do conhecido e temido serviço soviético [STEPAN, 1988:19-20]. O inimigo “externo”, considerado o alvo dos principais serviços de inteligência dos países democráticos significou, nestes países, qualquer um que fosse “externo” ao centro do poder [BRUNEAU e DOMBROSKI, 2003:03]. Foi desses “excluídos do poder” que se procurou proteger o Estado, através de uma completa banalização da violência e de uma cultura de “segredos governamentais”. Nesses países autoritários, como quase tudo podia pertencer ao escopo dos interesses do Estado e da Segurança Nacional, podemos ter uma dimensão do grau de controle que esses serviços impuseram às suas sociedades em virtude da defesa destes mesmos interesses.

Podemos afirmar que para o contexto latino-americano, esses serviços funcionaram muito mais enquanto polícias políticas, com extremo grau de autonomia, do que como órgãos responsáveis pela inteligência doméstica, sujeitas a qualquer tipo de controle. Um poder paralelo que se instituiu enquanto o quarto braço armado do Estado e que respondia ao governante de plantão e não propriamente aos interesses “de Estado.” Esse poder operava, sobretudo, contra os principais representantes da oposição política. Petter Gill denominou esse poder de *Independent security state*. Organizações caracterizadas pela total ausência de controle sobre suas atividades de inteligência, capazes de determinar sua própria agenda, cujas metas não necessariamente coincidem com os interesses da elite política do país. Suas estruturas e políticas são “preservadas” dentro do processo político decisório e são as próprias organizações as responsáveis por selecionar suas áreas de interesse tanto para a coleta de informações como para o desenvolvimento de suas tarefas de contra-inteligência.[GILL, 1994: 60-61].

Para Bruneau e Dombroski, um dos principais problemas considerados para a reforma deste tipo de organização e do conseqüente aperfeiçoamento da consolidação democrática se refere ao fato de que na maioria desses países pouca atenção é dada às funções e estruturas organizacionais da área de inteligência. Uma área que conta com baixa participação da sociedade civil e dos políticos, que não procuram se envolver e nem adquirir conhecimentos específicos sobre o assunto, incapacitando a elaboração de opiniões plausíveis sobre inteligência. Em pesquisa realizada recentemente em

vários países em desenvolvimento, os autores constataram que, ou os civis não têm conhecimento algum sobre a natureza da atividade de inteligência, ou quando têm, não possuem interesse em fazer parte de debates a ela vinculados. O que permanece é a crença de que os serviços de inteligência servem unicamente para a coleta de informações relacionadas à vida privada dos cidadãos [BRUNEAU e DOMBROSKI, 2003:07].

O que é importante destacar é que a inteligência é extremamente útil para a democracia, desde que atue de forma eficiente na avaliação de ameaças, hoje em dia cada vez mais diversificadas e cuja complexidade cresce em relação proporcional à quantidade de variáveis a serem consideradas. Trata-se de uma realidade que deve ser absorvida tanto pelos políticos, quanto pelo cidadão comum. A suspeita em relação ao desenvolvimento da atividade de inteligência, caracterizada pelo uso de métodos intrusivos acobertados pelo manto do segredo governamental, dificulta o conhecimento sobre sua atuação e impede um efetivo controle sobre a mesma, trazendo um impacto negativo para a consolidação democrática. É preciso compreender a tarefa e a responsabilidade da atividade de inteligência para aceitá-la e apoiá-la como um instrumento legítimo e eficiente de defesa de determinados interesses do Estado, pois por enquanto, a ausência de informação, associada ao medo, apenas perpetua o desconhecimento real da atividade e sua conseqüente desvalorização.

Falar minimamente em Democracia implica que as regras democráticas são as únicas aceitas no jogo, que estejam asseguradas algumas garantias consideradas clássicas dentro da Ciência Política, tais como o direito de expressar preferências em eleições regulares através do voto, onde deverá valer o princípio da maioria; o direito de interferir na agenda pública, introduzindo questões para a decisão coletiva; a existência de um cidadão bem informado em relação às alternativas políticas apresentadas; e, no que nos interessa em especial, a presença de instituições capazes de fazer valer os interesses dos cidadãos, que assegurem que as políticas governamentais se encontrem dependentes diretamente das eleições e de outras manifestações de preferência. Trata-se, é claro, de uma realidade extremamente distinta da vivida pelas sociedades latino-americanas em seus períodos ditatoriais e que hoje obstaculiza a valorização de determinados procedimentos e instituições. Um dos principais desafios é o de adquirir a confiança da sociedade e o de estabelecer transparência em países cujo legado autoritário ainda se faz fortemente presente.

Entre outros fatores, democracia necessita de controle civil sobre o poder militar e o que ainda é mais complexo, de um efetivo controle político sobre as agências de inteligência civis e militares. Controle que se faz necessário não apenas em função da atuação das agências de informações/inteligência durante os regimes autoritários, quando funcionavam como principal eixo

de sustentação do poder e o abuso aos Direitos Humanos era algo corriqueiro, mas em função da inerente tensão existente entre inteligência e democracia.

A inteligência, por suas características intrínsecas, apresenta uma série de desafios ao sistema democrático, às vezes de difícil conciliação. Em toda democracia existe a necessidade de prestação de contas dos governantes aos seus governados (*accountability*) e de respeito às vontades manifestas destes mesmos governados (responsividade). Entretanto, nas áreas relacionadas à segurança e defesa existe um conflito permanente entre a necessidade de se alcançar os objetivos do Estado e a eficácia da atividade de inteligência por um lado, e a proteção da plena vigência dos direitos e das garantias do cidadão que o mesmo é responsável por prover. Ainda que o governo assegure ao cidadão um amplo acesso a informações, a existência dos interesses relacionados à “segurança nacional” restringe a circulação de informações. Como o desenvolvimento da atividade de inteligência exige certo grau de segredo, que informa e protege apenas seus executores e usuários, isto quer dizer que critérios de democratização estão sendo, em alguma extensão, infringidos pela atividade. Por isto a importância fundamental do controle democrático. É apenas através do desenvolvimento de mecanismos de controle eficazes que podemos evitar que inteligência e democracia se tornem termos antagônicos.

Mudanças positivas vêm sendo constatadas por pesquisadores em relação às instituições de inteligência em países periféricos, recém saídos de regimes autoritários. Ainda que nestes casos os sistemas de inteligência não estejam sobre completo controle, eles já se encontram subordinados ao poder civil ou pelo menos fazem parte da agenda política [BRUNEAU e DOMBROSKI, 2003:07]. Mas esta reorganização do setor de inteligência e a implementação de mecanismos de controle não é um desafio exclusivo dos países em democratização, ela segue uma tendência internacional, em que países democráticos procuram definir maiores graus de coordenação e eficácia à atividade de inteligência.

Considerando o poderoso legado dos serviços de inteligência na maioria dessas novas democracias, devemos questionar quais escolhas devem ser feitas para a implementação desses mecanismos e quais são as consequências das diferentes opções para o controle democrático.

A democracia requer não apenas a presença de instituições, mas a valorização dos procedimentos democráticos. Marcelo Saín reclama a necessidade da presença do que ele chama de “*calidad institucional*” em relação aos serviços de inteligência de Estado, nos quais estejam presentes aqueles principais componentes exigidos pela Poliarquia, com destaque para a transparência dos

assuntos públicos vinculada à responsabilidade integral dos governantes ante os demais poderes de Estado e perante a sociedade [SAÍN, 1999].

Não nos interessa agências de inteligência instituídas dentro de um governo democrático que possuam, de fato, autonomia e capacidade para monitorar o próprio governo e o sistema político.

“El espíritu com que esa mateira debe ser ejercido es el conducir y encauzar actividade hacia los fines fijados por el poder político, evitando que dicha actividade se desvie hacia otros fines, lesionando aspectos de fundamental importância para el estado que la instituyo en su defensa, como son los derechos y garantías individuales” [UGARTE, 1995: 160].

A partir do momento que o Estado assume a necessidade de um serviço de inteligência e opta por uma correta condução do setor de defesa e segurança, ele necessita de habilidade para instituir as instâncias e os mecanismos necessários para o estabelecimento de um adequado controle, tanto público quanto parlamentar. Um dos caminhos essenciais para o desenvolvimento desta capacidade é a conversão da política pública para a área de inteligência em tema de análise acadêmica, uma vez que este debate, salvo raras exceções, ainda é extremamente negligenciado. A intenção não é unicamente a de conhecer e examinar a atividade de inteligência, mas colocá-la como objeto de reflexão e de discussão, tanto perante o público acadêmico quanto em relação à sociedade em geral.

A discussão sobre o controle democrático envolvendo os serviços de inteligência é um fenômeno muito recente. Teve início com a reforma do sistema de inteligência norte-americano ainda na década de 1970, após uma série de escândalos que envolveram a *Central Intelligence Agency/CIA* e outras agências norte americanas. O estabelecimento desse controle enfrentou inicialmente uma série de resistências, mas em um médio prazo trouxe impacto positivo para a comunidade de inteligência.

Atualmente, grande parte dos cientistas políticos e especialistas sobre o tema utilizam o modelo de supervisão congressional norte-americano como referência para a análise da atividade de inteligência. Neste sentido, vale destacar os trabalhos de Pat Holt e Marco Cepik. Os dois trabalhos acompanham, entre outras questões, o desenvolvimento do controle estabelecido sobre a atividade de inteligência naquele país durante os anos de 1990. Marco Cepik analisou a reformulação dos serviços de inteligência nos Estados Unidos após o fim da Guerra Fria e Pat Holt a tensa relação entre a democracia e a atividade de inteligência enquanto política pública [CEPIK, 2001 e HOLT, 1995].

Pode-se concluir dos dois trabalhos que a complexificação do sistema político norte americano, associada às características da Guerra Fria, possibilitou um elevado grau de autonomia dos órgãos

de inteligência e segurança do Estado até pelo menos meados dos anos 70, quando começaram a ser fortemente questionados.

A comunidade de inteligência norte-americana já havia sido criada sob a supervisão de comitês congressuais, que realizavam o controle orçamentário das agências desde 1947. Mas apenas passou a existir um sistema efetivo de supervisão depois dos escândalos ocorridos em função da Guerra Fria, como o caso dos vôos dos U2s, da fracassada tentativa de invasão à Baía dos Porcos, e do caso Watergate, quando o Congresso norte-americano acusou o Estado de não medir as conseqüências políticas das ações desenvolvidas na área de inteligência.

A dificuldade de se imputar responsabilidades nestes casos e a recusa dos envolvidos em responder às questões levantadas criou um movimento crescente dentro do Congresso, no sentido de se desenvolver mecanismos mais rígidos de supervisão da atividade. Foram criados comitês que passaram a cobrar relatórios semestrais das atividades desenvolvidas e, nos anos 80, houve uma complexa transformação na área de supervisão, na qual os comitês passaram a exigir dados sobre determinadas operações antes mesmo de elas serem realizadas. As mudanças propostas enfrentaram grande resistência por parte do Poder Executivo, mas acabaram por ser implementadas. Os comitês passaram a ser ampla e correntemente informados sobre todas as atividades de inteligência *“including any significant anticipated intelligence activity”* (HOLT, 1995: 224).²

Através de procedimentos de segurança especiais, esses comitês de supervisão promovem investigações, audiências temáticas públicas e classificadas, e autorizam orçamentos anuais. Também formulam legislação específica, confirmam ou não certas autoridades indicadas pelo presidente, analisam tratados, e recebem produtos de inteligência na qualidade de usuários. No Poder Executivo, cada agência possui um inspetor geral que, no caso da CIA, é indicado pelo presidente, aprovado pelo Senado e não pode ser demitido pelo diretor da agência. O presidente conta ainda com uma comissão de notáveis para aconselhamento e supervisão sobre assuntos de inteligência.

Mas esta relação entre Congresso e Executivo não se desenvolveu de forma harmoniosa e os Comitês ainda enfrentam sérias dificuldades devido à forma fechada com que são conduzidas as operações dentro da área de inteligência. Mesmo e apesar destas dificuldades, o modelo de controle norte-americano pode ser considerado um dos mais bem articulados. Conseqüência, principalmente, do processo histórico que a atividade de inteligência atravessou nestas últimas décadas. A implantação de um sistema de controle rígido ocorreu de maneira gradual, como forma de restringir

o Poder Executivo na condução de determinadas ações. A própria atuação das agências de inteligência nos Estados Unidos foi que demandou novos tipos de supervisão externa.

E é justamente o processo político-histórico norte-americano que também apresenta novos desafios ao controle da atividade de inteligência. O sucesso do ataque terrorista às torres gêmeas do World Trade Center em Nova York no ano de 2001 quebrou o padrão e a prática discursiva sobre o controle democrático da inteligência utilizada pelos países ocidentais desde o fim da *Guerra Fria*. Os resultados do ataque às torres trouxeram à tona a necessidade de repensar ainda com mais cautela a relação *controle e eficácia*, pois reavivaram a crença de que agências eximidas de fiscalização podem ser mais eficazes. O conflito entre a necessidade de se respeitar o Estado de Direito, ao mesmo tempo em que se protege os “interesses do Estado” ressurgiu com mais força, balizados por discursos ainda mais radicais. Cresce o desafio de se desenvolver uma atividade de inteligência eficiente, que não transgrida os direitos dos cidadãos, em um cenário onde os inimigos são dispersos, não respeitam nenhum tipo de fronteira, não se sabe de onde vêm e o que é pior, não temem pela perda da própria vida. Dando início à considerada primeira guerra mundial do século XXI, o *11 de Setembro* trouxe à tona uma ameaça, sobretudo ao mundo ocidental, onde o inimigo tenta suprir sua inferioridade tecnológica e bélica através da prática de pequenos confrontos. Terrorismo que varia desde o ataque individual aos assassinatos massivos, que afetam a infraestrutura material de várias sociedades, bombas em hospitais, edifícios, metrô, ataques a estações de água, luz, tornando a vida cotidiana das sociedades modernas extremamente insegura e neurótica. Neste momento o ambiente internacional se encontra particularmente complexo e instável. Não apenas em questões relacionadas ao terrorismo, mas também à criminalidade. Com o fortalecimento do narcotráfico e o desenvolvimento de grandes mercados consumidores, houve um aperfeiçoamento do *modus operandi* das organizações criminosas, que se tornaram verdadeiros conglomerados econômicos multinacionais. Essas organizações têm se infiltrado em vários setores da sociedade, minando suas principais bases através da corrupção política, extorsão, do financiamento de redes de prostituição, narcotráfico, tráfico de pessoas e de órgãos, lavagem de dinheiro e outras atividades ilícitas. Essas redes, que muitas vezes têm atuado em sistemas de cooperação umas com as outras, aumentam tanto o desafio, como a importância da área de inteligência, ao dificultarem o estabelecimento de prognósticos essenciais às políticas da área de defesa e segurança.

Outro grande desafio à inteligência se deve ao fato de o investimento na área de defesa ter caído nos últimos anos em vários países. Embora o *11 de Setembro* possa ter invertido esta tendência, isto

seria aplicável principalmente às grandes potências, prováveis alvos do terrorismo islâmico. A redução do orçamento e dos efetivos vinculados à área de defesa reforça a necessidade de uma atividade de inteligência mais eficaz, com capacidade de fornecer informações e interpretações válidas e em tempo suficiente para que medidas de proteção possam ser tomadas.

Inteligência e informação

Além de demonstrar que inteligência não é uma palavra antagônica à democracia, precisamos esclarecer outras questões de extrema importância, vinculadas ao seu conceito. O grande fluxo de informações que marca o final do século XX demanda, em primeiro lugar, uma diferenciação entre informações e inteligência. Essa distinção, embora útil como um ponto de partida operacional, será revista posteriormente à luz das especificidades dos contextos históricos que analisaremos neste trabalho. Outra diferenciação faz-se necessária entre inteligência e espionagem. Tais separações buscam fugir das generalizações que ora classificam a inteligência apenas como espionagem e ora a classificam como coleta e análise de quaisquer informações relevantes para o processo de tomada de decisão.

É imperativo que estabeleçamos alguns esclarecimentos sobre o uso restrito que se deve fazer do termo inteligência, entendida aqui enquanto um tipo de conflito informacional. Queremos dizer basicamente que inteligência não é apenas segurança nem meramente informação, mas sim a busca e análise de informações necessárias para vencer um conflito entre duas vontades. Este uso restrito do termo inteligência é necessário por duas razões. Em primeiro lugar, porque a relevância dos fluxos informacionais gerados na e pela atividade de inteligência varia na proporção inversa da quantidade de áreas que se pretende abarcar com recursos escassos. Em segundo lugar, porque os riscos para a democracia - gerados por um uso indiscriminado dos recursos de inteligência em áreas de políticas públicas não diretamente relacionadas com defesa, política externa e segurança - crescem na proporção direta em que se dilui a consciência sobre a natureza conflitiva dessa atividade e passa-se a tratar inteligência como qualquer insumo informacional relevante para qualquer processo de tomada de decisão [CEPIK e ANTUNES, 2003:110].

O mundo de hoje é marcado por uma imensurável circularidade de dados, acessados cotidianamente por uma parcela significativa da população mundial. Um computador pessoal, com capacidade de acesso à Internet, é capaz de transmitir uma quantidade de informações impensável dez anos atrás. Não apenas dados técnicos, informativos, mas a divulgação do próprio pensamento através de e-mails e home-pages pessoais adquiriu proporções enormes, trazendo à tona uma série de benefícios

e riscos individuais e à sociedade em geral. Fluxo de informações reforçado pela mídia, principalmente através da televisão e do rádio, que permite também àqueles que não possuem capacidade de acesso ao mundo *web*, adquirir informações, ainda que em menor quantidade e qualidade. É justamente o excesso de circulação de dados disponíveis hoje a qualquer cidadão quem demanda uma diferenciação entre esses fluxos informacionais e os fluxos específicos da área de inteligência.

Mas o estabelecimento dessa distinção não é uma tarefa simples. Em meio ao debate sobre a reforma dos sistemas de inteligência que surgiu na década de 1990, Jennifer Sims afirmou que inteligência não estaria envolvida apenas com o segredo e que quaisquer tipos de informações coletadas para o processo de decisão seriam inteligência. Em sua concepção, *“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”* [SIMS, 1995:04].

De acordo com Sims, seria a organização particular do material coletado que se destina a auxiliar as tomadas de decisão que transformaria simples recortes de jornais em produto de inteligência:

“A pile of newspapers on a decision makers desk does not constitute intelligence. Even a set of clippings of those newspapers, organized by subject matter, is not intelligence. A subject clips, selected expressly for the needs of the decision makers, is intelligence.” [SIMS, 1995:05].

Essa definição implicaria, necessariamente, que toda informação analisada para auxiliar uma tomada de decisões seria um produto de inteligência. Desde uma pesquisa empresarial com a finalidade de saber a aceitação de um produto no mercado até a coleta de informações sobre o desenvolvimento de submarinos a propulsão nuclear desenvolvidos na China. Conseqüentemente, qualquer organismo ou instituição poderia ser considerado um serviço de inteligência em potencial.

Trata-se de um tipo de concepção extremamente generalizada, que dilui a função de inteligência em simples subsídio de informações organizadas. Não é esta a posição que pretendemos compartilhar. Usos mais restritos e apropriados para o conceito de *intelligence* já foram desenvolvidos, principalmente por profissionais da área de inteligência, e possuem boa aceitação no restrito círculo acadêmico que trata dessa questão.

Abram Shulsky, por exemplo, restringe a área de atuação da atividade de inteligência e a vincula à sua forma de organização, ao segredo, e à competição entre estados. Na nova dinâmica político-econômica mundial, extremamente marcada pela competitividade, o conhecimento e sua proteção se tornaram fatores essenciais para assegurar aos Estados a sua sobrevivência. Desta forma, uma vez

que o governo tem que estar todo o tempo processando informações, é justamente o *segredo* e a necessidade de *proteção* que definem o que deve e o que não deve ser considerado um produto de inteligência. Um segundo aspecto a ser considerado em sua definição é a competição entre os Estados. A inteligência possui um caráter *conflitivo* e se situa no limite entre a diplomacia e a guerra. Para ele é extremamente importante se ater ao caráter conflitivo desta atividade, uma vez que lida com *obtenção* e *negação* de informações todo o tempo.

“Intelligence comprises the collection and analysis of intelligence information – information relevant to the formulation and implementation of governmental national security policy (...) Therefore, intelligence as an activity may be defined as that component of the struggle between adversaries that deals primarily with information.” [SHULSKI, 1991:02].

O terceiro aspecto considerado por Shulsky é que um governo precisa *organizar* e estruturar mecanismos para prover alguns tipos específicos de informação. O que importa é saber o que são estes mecanismos estruturados pelo governo e o que eles identificam como inteligência. Trata-se de observar o fenômeno para o qual o termo inteligência é aplicado *“Intelligence refers to information relevant to a governments formulating and implementing policy to further its national security interests and to deal with threats to those interests from actual or potential adversaries.”* [SHULSKY, 1991:01]. São informações que estão normalmente relacionadas a assuntos militares, a atividades diplomáticas e intenções dos governantes de outros países, a atividades criminais etc. Ainda podem ser considerados produto da inteligência, mesmo que o governo adversário não faça questão de proteger, assuntos que envolvam informações sobre casos políticos internos, desenvolvimento social, bem como estatísticas demográficas e econômicas.

Michael Herman em *Intelligence power in peace and war* define as atividades relacionadas ao ciclo de inteligência, analisa sua influência e papel nas relações políticas nacionais e internacionais. Todavia, o que nos interessa é o aspecto organizacional que o autor imprime à atividade de inteligência. Segundo Herman,

“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” (HERMAN, 1996:02).

Nesse caso, ao definir que Inteligência é o que as organizações de inteligência fazem e as ações que elas desenvolvem, fica mais prático estabelecer o que deve e o que não deve ser considerado inteligência. A inteligência não é definida como um conceito — a partir do qual se possa afirmar

que informações sobre o meio-ambiente não dizem respeito à atividade de inteligência e que informações sobre a fabricação de armamento nuclear dizem — mas a partir do seu contexto organizacional. O que diferencia as análises e projeções realizadas pela atividade de inteligência, das análises realizadas por quaisquer outros tipos de assessoramento técnico, tanto governamental quanto privado, são os fins a que se destina seu produto, qual seja, aumentar o grau de conhecimento sobre adversários e problemas que afetem a segurança do Estado.

Mark Lowenthal estabelece três significados para o termo *intelligence*: Primeiro, enquanto *processo*, no qual o governo estabelece as demandas, a coleta, análise e disseminação de determinados tipos de informações, e o método pelo qual as ações encobertas “*covert action*” são planejadas e desenvolvidas. Em segundo, *intelligence* também pode ser entendida como o *produto* deste processo de análise e execução de *ações encobertas*. O terceiro significado atribuído por Lowenthal ratifica a idéia de Michel Herman de que a inteligência se refere às organizações que desenvolvem esta tarefa de análise [LOWENTHAL, 2000:09].

Marcelo Saín também define a inteligência como produto. A inteligência seria o resultado da tarefa de seleção, ordenamento, qualificação, análise e interpretação da informação obtida precedentemente, sobre aspectos, processos ou questões – sociais, políticas, culturais, econômicas etc – que requeiram a elaboração de um quadro de situação ou diagnóstico em vista de empreender um processo de tomada de decisões [SAÍN, 1999].

De alguma maneira, Lock Johnson também atribui significados à inteligência que perpassam a idéia de processo. Primeiro, que as agências de inteligência adquirem e interpretam informações relativas às ameaças, oportunidades e interesses de cada Estado. Em tempos de guerra, por exemplo, os Estados buscam por informações secretas que possibilitem a eles predomínio sobre o inimigo, com o menor número possível de perdas. Em segundo, a partir do momento em que acessam informações tanto em fontes ostensivas, quanto protegidas, os *policymakers* responsabilizam suas agências de inteligência pela manutenção da segurança desses segredos contra possíveis danos (*contra-inteligência*), enquanto avançam em seus interesses através da manipulação secreta de eventos e personalidades estrangeiras (*ação encoberta* ou *cover-action*). Desta maneira, a inteligência envolve tanto a coleta de informações, quanto a proteção e manipulação destas informações [JOHNSON, 1996:119].

Ao mesmo tempo em que procura obter informações de outros atores, a inteligência procura proteger e neutralizar as capacidades desses outros atores em relação às suas próprias informações. Isto obriga o Estado a manter em segurança um amplo campo de informações sensíveis. Mas sobre

o que estamos falando quando nos referimos à segurança? Entendemos por segurança uma situação percebida como livre de ameaças ou de quaisquer outros fatores conflitivos. Na presença de ameaças ou conflitos identificáveis, a segurança, do ponto de vista institucional, é percebida como a possibilidade de articulação de mecanismos institucionais capazes de neutralizar essas ameaças ou conflitos, a fim de se alcançar determinado ordenamento e assegurar o conjunto de garantias e direitos constitucionais, bem como de assegurar o funcionamento integral das instituições políticas.

A segurança tanto pode estar relacionada às ameaças externas, que dizem respeito à própria existência do Estado, em aspectos organizacionais, preservação de território, sobrevivência de sua população etc, quanto a aspectos internos da sociedade. Esta segurança interna, também cunhada como “segurança cidadã”, guarda uma relação íntima com a questão de segurança pública, também de competência exclusiva do Estado. Em uma perspectiva democrática, a segurança cidadã é uma situação baseada no Direito Constitucional, no qual o cidadão comum encontra resguardada sua liberdade, sua vida, patrimônio, direitos e garantias, bem como a plena vigência das instituições do sistema constitucional. É de responsabilidade do Estado empregar os elementos humanos e materiais de todas as forças policiais e de segurança para a prevenção de delitos, na detecção e neutralização dos fatores de risco de violência, através de uma ação coordenada que interaja com os interesses da sociedade civil e com as instituições do sistema democrático [ESTEVEZ, 2002(a)].

Utilizando-se de um conceito mais amplo, que atinge tanto aspectos dessa segurança interna relacionada aos aspectos criminais, quanto da segurança externa, vinculada a questões de Defesa, Marcelo Saín estabelece três implicações para a manutenção da segurança coletiva de responsabilidade do Estado, que ele define como segurança institucional e que nós, doravante, utilizaremos neste trabalho:

“La formulación de un cierto ordenamiento social, político y económico; la identificación de un conjunto de hechos - percibidos como amenazas, riesgos o como factores conflictivos; la articulación de un conjunto de mecanismos y procedimientos institucionales - tendientes a canalizar acciones que apunten tanto alseguimiento y conocimiento de las amenazas, riesgos o conflictos identificados como a su prevención, neutralización o conjuración.” [SAÍN, 1999].”

Embora o debate sobre a aplicação do conceito de inteligência seja amplo, complexo e interminável, partilhamos da perspectiva de que a inteligência deve dizer respeito exclusivamente a questões vinculadas às áreas de Defesa, de Segurança e de Relações Internacionais. Existe uma tendência a se justificar a presença dos serviços de inteligência em função da necessidade de se estabelecer a segurança nacional, mas uma definição de inteligência como coleta e análise de informações que

interessem à segurança nacional é muito imprecisa, uma vez que o próprio conceito de *segurança nacional* é obscuro.

Em *In from the cold*, Laurence Lustgarten e Ian Leigh discutem a complexidade e ambigüidade que a expressão segurança nacional carrega e questionam a sua aplicabilidade: trata-se de um conceito carregado de elementos ideológicos e morais inelimináveis [LUSTGARTEN e LEIGH, 1994:03-35]. A dificuldade em estabelecer a abrangência da chamada segurança nacional reside no fato de que seus interesses estão diretamente relacionados ao tipo de governo, de regime político, do contexto sócio-econômico e da inserção de cada país no ambiente internacional. Quanto mais fechado for o regime, maior será a propensão do governo a enfatizar a segurança interna e preocupar-se com a repressão política dentro do próprio território, pois é a partir dos interesses dos governantes que são delineados os alvos, as prioridades, a quantidade de recursos destinada a atender a estas demandas, assim como as operações de contra-inteligência e de ações encobertas a serem desenvolvidas.³

Como é praticamente impossível desconsiderar o legado histórico de governos autoritários, durante os quais o estabelecimento da “segurança nacional” foi a base para o desenvolvimento de uma série de desrespeito aos direitos individuais e humanos, é possível que esta “herança maldita” desqualifique a utilização do conceito de segurança nacional para a resolução de conflitos em sociedades democráticas. Não obstante, Marco Cepik chama atenção para uma importante questão: embora o conceito de “segurança nacional” careça de legitimidade em um contexto democrático, é impraticável reduzir a segurança coletiva à segurança individual, o que impede o simples abandono do conceito de segurança nacional [CEPIK, 2001: 163]. Neste sentido, a Segurança Nacional implica um grau relativo de proteção individual e coletiva. Estar seguro significa viver em um Estado minimamente capaz de neutralizar ameaças através de negociações, de obter informações sobre capacidades e intenções dos interesses adversários através dos recursos que lhe estão disponíveis e legitimados pelo exercício soberano e exclusivo do monopólio da força física. Por entender que o conceito de Segurança Institucional definido por Marcelo Saín abarca essas mesmas premissas, que optamos por substituir o estigmatizado conceito de Segurança Nacional por Segurança Institucional. Não se trata apenas de uma mudança cosmética, mas de assumir a existência de uma tensão permanente entre segurança coletiva e individual, entre interesses estatais e individuais, o que torna decisivo aos Estados repensar o papel dos organismos de inteligência e segurança, atendo-se à necessidade de transparência que este tipo de organização requer. Transparência, porque historicamente, os órgãos de informações sempre privilegiaram a opacidade e o segredo como ferramenta de poder.

Inteligência e Segredo

Quando falamos em “segredo” compreendemos um saber de acesso particularizado a uma informação restrita, que cria alianças e divisões sociais e espaciais por aqueles que o compartilham. Em uma definição precisa, o segredo é *“a piece of information that is intentionally withheld by one or more social actor(s) from one or more other social actor(s)”* [SHEPPELE, 1988:12]. Uma importante característica do segredo é que a informação em questão é intencionalmente retida. O mero fracasso em transmitir uma informação não é bastante para que esteja estabelecido um segredo. *“The requirement that a secret be an intentional withholding means that there must be a self-conscious and identifiable motivation for keeping someone else in the dark about something in particular”* [SHEPPELE, 1988:12].

Os segredos normalmente escondem informações relevantes que são retidas ou como proposta para influenciar as ações e o pensamento dos outros, ou para proteger informações consideradas relevantes.⁴ Além da retenção intencional da informação, o segredo também pode ser apresentado de duas outras formas: de mentira, em que se retém a informação e a substitui por outra, e de meia-verdade, que é uma revelação parcial do segredo. O conhecimento parcial de uma informação pode conduzir a diferentes tipos de inferências sobre a verdade que o outro conhece plenamente. Ao mesmo tempo em que os fatos verdadeiros são revelados, a meia-verdade cria uma impressão que é falsa.

Segredos estratégicos são aqueles retidos com uma motivação particular de alterar as ações e os pensamentos dos outros. Eles não são um fim em si mesmo, são meios realizados para alcançar outros fins e ocorrem quando os interesses dos atores envolvidos não são coincidentes, quando há uma assimetria de interesses relevantes.

O grau de um segredo pode ser especificado pelo exame do número e qualidade de diferentes contextos no qual o fluxo de informações é intencionalmente bloqueado. Quando a informação é mostrada em um contexto e restringida em outro, pode-se perceber as diferenças nos tipos de relações sociais. É possível discernir os dois grupos essenciais: “nós,” que somos aqueles que retemos a informação, e “eles,” aqueles a quem a informação é bloqueada.

No que diz respeito a este trabalho, interessa entender o que são os segredos conhecidos como “governamentais.” Trata-se de informações reguladas e classificadas pelo Estado como sensíveis para a proteção individual e para os interesses da segurança institucional. Quando nos referimos a

segredos governamentais estamos falando de informações que são retidas compulsoriamente e que acarretam algum tipo de punição a quem os deixar vaziar.

Em geral, o controle é feito através da distribuição de informações em duas categorias, uma relacionada a casos domésticos, em que o governo procura prescrever o que o cidadão pode saber, e outra relacionada a casos externos, em que o governo prescreve o que o cidadão não deve saber. No primeiro caso encontramos uma regulamentação estatal relacionada aos processos judiciais, à propriedade intelectual industrial e à privacidade dos cidadãos, e no segundo, o Estado regulamenta os segredos relacionados à defesa nacional e à política externa.

Segredos de defesa nacional e relacionados à política externa são um tipo de segredo particular em relação aos outros. Nestes casos, a informação é retida do inimigo e também de uma vasta maioria daqueles a quem o segredo busca proteger. A permeabilidade das redes de trabalho e a desconfiança da população são revelados por este modelo de distribuição. Múltiplas comunidades de “nós” e “eles” são criadas, conduzindo não apenas para uma tensão na comunicação entre Estados potencialmente em guerra, mas também para um isolamento das comunidades militares e de segurança institucional, em relação ao público em geral.

A principal justificativa para a restrição da circulação de informações coletadas ou protegidas pelo governo é o risco que o seu vazamento pode acarretar à segurança institucional. Nas mãos de um potencial inimigo, informações relacionadas ao desenvolvimento de tecnologias militares, projetos de acordos internacionais, planejamento de capacidades defensivas entre outros, podem fragilizar o sistema de defesa e segurança, bem como deixar o país em desvantagem nos casos de negociações internacionais. O segredo muitas vezes pode ser decisivo para a elaboração e o sucesso na execução de políticas relacionadas às áreas militar, diplomática, tecnológica. Por fim, é claro, o segredo governamental é de extrema importância para proteger não apenas a identidade, como também as missões e os métodos desenvolvidos pelas agências de inteligência. O sucesso na obtenção de informações protegidas por parte de terceiros pode conduzir a graves conseqüências, que variam desde a evidência pessoal de agentes do Estado e a conseqüente ameaça à sua segurança ou até mesmo de sua família, como pode inviabilizar a consecução de políticas governamentais e, em última instância, atingir a estrutura do Estado.

A legitimidade da retenção compulsória de informações com base no risco potencial que ela pode significar é uma exclusividade do Estado e os segredos governamentais apenas são compatíveis com o princípio democrático de transparência quando sua necessidade pode ser publicamente justificada. Entretanto, é preciso admitir que existem casos em que o próprio governo ou os serviços

de inteligência criam suas máximas para justificar a necessidade de se manter em segredo determinadas informações. Evidentemente, trata-se de um risco aos princípios democráticos, levando em consideração outro princípio: o da confiança. Mas a criação excessiva dessas justificativas pode conduzir a uma deslegitimação das instituições responsáveis pela guarda e proteção de informações. É preciso tentar traduzir o princípio moral da transparência em proposições de desenho institucional [CEPIK, 2001:182].

Um dos mecanismos utilizados para regular a retenção de informações sensíveis é a classificação dos documentos. Ela é realizada através do uso de marcadores que designam o grau de importância que cada documento possui e, conseqüentemente, o fluxo de acesso e o tempo em que deve ser resguardado: quanto mais importante for a informação, mais tempo ela ficará retida. Normalmente os documentos são classificados em confidenciais, secretos e ultra-secretos. O responsável pela atribuição das categorias varia de acordo com a importância do documento. As informações consideradas de extrema importância para a segurança institucional são de um conhecimento e circulação muito restritos e apenas funcionários de alta hierarquia podem acessá-las, assim como determinar sua classificação.

Outro mecanismo utilizado é a proteção física de documentos/segredos. Isto pode ser realizado através de sistemas de vigilância de edifícios, de codificação, de armazenamento de informações etc. A *informação de segurança*, além de se preocupar com a codificação desses dados procura, cada vez mais, diminuir a vulnerabilidade destes sistemas de vigilância em geral, procura evitar que informações classificadas sejam acessadas por pessoas não autorizadas (para os casos de espionagem) ou alteradas ou destruídas (para os casos de sabotagem).

Mais uma importante contribuição deste sistema de segurança de informações é a checagem de veto, procedimento utilizado para assessorar o governo na checagem de informações sobre funcionários a serem contratados para áreas de Defesa Nacional e Segurança. Esse procedimento é adotado tanto para funcionários civis e militares, quanto para os empregados de empresas privadas que prestarão serviços a este setor. A checagem de informações para funcionários a serem contratados no setor de inteligência ainda é mais rígida e envolve desde o levantamento de informações sobre crédito, antecedentes criminais e sobre saúde, até o reconhecimento de informações mais íntimas, recolhidas na área onde vive, através de entrevistas com parentes e vizinhos etc.

Para obter acesso a informações classificadas, agentes da inteligência, além de serem aprovados nesse sistema de checagem, necessitam de credenciais correspondentes ao grau de sigilo imposto à informação. Essas credenciais necessitam ser renovadas constantemente, e o fato de uma pessoa ter

uma credencial de acesso a informações secretas, por exemplo, não quer dizer que ele possa ter acesso a todas e quaisquer informações com esta classificação. Apenas podem ter acesso às informações específicas, aqueles que necessitam ter *[need to know]*.

O terceiro mecanismo considerado para o controle de informações é o poder dissuasório. Possui tanto o caráter preventivo, pois a ameaça de sofrer sanções administrativas e a sujeição às penalidades legais inibe a ação de roubo ou divulgação de informações por parte de funcionários e/ou agentes, quanto punitivo. A espionagem é uma conduta criminalizada na maioria dos países, embora em função da lógica das operações de contra-inteligência, poucos espões sejam processados. Muitas vezes, assumir a presença de espões estrangeiros dentro do próprio território pode conduzir a um conflito diplomático, cujas perdas podem superar significativamente eventuais acordos existentes entre as partes envolvidas.

Outra diferenciação que devemos fazer em relação à atividade de inteligência diz respeito à sua compreensão enquanto espionagem. O senso comum normalmente associa a atividade de inteligência à espionagem, trapaças e chantagens, imagem amplamente incentivada pela literatura ficcional e pela mídia. Não obstante o termo *intelligence* seja um eufemismo anglo-saxão para a espionagem, esta é apenas uma parte do processo de inteligência, como vimos, a inteligência está relacionada a algo mais complexo e abrangente.

Também não se trata de considerar toda e qualquer atividade de produção de conhecimento, coleta e análise de informações como sendo atividade de inteligência, especialmente no âmbito governamental. Afinal, não são todos os temas importantes para o processo decisório governamental que são melhor tratados pela atividade de inteligência. O principal dilema da atividade de inteligência no contexto democrático está relacionado ao fato de que a atividade de inteligência sugere a coleta de informações sem a anuência, cooperação e até mesmo o conhecimento daqueles que sofrem suas ações. É responsabilidade da inteligência obter informações destes “outros” e detectar situações nas quais importantes informações podem estar sendo escondidas e/ou manipuladas, através de ações que procuram desinformar sobre o seu real conteúdo.

Desta forma, quando falamos de atividade de inteligência, ou simplesmente sobre *intelligence*, referimo-nos a certos tipos de informações relacionadas à segurança institucional e à Defesa do Estado, às atividades desempenhadas no sentido de obtê-las ou impedir que outros países a obtenham e às organizações responsáveis pela realização e coordenação da atividade na esfera estatal. O papel essencial da atividade de inteligência é determinar as capacidades e as intenções de

nações potencialmente adversárias e antecipar aos *policymakers* informações e análises sobre possíveis ameaças. Trata-se de uma definição mais precisa sobre o escopo da atividade de inteligência, que permite iluminar certas incompreensões que vêm sendo percebidas no debate latino-americano.

Ciclo de inteligência

A literatura especializada sobre a atividade de inteligência freqüentemente se utiliza de um diagrama como forma de auxiliar a compreensão da atividade de inteligência e seu processo de funcionamento. Ele é definido como “Ciclo de Inteligência” e pode ser observado nos principais manuais de inteligência do mundo (esta definição padrão é adotada pela *Organização do Tratado do Atlântico Norte/OTAN* e pelos países signatários da *Junta Interamericana de Defesa/JID*).

Entende-se por Ciclo de Inteligência a descrição de um processo no qual as informações coletadas principalmente pelas agências de inteligência são postas à disposição de seus usuários. Existe uma pequena variação em relação aos elementos essenciais da inteligência, eles podem ser divididos em coleta *clandestina* de informações, análises e estimativas, ação encoberta e contra-inteligência [HASTED[b], 1991:06], ou simplesmente coleta, análise, contra-inteligência e ação encoberta [BRUNEAU e DOMBROSKI, 2003:09-12 e HERMAN, 1996:39] etc. Em realidade, eles podem ser divididos basicamente em duas grandes etapas, uma de coleta e outra de análise, que se encontram organizacionalmente estabelecidas e vinculadas a diferentes órgãos estatais.

Este processo privilegia, na etapa de obtenção das informações, um tipo de conhecimento, de habilidade técnica, de metodologia, de tecnologia distinto das necessárias à etapa de análise e produção dos resultados finais: coletores de inteligência são especializados em disciplinas e tipos de fontes e analistas de inteligência são especializados em temas, regiões, tipos de problemas [CEPIK e ANTUNES, 2003:111].

Como qualquer indivíduo pode coletar, organizar informações e produzir análise, o que diferencia as agências de inteligência de outras instituições de pesquisa é o fato de a inteligência ser centralizada e desenvolvida por organizações estatais e o fato de esta busca por informações operar de forma sigilosa. Trata-se de informações manipuladas em segredo pelo Estado. As operações de coleta de informações realizadas no âmbito da inteligência objetivam, justamente, acessar informações que são protegidas e que não podem ser obtidas por meios comuns de pesquisa [HERMAN, 1996:02].

Em tese, o processo de construção do produto de inteligência funciona como qualquer ciclo de políticas públicas, ou seja, possui *Demanda*, onde os responsáveis pela tomada de decisão e seus assessores mais próximos definem que tipos de informações serão necessários para auxiliar no desenvolvimento de determinada decisão política; a *Agenda*, em que os responsáveis pela área de inteligência convertem esta demanda em pedidos de coleta; a *formulação de políticas alternativas*, considerando-se os dados coletados, analisados e integrados por vários métodos, a *disseminação*; *implementação* e *avaliação*. Este conjunto normalmente obedece a uma demanda estabelecida por seus usuários, cujo funcionamento poderá ser avaliado com maiores detalhes no Apêndice deste primeiro capítulo.

Contra-espionagem e ações encobertas

Também fazem parte do ciclo de inteligência a proteção e negação de informações consideradas sensíveis para a segurança institucional, em que se situam as atividades de contra-inteligência e contra-espionagem e as ações encobertas.

As responsabilidades da contra-inteligência incluem a proteção e guarda de informações e inteligência produzidas pelos organismos de inteligência, a proteção de seus agentes e funcionários, dos parlamentares responsáveis pela fiscalização e controle da atividade, a cobertura das atividades desenvolvidas por seus integrantes e proteção dos meios empregados no seu desenvolvimento, frente às ações desenvolvidas por indivíduos, grupos ou organizações que procuram obstaculizar a ação da atividade de inteligência do Estado ou que tentam utilizar destas atividades para o desenvolvimento de ações que fragilizem a segurança do Estado. De uma maneira geral, a responsabilidade da contra-inteligência é proteger o Estado e seus segredos das tentativas de outros Estados ou organizações de acessá-los e produzir inteligência sobre as capacidades e intenções dos serviços de inteligência adversários. Contra-espionagem é o esforço produzido pela contra-inteligência no sentido de neutralizar ou destruir as atividades de espionagem dos adversários.

Ações encobertas são aquelas realizadas no sentido de influenciar o comportamento político de outro Estado ou de sua sociedade ou organizações. O principal objetivo destas operações é favorecer os interesses e os valores daqueles que patrocinam este tipo de operação. Estas ações podem envolver desde propagandas massivas, manipulação de aspectos econômicos, sociais e políticos, até mesmo o desencadeamento de ações paramilitares. Mark Lowenthal define categorias de ações encobertas que variam de acordo com os níveis de violência e a possibilidade do uso da negação plausível. O termo *plausible denial*, embora não seja um termo oficialmente utilizado pelos

serviços de inteligência, refere-se a um comportamento típico de quando são desenvolvidas ações encobertas. Trata-se de um processo de tomada de decisão, coordenação e desencadeamento de ações de modo que permitem a um governo negar, de maneira convincente, o apoio ou a autoria destas ações. Nada de autorizações por escrito ou registros de ordens e planejamentos. Quanto maior a escala das operações e o papel do uso da força, menor é a probabilidade de que a negação da autoria da operação seja plausível.

No primeiro nível se situa a ação desenvolvida através de propaganda, na qual são utilizados meios ostensivos de comunicação para convencer a sociedade a participar de determinados interesses. É o meio menos violento e acarreta uma maior possibilidade de utilização da “negação plausível”. A segunda atividade envolve o suporte e financiamento de líderes políticos, partidos, grupos, organizações, Forças Armadas no desencadeamento de determinadas ações em outros países. Normalmente envolve táticas que procuram desestabilizar o regime, atuando, inclusive, junto ao mercado financeiro. Envolve um maior nível de violência e diminui a possibilidade de utilização da “negação plausível”. O mais alto nível de violência, com baixa possibilidade de uso da negação plausível é a ação encoberta desencadeada por meios paramilitares, quando um outro governo financia a compra de armas e dá suporte militar e logístico para que indivíduos ataquem o governo de seu próprio país. Pode envolver desde o treinamento militar de pequenos contingentes até o assassinato de líderes políticos [LOWENTAL, 2000:129-131].

O que justifica a utilização das operações encobertas é o cálculo de custos e benefícios que o envolvimento aberto em determinados processos políticos poderia acarretar a um governo ou organização. São poucos os países que possuem a capacidade e estrutura para o suporte de tais operações, e os que possuem delegam às suas agências de inteligência estas responsabilidades, por possuírem pessoal bem equipado e treinado, além dos recursos materiais necessários.

Inteligência e Segurança

A relação entre a atividade de inteligência e a segurança é muito estreita. O aparato de segurança precisa se basear na avaliação da inteligência para definir as medidas de segurança defensivas a serem tomadas, pois é de sua responsabilidade a avaliação das ameaças existentes. A inteligência no contexto democrático, enquanto atividade inscrita dentro da tarefa institucional desenvolvida pelo

Estado, possui a função de auxiliar na preservação da *segurança* de seus habitantes, garantindo o pleno gozo de seus direitos constitucionais.

Dentro da atividade de inteligência, essa proteção envolve uma série de medidas de segurança que visam frustrar a atuação da inteligência adversária. É de responsabilidade dos organismos de inteligência a elaboração e aplicação de medidas protecionistas que, neste sentido, atingem o aspecto físico do acesso à informação. É o caso da proteção de prédios, instalações, equipamentos etc. Cuidado tem que ser tomado para que essas medidas estejam adequadas às ameaças previstas, pois uma ausência de proporcionalidade entre as medidas de proteção cabíveis em relação a quem ou a quem se está protegendo, podem transformar, elas mesmas, em ameaça à própria existência de seu foco de proteção.

Uma das medidas de segurança considerada essencial dentro do Estado é a salvaguarda de assuntos sigilosos. As agências responsáveis pela atividade de inteligência, enquanto provedoras de informações, bem como portadoras de informações consideradas sensíveis para a segurança do Estado, têm importante participação dentro deste setor de segurança informacional.

A segurança de informações, internacionalmente conhecida como *information security* ou simplesmente *infosec* está relacionada às medidas de proteção de informações cujo vazamento podem trazer insegurança aos cidadãos e ao Estado. Proteção que se pauta por técnicas ofensivas de inteligência, o que inclui restrição de pessoas a determinados lugares, proteção física de documentos e pessoas, controle de viajantes, de contatos estrangeiros, além de regras para a classificação, custódia e transmissão dos documentos.

Partindo de um modelo típico ideal, a literatura ocidental especializada estabelece alguns parâmetros internacionais para a área de segurança de informações que fica dividida, basicamente, em três componentes: segurança defensiva; detecção e neutralização de ameaças; e fraude (*deception*). Todas elas são disciplinas de defesa que podem envolver atitudes ativas e/ou passivas.

A *Segurança defensiva passiva* se divide em Segurança de Comunicações, Segurança de Computadores e Controle de Emissão. A Segurança de Comunicações inclui segurança de transmissão, cripto-segurança, segurança física de comunicações e segurança material de informações. A Segurança de Computadores, uma atividade mais recente, procura proteger os computadores da invasão de *hackers*. O Controle de Emissão é responsável pela limitação das emissões eletrônicas de todos os tipos, através de satélites, cabos etc.

Detecção e neutralização são disciplinas defensivas de segurança que têm postura ativa e que podem envolver a eliminação física de agentes, contra-espionagem e contra-inteligência. À parte das medidas de segurança passiva, a defesa tem, às vezes, a possibilidade de eliminar ou neutralizar a coleta de informações da inteligência adversária, através da prisão de agentes, da expulsão de oficiais de inteligência sob cobertura diplomática, entre outros. Este é um tipo de atividade que ocorre principalmente em época de guerra.

Fraude ou *Deception*, como é conhecida no jargão anglo-saxão, é uma disciplina defensiva e ativa. Envolve o uso de agentes duplos e também é aplicada principalmente em época de guerra. É definida pela OTAN como “*those measures designed to mislead the enemy by manipulations, distortion or falsification of evidence to induce him to react in a manner prejudicial to his interests*”.⁵

Apesar de lidar com apenas um tipo de ameaça em específico, neste caso, as fontes humanas, a contra-espionagem também traz uma discreta contribuição para a segurança. Provê informações sobre ameaças discerníveis e produz evidências específicas do fluxo de penetrações tanto do seu lado quanto do lado adversário, permitindo o fortalecimento do aparato de segurança e impedindo a exploração de suas fraquezas pelos agentes adversários.

A atividade de inteligência está inserida em um conflito constante entre as capacidades ofensivas e de segurança, embora as responsabilidades pela segurança, propriamente ditas, não façam parte da atividade de inteligência. Cabe ao Estado manter um aparato específico, responsável pela proteção de documentos e segredos, e cabe às agências de inteligência, — enquanto especialistas em roubo de segredos, responsáveis pelo monitoramento das tentativas dos outros de roubar segredos e geradoras de segredos — estabelecer um debate com os órgãos estatais responsáveis pela segurança. Elas têm um papel consultivo e não executivo. A segurança não deve ser vista como parte da atividade de inteligência, mas apenas como sua usuária, embora haja um envolvimento íntimo entre elas.

Sistemas organizacionais: uma visão geral

Por sistemas de inteligência podemos entender o conjunto das organizações permanentes que atendem à função de inteligência dentro de um determinado governo. As agências de inteligência são órgãos exclusivos do Poder Executivo que trabalham no fornecimento de “inteligência” para as principais autoridades da administração pública. A quantidade de usuários/autoridades a terem acesso a estes produtos varia de acordo com o ordenamento constitucional de cada país. Como atuam no desenvolvimento de atividades ofensivas (coleta) e defensivas (contra-inteligência e ações

encobertas), estas agências compõem, juntamente com as Forças Armadas e as Forças Policiais, o núcleo coercitivo do Estado.

A coleta de informações direcionada a subsidiar o processo decisório em tempos de guerra existe há muito tempo e sua importância é reconhecida desde a Era Moderna, mas a atividade de inteligência separada organizacionalmente, assim como conhecemos nos dias de hoje, surgiu apenas a partir da complexificação das guerras do fim do século XIX.⁶

No início do século XIX Napoleão Bonaparte, por exemplo, já dispunha de *bureaus* responsáveis pela coleta de informações estratégicas relacionadas ao campo de batalha e outras ações de seus adversários. Entretanto, naquela época ainda não existiam as agências responsáveis pela análise e disseminação de informações, estas tarefas eram realizadas pessoalmente por Napoleão. Assim como também não eram institucionalizados os *bureaus* responsáveis pela espionagem propriamente dita, estas “agências” não eram permanentes e envolviam um número insignificante de pessoas. Decorridos aproximadamente 40 anos das Guerras Napoleônicas tiveram início as mudanças que conduziram as agências de inteligência ao *status* que elas possuem atualmente.

Corroborando o argumento de que as organizações surgem tanto como resultado direto de cálculos estratégicos, nos quais os governantes perseguem seus objetivos previamente estabelecidos (ganhar guerras, conquistar territórios), ou como resultante relativamente imprevisível do esforço destes governantes em adequarem seus fins a contextos situacionais que necessitam de adequada compreensão, que as organizações de inteligência alcançaram maiores níveis de institucionalização.⁷ A mudança teve início na segunda metade do século XIX, com o desenvolvimento de novas tecnologias de guerra. Até então, muito se confiava em informações recolhidas em livros, jornais, relatórios elaborados por adidos. O processo de coleta realizado pela inteligência de forma secreta ainda era muito pequeno [HERMAN, 1996:22]. Com a explosão da Primeira Grande Guerra no começo do século passado, a construção de armas, a expansão das malhas ferroviárias, um melhor equipamento para os navios, o uso de telégrafos, entre outros fatores, estimularam o desenvolvimento da atividade de inteligência. O uso do telégrafo facilitou a aquisição de cópias de documentos oficiais, a interceptação de informações via rádio, a própria utilização da fotografia tirada de dentro dos aviões transformaram a importância da atividade de inteligência nos tempos de guerra. Nesse período, as guerras já envolviam grandes exércitos e grandes territórios, aumentando as oportunidades de vitória, que passaram a depender cada vez mais de um rápido comando e de uma grande capacidade de concentração. Para atender a essas novas necessidades, foram criados *staffs* permanentes nos exércitos e, posteriormente, nas marinhas,

responsáveis pelo planejamento e suporte de informações que pudessem auxiliar aos comandos na tomadas de decisão e de controle.

Paralelamente ao seu desenvolvimento dentro do campo militar, ainda no século XIX, a atividade de inteligência passou também a se especializar como função policial e repressiva (*security intelligence*). As polícias secretas surgiram no princípio do século XIX e tinham como objetivo evitar revoluções populares, a exemplo da Revolução Francesa. Passaram a desenvolver mecanismos de vigilância, de informação e de interceptação de cartas, no fim daquele século já se esboçava um princípio de institucionalização desses meios enquanto mecanismos de repressão.

No começo do século XX intensificou-se a necessidade de atividades tais como contra-espionagem, as atividades soviéticas e comunistas pós-1917 haviam trazido novas ameaças de subversão e espionagem ideológica sobre o mundo ocidental. Em decorrência dessas ameaças emergiram os departamentos criminais de investigação, que começaram a recorrer ao uso das técnicas científicas para os problemas de detecção, apreensão, vigilância e armazenamento de informações sobre populações criminosas. Contramedidas para a espionagem soviética e outras atividades clandestinas se tornaram o maior tema das agências de contra-espionagem em todos os lugares do oeste, impulsionando o crescimento internacional das organizações de segurança.

Houve uma mudança no *status* da atividade de inteligência a partir da segunda metade do século XX, que passou a organizar-se e institucionalizar-se, tornando constante o processo de coleta e análises de informações. Firmou-se a crença de que a inteligência seria uma atividade fundamental para o processo de tomada de decisões governamentais. A autonomização da atividade acompanhou, de alguma forma, o processo de racionalização e complexificação estatal ocorrido nas formas de governo do século XX, vinculado à expectativa liberal e ao otimismo cognitivo das ciências sociais. A atividade de inteligência, enquanto instituição permanente, permitiria uma maior racionalização da ação governamental, afastando-a da conduta ideológica. Segundo Sherman Kent,

“intelligence represented rationality, and the statesman who rejected it should recognize that he is turning his back on the two instruments by which western man has, since Aristotle, steadily enlarged his horizons of knowledge – the instruments of reason and scientific method”.(KENT, 1965:05).

A organização do sistema de inteligência passou a fazer parte do planejamento governamental como mais um mecanismo capaz de atribuir racionalidade ao funcionamento do Estado (não obstante um governo possa funcionar sem uma atividade de inteligência, que afinal, é apenas uma atividade subsidiária ao processo decisório).

A própria concepção de sistema ou comunidade de inteligência apenas pode ser pensada a partir de meados do século XX, pois até o período entre-guerras as agências de inteligência ainda pressupunham que o conhecimento sobre as nações estrangeiras deveria ser organizado apenas de forma segmentada. Faltava ainda às agências de inteligência habilidade para tratar de assuntos que escapavam à alçada militar, além de um mecanismo central de avaliação sobre a segurança, efetividade e o potencial das agências de inteligência. Novas estruturas emergiram no decorrer da 2ª Guerra que permitiram a análise integrada de assuntos tais como economia, política, assuntos militares, navais etc. Eram as agências centrais de análise que procuravam analisar o inimigo como um todo. A introdução da coleta e análise nacional de informações conduziu à percepção de que a atividade de inteligência era algo mais do que um conjunto de organizações independentes.

No início da Guerra Fria foram introduzidas duas grandes novidades na atividade de inteligência. Em primeiro lugar, surge a função sistemática de avaliação, com a entrada dos acadêmicos nos assuntos de inteligência. Até então esta atividade era considerada um assunto restrito aos militares ou à polícia. Naquela época, um tipo diferente de problema foi posto pela extinta União Soviética. Informações que em outros países eram ostensivamente publicadas passaram a ser retidas pelos soviéticos, como era o caso, por exemplo, de sua densidade demográfica e de seu PIB. Nesse país, ou não se publicavam estas informações ou elas eram publicadas de forma distorcida.

Em segundo lugar, o crescimento da atividade de inteligência acompanhou a explosão tecnológica ocorrida no período pós-guerra. Para auxiliar a coleta de informação, surgiram as agências especializadas em sinais, imagens, criptografia, entre outros, que começaram a produzir informações em grande escala e adotaram uma lógica completamente diferente daquela adotada durante o século XIX. Vale ressaltar que este exemplo se aplica muito mais às grandes potências envolvidas no contexto de Guerra Fria e difere-se substancialmente de países menos desenvolvidos.

Quando essas organizações surgiram, com o processo de racionalização e de crescimento dos governos no pós-Segunda Guerra, foram sendo retiradas muitas agências de inteligência de dentro da área militar e subordinadas ao controle civil. Entretanto, as estruturas de inteligência das Forças Armadas não foram desmanteladas. Havia outros interesses em jogo que diziam respeito principalmente à transferência de técnicas e de recursos envolvidos na manutenção destes órgãos. Concomitantemente à existência das atividades de inteligência dentro da Marinha, Aeronáutica e Exército, a atividade também se inseriu nos ministérios de Defesa e do Interior, realizando uma verticalização dentro do sistema. É justamente devido a esta verticalização que se pode pensar em *sistemas de inteligência*, ao invés de, simplesmente, organizações.

Além do argumento construído por Michael Heman sobre a formação dos sistemas de inteligência, outro trabalho traz importantes considerações sobre a natureza dos serviços de inteligência. Em seu livro *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS and NSC*, Amy Zegart propôs uma importante reformulação do Novo Institucionalismo para explicar a especificidade das agências de segurança nacional [ZEGART, 1999]. De acordo com Zegart, o conjunto de premissas neo-institucionalistas sobre a importância das regras do jogo, sobre racionalidade e sobre a natureza dos atores, não é igualmente aplicável entre os vários ramos da burocracia estatal e as agências de “segurança nacional”.

Para diferenciar essas agências dos demais órgãos do Estado, Zegart definiu quatro variáveis. A primeira, relacionada à densidade do ambiente formado pelos grupos de interesse; a segunda, à quantidade de informações disponíveis sobre o desenvolvimento das atividades dessas agências; a terceira considera a autoridade dos Poderes no estabelecimento de diretrizes para a área; e a quarta, o grau de interdependência burocrática e os limites de jurisdição estabelecidos entre eles. De acordo com suas conclusões, nas áreas relacionadas à política externa, defesa e ordem pública, a política tem caráter menos distributivo e as questões principais dizem respeito a bens públicos, os grupos de interesse na sociedade são mais recentes e relativamente mais fracos do que em outras áreas. Obviamente a informação sobre a atuação das agências governamentais relacionadas à segurança institucional é muito menos disseminada, fruto do caráter secreto de parte de suas atividades e dos pesados requisitos de segurança que demanda. Além disso, é uma área em que predomina o Poder Executivo, com um envolvimento tradicionalmente mais baixo e menos ativista do Poder Legislativo. Por fim, Zegart demonstra a dificuldade de se estabelecer os limites jurisdicionais dos temas relacionados, em função da inter-dependência existente entre estas burocracias: Forças Armadas, Chancelarias e Órgãos de inteligência. Trata-se de organizações com um grau de interdependência ainda maior do que as burocracias voltadas para temas domésticos. O conjunto desses fatores não incentivariam a participação do Poder Legislativo no desenho e na supervisão das agências vinculadas à segurança institucional.

Dadas essas especificidades das agências de segurança nacional, Zegart propõe uma tese crucial para nosso estudo sobre os serviços de inteligência: por sua própria natureza, as burocracias da área de segurança institucional tendem a ser criadas por iniciativas do Poder Executivo (com um papel secundário e sempre relutante do Legislativo), as escolhas sobre o desenho organizacional e as regras iniciais estabelecidas refletem o ordenamento institucional e as disputas entre setores da burocracia e Poder Executivo, com o Congresso exercendo um tipo de supervisão pouco sistemático e efetivo.

Essa argumentação deixa muito claro que a natureza secreta das atividades de inteligência, associada à concentração de sua responsabilidade nas mãos do Poder Executivo aumentam a probabilidade de autonomização política e má utilização das funções desempenhadas na e pela atividade de inteligência. Risco que não está descartado nem mesmo nos países poliárquicos mais institucionalizados. Considerando estas premissas, a grande questão é que, apesar desses riscos, a maioria dos países possuem algumas capacidades de inteligência. Quais seriam os argumentos que justificariam estes riscos?

De acordo com Michael Herman (1996), Mark Lowenthal (2000), Marco Cepik (2001), antes de mais nada, espera-se que a inteligência contribua para tornar o processo decisório governamental nas áreas relevantes de envolvimento (política externa, defesa nacional e ordem pública) mais racional e realista, ou seja, menos baseado em intuições e convicções pré-concebidas e mais baseado em evidências e reflexão.

Em segundo lugar, espera-se que o processo interativo entre *policymakers* (responsáveis pelas políticas públicas, sejam eles funcionários de carreira, dirigentes nomeados ou políticos eleitos) e oficiais de inteligência produza efeitos cumulativos de médio prazo aumentando o nível de especialização dos tomadores de decisões e de suas organizações.

Em terceiro lugar, espera-se que a inteligência apóie diretamente o planejamento de capacidades defensivas e o desenvolvimento e/ou aquisição de sistemas de armas, de acordo com o monitoramento das sucessivas inovações e dinâmicas tecnológicas dos demais atores relevantes.

Em quarto lugar, que apóie mais diretamente as negociações diplomáticas em várias áreas, não tanto afetando a definição da política externa, mas propiciando ajustes táticos derivados da obtenção de informações relevantes.

Em quinto lugar, que a inteligência seja capaz de subsidiar o planejamento militar e a elaboração de planos de guerra, bem como suportar as operações militares de combate e outras operações cada vez mais relevantes e complexas (operações de paz, assistência, missões técnicas *etc*).

Em sexto lugar, a inteligência existe para alertar os responsáveis civis e militares contra ataques surpresa, surpresas diplomáticas e graves crises políticas internas que podem nunca ocorrer, mas para as quais os governantes preferem “assegurar-se” ao invés de arriscar.

Em sétimo lugar, sistemas de inteligência monitoram os alvos e ambientes prioritários para reduzir a incerteza e aumentar o conhecimento e a confiança, no caso de implementação de tratados e acordos internacionais.

E por fim, sistemas de inteligência servem para preservar o segredo sobre as necessidades informacionais, as fontes, fluxos, métodos e técnicas de inteligência diante da existência de adversários interessados em saber tais coisas.

A maximização dessas utilidades fornece a principal justificativa para os investimentos em inteligência nos estados contemporâneos. Com base nessas premissas teóricas é que selecionamos as questões analíticas para esse estudo:

- *Como está se dando o processo de reorganização das agências nacionais civis de inteligência na Argentina, no Brasil e no Chile?*
- *Tendem essas agências a privilegiarem as funções de segurança e inteligência doméstica?*
- *Têm os mecanismos congressuais de supervisão e accountability desempenhado papéis diferenciados nos três países?*
- *Têm os funcionários de inteligência destes países atingido níveis desejáveis de profissionalização?*

Haveria, por certo, muitas outras perguntas relevantes e necessárias, mas, como destaca Glenn Hastedt em *Towards the Comparative Study of Intelligence*, quadros analíticos que demandam dados que não podem ser obtidos têm valor limitado e tendem a frustrar esforços de pesquisa [HASTED, 1991:59].

1.2 Controle

A institucionalização do sistema democrático exige a ocupação de todos os espaços que legitimamente correspondem àqueles que foram eleitos por seu povo. Nesse sentido, o controle da atividade de inteligência deve ser encarado como uma consequência inerente do caráter democrático do Estado, no sentido de alcançar os critérios de legitimidade e eficiência que daí decorrem.

A existência de cidadãos bem informados sobre a atuação de seus governantes é uma condição necessária para a manutenção de sua representatividade em relação aos governados, essa afirmação constitui uma das oito premissas básicas das Poliarquias contemporâneas. Um dos principais desafios enfrentados por estes governos representativos é o estabelecimento de um equilíbrio adequado entre a autonomia necessária para a defesa dos interesses dos cidadãos e o respeito aos mecanismos constitucionais, que asseguram que estas tarefas sejam desempenhadas observando os interesses destes mesmos cidadãos.

Esse desafio é particularmente delicado quando o controle em questão diz respeito à segurança institucional, aos serviços de inteligência e ao segredo governamental. Existe uma tensão relacionada ao equilíbrio entre segurança coletiva e individual e entre a existência dos segredos governamentais e o direito à informação que todo cidadão possui, equilíbrio que varia conforme o ambiente internacional, a natureza do regime político e de outras características institucionais da vida política de cada país e de seus governantes. Importantes riscos derivam da existência e manutenção dos serviços de inteligência, principalmente o uso que se faz desses instrumentos em defesa de interesses particulares dos governantes, dos agentes e dos funcionários conexos aos serviços de inteligência. No primeiro sentido, o risco de *manipulação* por parte dos governantes, com o interesse precípua de maximização de poder, e no segundo, o risco de *autonomização* dos órgãos de inteligência, que possuem capacidade para se transformar em um poder paralelo dentro do Estado.

Embora essas tensões sejam inerentes à própria existência do Estado democrático e à defesa de suas instituições, elas podem ser minimizadas. A principal, e talvez única maneira de reduzir essa tensão é através do desenvolvimento de mecanismos transparentes de controle. A particularidade do caráter reservado da atividade de inteligência demanda um esforço maior no sentido de estabelecer um controle eficiente, cujo objetivo não se restrinja apenas a averiguar o grau de legitimidade com que suas funções estão sendo desempenhadas, mas também o seu grau de eficiência, se a inteligência

tem respondido de maneira competente ao papel que se espera que ela cumpra (os oito argumentos previamente definidos).

Alguns importantes desafios são colocados pela atividade de inteligência ao controle democrático em qualquer país. Primeiro, a questão do segredo. Como nos lembra Pat Holt, o segredo encoraja o abuso. Como estabelecer controle sobre algo que não se tem conhecimento? As próprias agências de inteligência podem, elas mesmas, evitar o controle no qual a democracia é baseada [HOLT, 1995:03]. Segundo, não é apenas a questão do segredo, mas o tipo de informações que estas agências coletam e analisam. Informação é poder e neste caso existe um único fluxo de informações que segue da sociedade em direção ao Estado, não há retorno destas informações para a sociedade. A inteligência pode possuir autonomia em relação ao controle do Estado e utilizar informações que apenas ela tem acesso, para balizar políticas que podem favorecer interesses daqueles que têm o acesso à informação [GILL, 1994:79-82]. Terceiro, agentes de organizações de inteligência desenvolvem atividades de caráter sub-reptício, quebram leis em quaisquer lugares e, na maioria dos casos, não admitem quem são e nem para quem trabalham. Possuem meios técnicos capazes de penetrar a privacidade das pessoas, grampeiam telefones, violam qualquer tipo de comunicação, tudo isso fora dos parâmetros legais estabelecidos. Muitas vezes a quebra de lei realizada no exterior é aplicada dentro do próprio país. Quarto, eles também dispõem de recursos com um regime particular de prestação de contas, que ainda que não estejam completamente isentos de controle, possuem privilégios em relação ao sistema habitual. Trata-se, evidentemente, de uma instituição atípica do Estado. O quinto desafio relacionado ao controle da inteligência diz respeito à sua própria justificativa, de que a atividade é essencial para a defesa da Nação. Aqui, o principal problema é que, como são os agentes de inteligência e seus condutores quem avaliam estas ameaças, eles mesmos podem subestimar ou superestimá-las, vide o exemplo que o governo norte-americano tem enfrentado em relação ao questionamento da existência das armas de destruição em massa do governo iraquiano. As ameaças existem, a dificuldade é saber o quanto perigosas elas realmente são. O sexto problema está relacionado à capacidade de politização que essas instituições possuem. Trata-se de um procedimento muito comum na América Latina durante os períodos militares e que hoje representa um grande desafio para a consolidação democrática. O sétimo desafio diz respeito à necessidade de se estabelecer controle sobre as Redes de Inteligência que são construídas [GILL, 2002:32]. Mesmo se recorrendo ao uso mais restrito da palavra inteligência, vinculada aos interesses do Estado e à necessidade de segredo, estas redes são amplas e cada vez mais distribuídas nos vários setores do Estado. A complexidade destas relações dificulta o controle das agências de inteligência, que por si só não é suficiente. O efetivo controle depende não apenas de supervisão

organizacional, mas funcional da inteligência, pois mesmo estabelecendo vigilância sobre agências de inteligência determinadas, restará a possibilidade de uma “terceirização” de atividades ou operações ilegais. Esta possibilidade é previsível dentro dos países em democratização que vêm buscando implementar reformas no setor de inteligência. Ao tentar “sanear” o sistema de inteligência e desvincular dessas agências funcionários suspeitos por violação aos direitos humanos e civis, o governo acaba jogando no setor privado uma mão de obra especializada que tenderá a criar agências paralelas de segurança e investigação. E por fim, o oitavo desafio está em se medir a eficácia das agências de inteligência [GILL, 2002:27]. O problema decorre do fato de que as agências alcançam êxito na medida em que evitam ações que não são desencadeadas, apenas quem vai estar informado sobre o que *não* ocorreu são aquelas pessoas vinculadas ao sistema de inteligência. Estas pessoas são capazes de identificar ações que impediram a realização de ações planejadas, tais como atentados, tumultos, explosão de bombas etc, mas não o farão, em função de preservar as fontes e os métodos utilizados pela atividade de inteligência.

Quando nos referimos à *Supervisão* nos referimos a duas tarefas básicas: a *supervisão*, ato de fiscalizar, inspecionar e verificar a execução das diretrizes estabelecidas pelo governo para a área de inteligência [ESTVEZ, 2000(a) e GILL, 2002:29] e o *controle*, gestão ou direção de uma agência, normalmente realizada por meio de regulamentações ou ordens administrativas [GILL, 2002:28]. O controle possui dois objetivos distintos: em primeiro lugar, ele visa conferir graus de legitimidade à atividade: espera-se que o controle seja capaz de assegurar que a atividade de inteligência seja desempenhada conforme o ordenamento jurídico, cuidando para que atue sob a estrita observação dos princípios constitucionais, mais explicitamente, que ela não vulnere o conjunto de garantias aferido aos cidadãos e habitantes de um país, em especial, a violação de domicílio, de correspondências e de papéis privados, bem como a privacidade de comunicações telefônicas, informatizadas e por outros meios. O segundo objetivo do controle diz respeito à eficiência. Busca-se assegurar que o desenvolvimento da atividade de inteligência e o desempenho dos agentes em suas tarefas estejam apropriados aos objetivos pré-fixados e que exista uma adequação dos meios disponíveis aos organismos de inteligência ao desempenho de suas tarefas, que guarde proporcionalidade não apenas aos fundos reservados, prerrogativa exclusiva da área de segurança e defesa, mas também ao grau de sigilo requisitado. A duplicação de funções, por exemplo, constitui uma das principais causas de desperdício de verbas dentro da atividade, decorrendo daí a necessidade de contar com normas claras que identifiquem as jurisdições e funções de cada organismo de inteligência. A designação de diferentes tarefas para diferentes agências já resulta em um fator positivo para a viabilização de um sistema de controle mais eficaz, por evitar que uma

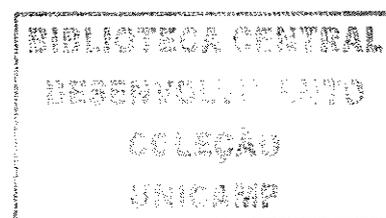
única agência monopolize todo o processo de inteligência, desde a coleta até sua disseminação. Considerando as peculiaridades históricas de cada país, as autoridades responsáveis devem distribuir as tarefas de inteligência em diferentes órgãos, preferencialmente, separando as funções que devem ser desempenhadas dentro do país, com vistas à manutenção da segurança interna, das que estão relacionadas às ameaças externas.

Uma possível vinculação de especialidades a seus ministérios equivalentes poderia ser uma saída saudável para esta distribuição: Inteligência policial e doméstica/Ministério do Interior (da Justiça, no caso brasileiro), Inteligência Externa/Ministério das Relações Exteriores e Inteligência de Defesa vinculadas ao Ministério de Defesa. A eficiência da distribuição de tarefas nessas agências depende da relação estabelecida entre seus vários condutores, o que pode ser positivo ou negativo, mas com certeza, a criação dessas agências reflete o propósito de favorecer o controle, evitar a concentração de poder e de estimular a especialização como elemento de eficácia [BRUNEAU e DOMBROSKI, 2003:13 e UGARTE, 1995:165].

Essa separação, associada a uma cuidadosa delimitação de funções a serem desempenhadas pela inteligência dentro do próprio país facilita o controle de um dos aspectos mais delicados da inteligência: o desenvolvimento da atividade de inteligência relacionada às ameaças internas, empreendidas dentro do próprio território, junto a seus habitantes e cidadãos. As atividades de vigilância de pessoas ou organizações que constituam ameaças ao sistema democrático ou às suas instituições deveriam ser de responsabilidade exclusiva das agências de inteligência interior ou *doméstica*, bem como o desenvolvimento de operações de contra-inteligência, em proteção às atividades de contra-espionagem empreendidas por nações estrangeiras [UGARTE, 2002:06].

Uma clara definição conceitual sobre as competências, jurisdições, e áreas de atuação da inteligência é, antes de tudo, o princípio sobre o qual se devem nortear as discussões relacionadas ao controle da atividade de inteligência. Quando se distribui suas funções em distintas agências especializadas, determinando explicitamente a quem elas devem responder, estamos não apenas favorecendo o controle da atividade e o sucesso de uma adequada relação entre produtores e consumidores, como também estamos inviabilizando a concentração de funções em um mesmo organismo, diminuindo os riscos de autonomização.

Eduardo Estevez, em importante discussão sobre quais mecanismos de controle devem ser estabelecidos para a área de inteligência, definiu importantes parâmetros que ajudam a balizar o trabalho daqueles responsáveis pela fiscalização e controle da inteligência. Por que muito se fala em controle, mas o que, necessariamente, deve ser controlado?



Segundo Esteves o controle da atividade de inteligência passa, principalmente:

“Por la definición de los tipos de inteligencia que corresponde desarrollar; Fijación de los requerimientos de información y los objetivos de búsqueda; Determinación de los organismos responsables para llevar a cabo las tareas que comprenderían las inteligencias definidas; Estudio de modos, mecanismos y medios de las tareas y prácticas de inteligencia; Delimitación por escrito de los límites y las formas de cooperación entre los diversos organismos que cumplen funciones de inteligencia; Emisión por parte de autoridad política responsable de directivas claras, suficientemente detalladas y específicas para cada dependencia y actividad de inteligencia” [ESTEVEZ, 2000(a)].

O objetivo desse controle é a detecção de possíveis falhas do sistema e a proposição dos ajustes que se fizerem necessários com vistas a atribuir maiores graus de eficiência e adequar a atividade de inteligência aos valores democráticos. Quando são avaliados os graus de eficiência da atividade de inteligência, são considerados tanto o desempenho institucional da atividade, quanto o seu produto. *Legitimidade e Eficiência* são, sem dúvida, os principais critérios a serem analisados quando são discutidas as principais formas de estabelecer controle sobre a área de inteligência [UGARTE, 2003; CEPIK, 2003; BRUNEAU e DOMBROSKI, 2003; SAÍN, 1999; HASTED, 1991].

Em princípio, a discussão sobre controle da atividade de inteligência desperta um alto grau de resistência por parte de integrantes do sistema de inteligência, já que decorre na exposição de métodos, atividades e pessoas, o que pode configurar em uma ameaça significativa ao desenvolvimento eficiente da atividade. Daí a pertinência da observação de Bruneau e Dombroski de que a discussão sobre controle de inteligência deve dizer respeito sobre a forma com que este controle deve ser implementado e por quem [BRUNEAU e DOMBROSKI, 2003:18]. O controle não é uma prática hostil em relação às pessoas envolvidas com a atividade, mas uma forma de contribuir com a internalização de práticas virtuosas e eficientes, assim como de aumentar os graus de eficácia das políticas públicas.

Existem várias instâncias capazes de estabelecer controle sobre as atividades de inteligência e segurança. Marco cepik em intenso trabalho de síntese e cuidadosa análise da bibliografia sobre controle da atividade de inteligência e sobre mecanismos de *accountability* na teoria democrática contemporânea, estabeleceu uma tipologia para estes mecanismos, que varia do controle mais direto por parte dos cidadãos ao mais indireto, argumentando que na área de segurança nacional e inteligência, os mecanismos mais indiretos – mais distantes do cidadão – são os mais eficazes para o estabelecimento autêntico do controle externo [CEPIK, 2001:191].

Entre esses mecanismos ele identificou: as eleições; a mídia; a legislação que determina os mandatos legais que delimitam as funções e missões da área de inteligência; o Poder Judiciário; as

inspetorias e corregedorias internas às agências; mecanismos que podem ser criados pelo Poder Executivo de controle da atividade e o Poder Legislativo.

Eleições:

Como um dos mecanismos menos capazes de impor controle sobre o sistema de inteligência, Marco Cepik destacou as eleições. Isso se deve ao fato de existir uma série de fatores que restringem a sua eficácia enquanto órgão responsável por garantir a responsividade e os mecanismos de *accountability*. Essas barreiras variam desde a necessidade dos políticos de apresentarem programas que despertem o interesse do cidadão, ao mesmo tempo em que possuem o compromisso de defender interesses daqueles responsáveis por garantir sua eleição (grupos de interesse que patrocinam suas campanhas políticas) até as dificuldades impostas pelo governo e pelas coalizões que são construídas para a sustentação dos poderes executivo e legislativo. Pelo lado do eleitor, as restrições para o controle são impostas pela própria natureza dos serviços de inteligência e das áreas de defesa e segurança pública em geral, que por si só dificultam o acesso a esse tipo de conhecimento, além da dificuldade de se perceber a relação entre a política de inteligência e a situação concreta de bem-estar que pode ser assegurada por esse tipo de serviço. A exceção de eventuais conflitos internacionais ou de escândalos políticos, os setores de inteligência possuem uma reduzida capacidade de aparecer em uma disputa eleitoral enquanto um tema destacado e/ou priorizado.

Mídia

A mídia se constitui em um mecanismo de controle das atividades de inteligência informal e desvinculado do Estado. A abertura que determinadas agências de inteligência têm proporcionado ao público, associada à expansão dos meios de comunicação aumenta o impacto que esse tipo de controle pode acrescentar sobre a atividade. Entretanto, trata-se de um controle falho, que esbarra em dois tipos principais de problemas: primeiro, os relacionados à falta de isenção jornalística, que depende diretamente da relação estabelecida entre governo e grandes empresas do ramo de comunicações, e em segundo, pelas restrições da própria natureza secreta desse tipo de atividade e o constrangimento que pode ser criado para tais empresas ao permitir a veiculação de informações que deveriam ser preservadas [CEPIK, 2001:194-196]. Nesses casos, a responsabilidade pela publicação ou transmissão de matérias que envolvam a revelação de informações classificadas pelo

governo é exclusiva destas empresas. Essas revelações apenas são consideradas legítimas quando o governo consegue justificar publicamente a necessidade da retenção das respectivas informações pelo ponto de vista da segurança institucional. Isso não ocorre normalmente quando o segredo serve apenas para acobertar algum tipo de crime, fracasso ou capricho dos responsáveis pela condução do Estado.

O principal agravante dessas questões é que os temas relacionados à inteligência e à segurança são particularmente sensíveis ao tipo de pressão que a manipulação da informação e o sensacionalismo, cotidianamente criado pela mídia, pode conduzir. Esses fatores, ainda que não impeçam, limitam a atuação da mídia como agente público de fiscalização dessas atividades. Mas Marco Cepik destaca outro fator positivo em relação aos meios de comunicação que vão além desta capacidade limitada de exercer controle: diz respeito à competição que a mídia incentiva, ao exigir que as agências estejam o tempo todo produzindo informações rápidas sobre temas correntes [CEPIK, 2001:196].

Legislação e mandatos legais

Como poderemos perceber na discussão sobre o papel do Judiciário, a legislação é de suma importância para o controle da atividade, já que é responsável pela normatização das funções de inteligência. A partir do momento em que são definidos, legal e claramente, os papéis, missões, as capacidades e os objetivos da atividade, são estabelecidos os parâmetros necessários para avaliar se o seu desempenho ocorre dentro dos princípios de legitimidade e eficiência discutidos anteriormente. Em relação às diretrizes emanadas principalmente pelo Executivo, esse tipo de controle é dificultado pela presença de regulações secretas, utilizadas nos requerimentos informacionais, na distribuição de recursos e em outras operações específicas da área, que exigem segredo. A presença dessas regulações reforça a necessidade de regulamentação pública da atividade que determina os limites de sua atuação.⁸

Mais uma vez recorrendo ao trabalho de Marco Cepik, esse autor realça um fator de extrema importância na fixação dos mandatos legais, pouco explorados por esse tipo de literatura: eles também funcionam como uma proteção para as próprias agências de inteligência, diante da miríade de pressões que podem decorrer por parte de ministros e outras autoridades políticas, na realização de atividades impróprias, passíveis de responsabilização penal.

Os mandatos legais são imprescindíveis para que se possa julgar a legitimidade das ações empreendidas dentro da área de inteligência e defesa, embora não estejam imunes aos problemas

relacionados às interpretações jurídicas e às ambigüidades conceituais de vários termos utilizados dentro da área, tais como o de segurança nacional, anteriormente discutido, subversão, sabotagem etc, presentes até mesmo nas poliarquias institucionalizadas [CEPIK, 2001:200 e EMÍLIO, 1992:157].

O estabelecimento dos mandatos legais para a área de segurança institucional são extremamente importantes para determinar a trajetória futura das agências de inteligência, uma vez que a reelaboração ou reformulação destas agências são de difícil implementação, resultado do baixo interesse parlamentar em atuar na área. [ZEGART, 1999:142].

Bruneau e Dombroski estabeleceram três premissas essenciais para as discussões que devem balizar a elaboração de uma legislação sobre a área de inteligência. A primeira diz respeito à priorização das atividades a serem realizadas, ao número de agências que devem ser criadas para o seu desempenho e à quantidade de recursos que será destinada a cada uma dessas especialidades: coleta humana, de sinais, imagens, ações encobertas etc. Essas escolhas devem considerar os interesses nacionais e regionais, os contextos históricos e a disponibilidade de recurso de cada país. A segunda escolha está relacionada ao equilíbrio entre agências civis e militares, em termos de produção e consumo. Esses autores destacam a necessidade dos países em democratização de inverterem a lógica desenvolvida pelos regimes autoritários de se monopolizar este processo de coleta e consumo. O maior desafio nessa discussão está em se definir as responsabilidades de cada agência, onde a principal questão é se os militares devem desenvolver inteligência apenas na área estratégica e se devem concentrar as funções de inteligência interna (assunto extremamente delicado nestes países), contra-espionagem e contra-inteligência nas mãos dos civis. A terceira escolha, também de difícil delimitação, diz respeito à relação entre inteligência e política. Sobre a coordenação destes órgãos de inteligência e, principalmente, a sua relação com os órgãos de segurança. Trata-se realmente de escolhas difíceis que acarretam sérias consequências ao controle democrático sobre o sistema de inteligência. A primeira, relacionada às funções de inteligência, está relacionada à contra-inteligência: inclui-la ou excluí-la das suas funções? A segunda escolha está relacionada à disputa entre civis e militares na distribuição dessas atividades e às implicações que esta disputa traz ao controle civil sobre os militares. A terceira, uma relação muito próxima entre o sistema político pode transformar a inteligência menos em uma função de coleta e análise de inteligência, e mais em uma ferramenta utilizada pelos políticos para a manutenção do poder. Escolhas difíceis, mas cujos resultados possuem uma importância crucial, já que a dificuldade em reformular estas estruturas faz com que esses desenhos iniciais perdurem por muito tempo.

Outro importante aspecto relacionado aos mandatos legais é que eles precisam ser complementados por uma mudança cultural. O processo de elaboração desses mecanismos já é particularmente difícil e necessita de muita vontade política, mas eles são inúteis, caso não sejam acompanhados de uma valorização dos procedimentos democráticos por parte dos componentes do sistema de inteligência [GILL, 2002:27].

Poder Judiciário

O controle judicial está relacionado diretamente às ações da inteligência que afetam a privacidade dos habitantes. Em vários países democráticos, a legislação confere ao Poder Judicial a responsabilidade pelas autorizações para que agentes vinculados ao sistema de inteligência acessem, de forma sigilosa, a vida privada dos cidadãos. Sua tarefa é a de assegurar que estas ações sejam desenvolvidas dentro das finalidades exclusivas para a qual foram autorizadas, e de preferência, que impliquem uma mínima intrusão possível da esfera privada [UGARTE, 2002:04]. Outro exemplo, o Poder Judiciário também pode ser instrumentalizado legalmente para verificar, nos casos em que existem réus que estão sendo processados por atividades criminosas no desempenho da tarefa de inteligência, se agiram em defesa de interesses próprios ou em função de ordens emanadas das agências de inteligência, que não estão sendo assumidas por seus respectivos responsáveis [MANGET, 1996].

Frederic Manget acredita que o controle judiciário é limitado, comparado à capacidade de controle do poder legislativo, mas que ele é indispensável, já que possibilita um equilíbrio entre a defesa da privacidade do cidadão e o excesso da criação e uso, por parte do governo, de informações protegidas [MANGET, 1996]. Marco Cepik questiona a existência desse equilíbrio ao argumentar que ainda que o judiciário possa ser acionado na resolução de disputas entre cidadãos e a conduta dos serviços de inteligência, ele raramente o faz. De acordo com este autor, esse tipo disputa é quase inexistente e o argumento é de que existem dificuldades tanto jurídicas, quanto políticas, ao trabalho do poder Judiciário enquanto revisor independente das decisões governamentais nas áreas de interesse da segurança institucional [CEPIK, 2001:201].

Os juristas ingleses Laurence Lustgarten e Ian Leigh afirmam que existe um certo tipo de constrangimento por parte do Poder Judiciário para julgar as práticas do Poder Executivo nas áreas de segurança e defesa. O Judiciário não se sentiria à vontade para questionar o Executivo no desenvolvimento de ações que julgue indispensáveis à auto-preservação do Estado [LUSTGARTEN e LEIGH, 1994:320-359]. Para Manget, esse constrangimento foi superado (pelo menos no caso

norte-americano), na medida em que escândalos envolvendo a atividade de inteligência possibilitaram um questionamento público sobre sua utilidade e função, a exemplo do escândalo Watergate. A partir deste caso, uma nova dinâmica, que envolveria a atuação conjunta do Poder Judiciário com o Poder Legislativo, teria permitido ao Judiciário questionar os interesses do Executivo e processá-lo [MANGET, 1996].

De qualquer maneira, no contexto dos países democráticos, a capacidade real do controle pelo Poder Judiciário dependerá sempre da legislação existente. Ela que determinará o alcance dessa instância de controle, que deve incluir ações preventivas, ao determinar a exigência de autorização judicial para o empreendimento de determinadas ações, assim como ações punitivas, quando ele se torna o responsável pela condução de inquéritos que questionam a legalidade de determinadas operações e por suas possíveis condenações.

Inspetorias e corregedorias internas.

As inspetorias e corregedorias foram criados para auxiliar as autoridades para evitar escândalos e para auxiliar na demanda de respostas institucionais à complexificação crescente do setor de inteligência [CEPIK, 2001:205]. Destacando a falta de credibilidade que estes agentes possuem para consumir um real exercício de fiscalização dos órgãos de inteligência, Marco Cepik reforça o argumento de que quaisquer tipos de controle na área de inteligência dependem diretamente do grau de autonomia que essas instâncias possuem em relação àqueles que fiscalizam – desde a capacidade para controlar a legalidade das operações até a realização de auditorias -, da vontade e capacidade destas autoridades para implementarem esse controle, do recurso que lhes são disponibilizados e das credenciais de acesso às informações que julgarem necessárias. O principal problema desse tipo de controle é que ele normalmente é realizado após a evidência de atos ilegais por parte da inteligência, como escândalos ou problemas gerenciais internos às organizações [CEPIK, 2001: 204-206].

Poder Executivo

Em recente estudo sobre inteligência e controle democrático, Peter Gill afirma que as possibilidades de controle são maiores na medida em que se aproximam do nível das agências de inteligência e que, como consequência, devem ser instaladas instituições de controle nos vários planos do sistema de inteligência, no das agências, dos ministérios etc. [GILL, 2002:34]. O estabelecimento desse “auto-controle” pode ser realizado através da criação dessas corregedorias e inspetorias acima discutidas,

e através de órgãos colegiados integrados por funcionários independentes, que não fazem parte do sistema de inteligência, mas que respondem diretamente à Presidência da República ou ao Primeiro Ministro [ESTEVEZ, 2000(a)].

Para conferir maiores graus de legitimidade à atividade de inteligência, os comitês executivos desenvolvem duas tarefas distintas: a de supervisionar a atuação da atividade e a de avaliar se essas atividades correspondem às demandas estabelecidas pelos consumidores. Esses mecanismos são imperfeitos na medida em que sua capacidade de realizar uma efetiva fiscalização sobre o sistema de inteligência esbarra em três dificuldades [CEPIK, 2001: 213].

Em primeiro lugar, uma dificuldade gerencial de conseguir estabelecer o grau de relação entre o que se investe e o que se produz na área de inteligência. O segundo aspecto é de ordem política. Como avaliar o relacionamento adequado entre os analistas de inteligência e os responsáveis pelo processo de tomada de decisão? Michael Herman discute detalhadamente esse caráter inerente dos sistemas de inteligência, que está relacionado à dificuldade de medir tanto o valor da informação, como o impacto que essa pode ter no processo de tomada de decisões na elaboração e execução de políticas públicas das áreas de defesa, segurança e relações exteriores. Ninguém pode garantir que as decisões são tomadas, em última instância, levando em consideração as informações e o aconselhamento vindo do setor de inteligência. Vários são os fatores que podem influenciar uma autoridade nas suas resoluções [HERMAN, 1996:298-300]. Por último, o desafio de se manter a confiança do público e a legitimidade das ações do Executivo, em situações de risco na qual o próprio poder se impõe como órgão auto-fiscalizador [CEPIK, 2001:213].

Para diminuir a preocupação quanto à real extensão da independência destes órgãos localizados dentro das próprias agências, Peter Gill propõe a obrigatoriedade de troca de informações entre os vários níveis de controle: 1) o das agências; 2) o setor Executivo; 3) Outras Instituições Estatais e 4) Sociedade Civil. Embora todas essas instâncias de fiscalização sejam necessárias, isoladas elas não são suficientes, o ideal é que haja uma interação entre elas. A título de exemplo, o autor cita:

“Assim, por exemplo, se um órgão interno de determinada agência, tal como o “Gabinete de Responsabilidade Profissional”, enviar um relatório ao Diretor da Agência sobre um determinado assunto, uma cópia desse relatório deverá também ser enviada à instituição de fiscalização que existir dentro do ministério, por exemplo, um inspetor-geral. De forma semelhante, os relatórios de inspetores gerais enviados ao ministério deverão ter uma cópia enviada à comissão de revisão de “nível três”, seja ela uma comissão parlamentar conjunta, tal como acontece no Brasil ou no Reino Unido, ou um órgão não parlamentar, tal como o Sirc, no Canadá.” [GILL, 2002:35].

O maior desafio desse mecanismo seria assegurar os níveis de confidencialidade necessários, já que pode haver alguma diferença em relação às credenciais de acesso dentro de cada burocracia específica. Peter Gill acredita que, em última análise, essa segurança deverá ficar baseada no exercício mútuo de confiança e de discricção entre aqueles que acessem as informações, pois um controle eficiente do sistema de inteligência necessita da cooperação entre as várias agências [GILL, 2002:35].

Poder Legislativo

Trata-se, indubitavelmente, do mais importante órgão fiscalizador do sistema democrático e, por consequência, dos sistemas de inteligência. O Poder Legislativo exerce o controle sobre a atividade de inteligência através de comissões específicas, compostas por representantes das casas legislativas. Essas comissões podem ser formadas apenas por deputados, apenas por senadores ou podem possuir uma composição mista. O desenho institucional das comissões varia de país para país e obedece aos interesses desses parlamentares em legislar nas áreas relacionadas à segurança institucional. Como principal instrumento de controle do sistema de inteligência, esse mecanismo recebeu a atenção de muitos estudiosos, que buscaram definir seu perfil e área de atuação.

Marcelo Saín defende o argumento de que o controle parlamentar deve contemplar a inspeção do conjunto das operações e tarefas desempenhadas pelos organismos de inteligência, o conjunto das fontes e dos procedimentos de obtenção de dados e informação, assim como sobre a identidade dos agentes encarregados por ditas atividades, considerando as razões que o justifiquem e as condições de sigilo estabelecidas. O controle também deve dizer respeito aos arquivos existentes, aos informes produzidos, ao conjunto de normas sigilosas que regulem as suas missões, assim como todos os gastos a elas destinados. O desenvolvimento regular e simultâneo dessas atividades permitiria não apenas realizar o controle sobre a legitimidade das atividades, como da qualidade institucional do desempenho profissional dos funcionários, agentes e organismos responsáveis pela inteligência [SAÍN, 1999]. Para um real exercício de fiscalização dos órgãos responsáveis pela atividade, essas comissões devem possuir os mandatos legais necessários, tais como poder de solicitar e receber de todo organismo ou instituição das esferas públicas e privadas, toda informação pública, reservada ou secreta considerada necessária e imprescindível para o trabalho de investigação a ser realizado; poder para realizar inspeções e investigações em qualquer dependência pública ou privada e, sob autorização judicial, mandato para requerer ou seqüestrar qualquer documento ou outro elemento considerado importante e probatório. A efetividade desse controle na detecção de irregularidades e

deficiências orgânico-funcionais da atividade e a conseqüente formulação de medidas que visassem ao aprimoramento também dependeria de uma instituição de controle de caráter permanente e rotineiro [SAÍN, 1999].

Para Saín, a participação dessas comissões de controle possui um papel central na elaboração orçamentária para a área de inteligência, que deve responder às diretrizes formuladas pelo governo em relação às necessidades do funcionamento institucional dessas agências. Partidário de uma perspectiva que atribui um papel mais ativo da participação parlamentar na elaboração de diretrizes para a área de inteligência, o que nos países presidencialistas configura como uma prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, Saín acredita que esse controle atribuiria maiores graus de eficácia e legitimidade à atividade de inteligência.

Eduardo Estevez descreve duas formas em que se pode manifestar o controle legislativo: controle institucional e controle investigativo. O controle institucional envolveria um trabalho cooperativo entre Legislativo e Executivo. Essa cooperação variaria de uma atitude de compreensão e apoio por parte do órgão de controle, a uma dependência funcional sobre as premissas que devem balizar as missões e capacidades da área de inteligência. Por outro lado, o controle investigativo se caracterizaria por uma relação competitiva entre Legislativo e Executivo, acarretando em uma atitude investigativa por parte do Legislativo, com a função de detectar os problemas, abusos e erros associados à atividade de inteligência [ESTEVEZ, 2000(a)]. Esse controle atingiria as políticas e diretrizes formuladas pelo governo, (à diferença de Saín, sem participação legislativa na elaboração dessas diretrizes); do controle orçamentário, através da intervenção na elaboração orçamentária, na fiscalização da execução dos fundos assinados e na prestação de contas de todos os gastos realizados; do controle operativo e funcional dos órgãos de inteligência, através de consideração e análise dos informes reservados que contenham as atividades a serem desempenhadas, das funções e operações conduzidas pelos agentes de inteligência e dos resultados obtidos através destas ações; por fim, o controle atingiria o pessoal vinculado às funções de inteligência. O que quer dizer que além das funções destacadas por Saín, Estevez também atribui ao Legislativo a responsabilidade por fiscalizar as instâncias e os mecanismos de seleção e promoção dos funcionários e agentes de inteligência, seu desempenho profissional e a responsabilidade de legislar sobre os planos de carreira e as instituições de formação e especialização profissional [ESTEVEZ, 2000(a)].

Complementando este quadro de possibilidades de atribuições, Cepik define como principais bases da supervisão congressional: a autoridade legislativa propriamente dita e a autorização anual do orçamento; a autoridade para aprovar tratados internacionais e para requerer relatórios e

informações ao Poder Executivo; o poder para confirmar a nomeação de indivíduos indicados pelo Presidente para certos cargos e a autoridade para convocar audiências e testemunhos e iniciar investigações sobre temas considerados relevantes.

Alguns países ainda autorizam o Poder Legislativo a ter conhecimento prévio de ações clandestinas para sua aprovação, como vimos no caso norte-americano. Nesses casos, esse poderoso instrumento de controle pode importar em um alto risco para o próprio Poder Legislativo: a capacidade de estabelecer críticas sobre suas ações diminui e cresce sua co-responsabilidade no que diz respeito aos resultados esperados pela inteligência. Em casos de escândalos e possíveis constrangimentos políticos, resultantes do empreendimento dessas ações, previamente aprovadas pelas comissões, a capacidade do Legislativo de criticar a ação das agências fica extremamente reduzida [GILL, 2002:35-37].

Esses mecanismos de controle legislativo enfrentariam como principais desafios os limites impostos pelo segredo governamental e os problemas relacionados à segurança [líderes políticos ainda preferem optar pelo recurso da “negação plausível” a dar informações sobre atividades perigosas ou politicamente controversas [BRUNEAU e DOMBROSKI, 2003:18]; pelo risco de cooptação dos parlamentares; o chamado micro-gerenciamento das atividades de inteligência e pela qualidade do trabalho legislativo [CEPIK, 2001:220].

Esse último tema é de extrema importância, na medida em que o real exercício de fiscalização congressual depende da qualidade e da intensidade das questões que são elaboradas pelos parlamentares em seu trabalho de supervisão. A principal barreira a esse tipo de controle é a disposição que os parlamentares possuem para se instrumentalizarem e atuarem de forma enérgica. Essa discussão se torna desanimadora quando constatamos que civis democraticamente eleitos podem não estar nem um pouco interessados em controlar os aparatos de inteligência [BRUNEAU e DOMBROSKI, 2003:18 e ZEGART, 1999:236].

As eleições são o principal instrumento de acesso ao poder nos sistemas democráticos e em função tanto de alcançar esse poder, quanto de mantê-lo, a maioria dos políticos se envolve em discussões e iniciativas que dão realce ao desempenho de suas tarefas. Tratar de questões relacionadas à inteligência pode implicar fatores não muito úteis para aqueles que buscam a manutenção e/ou alcance do poder através da via eleitoral. Políticos evitam a participação em discussões relacionadas à inteligência fundamentalmente por três questões: porque podem lhes trazer constrangimentos, já que tais atividades, além de envolverem altos custos na obtenção de informações provocam conflitos na construção da autoridade necessária ao real exercício de controle; porque existe um

pesado estigma sobre as agências de inteligência, que por várias vezes estiveram envolvidas em funções violentas e ainda não existe uma segurança de que ela não desempenha mais este tipo de função; porque além de possuir um custo alto, o retorno esperado é muito baixo, o esforço de controlar a atividade de inteligência muito dificilmente será transformado em votos, já que grande parte das sociedades não possui informações sobre a atividade ou prefere ignorá-las [ZEGART, 1999: 236 e BRUNEAU e DOMBROSKI, 2003:18].

A realidade é que à exceção de momentos de crise, a maioria dos políticos não se envolve em temas relacionados ao desempenho rotineiro de controle da atividade de inteligência. Os congressistas que optam por um maior investimento nessa área normalmente possuem interesses em ocupar cargos; ou possuem vínculos com grupos de interesse que são relevantes em sua base eleitoral ou, em uma escala muito pequena, possuem preocupações normativas ou preferências relacionadas à segurança enquanto bem público. [CEPIK, 2001:214]. Nesse sentido, as reformas no setor de inteligência tendem a ocorrer em função de escândalos públicos e/ou falhas no setor, que obrigam os políticos a assumir determinadas posições.

Essa baixa participação não anula a importância do mecanismo de supervisão congressional. Entre os mecanismos de controle analisados, são justamente os comitês congressuais, especializados nos temas de defesa, inteligência e relações internacionais, os instrumentos mais poderosos, na medida em que possuem mandato para aprovar a legislação, decidir sobre os orçamentos e acessar, sem nenhum tipo de restrição, os documentos e informações produzidos pela inteligência.

Infelizmente, esse desinteresse legislativo é uma realidade presente tanto nas velhas e estáveis democracias, quanto naquelas que se encontram em processo de institucionalização. Entretanto, nas velhas democracias o grau de envolvimento parlamentar na área de inteligência e o início do processo de institucionalização das formas de controle é maior do que naqueles países recém saídos de regimes autoritários, onde ainda não foram criados espaços para uma discussão aberta sobre sistemas de inteligência [BRUNEAU e DOMBROSKI, 2003:21].

1.3 Profissionalismo⁹

Considerando o uso restrito que se deve fazer do termo inteligência, entendida aqui enquanto um tipo de *conflito informacional*, é possível dimensionar as complexidades e dificuldades associadas ao processo de profissionalização da atividade de inteligência. A atividade de inteligência governamental é definida por um conjunto de métodos, técnicas e temas de relevância nas áreas consideradas. Em primeiro lugar, o processo de trabalho envolvido na atividade de inteligência privilegia, na etapa de obtenção das informações, um tipo de conhecimento, de habilidade técnica, de metodologia, de tecnologia distinto das habilidades, das tecnologias e das técnicas utilizadas na segunda metade desse processo de trabalho, que é a etapa de análise e produção dos resultados finais. Em resumo, coletores de inteligência são especializados em disciplinas e tipos de fontes, e analistas de inteligência são especializados em temas, regiões, tipos de problemas. Há também toda uma diferenciação, bastante complexa, entre os tipos de habilidade e de competências necessárias nas áreas de inteligência e contra-inteligência. Além do que, contemporaneamente, há um processo de formação de *subculturas* profissionais, bem identificadas pela literatura especializada: inteligência criminal, inteligência militar ou inteligência externa. Essas *subculturas* ou partes específicas do trabalho da atividade de inteligência configuram desafios próprios do ponto de vista da discussão sobre profissionalização.

E o que indicaria que se trata de uma profissão e não simplesmente de uma ocupação? Ela poderia ser considerada uma ocupação, ao invés de profissão, com as devidas decorrências teóricas e práticas, já que a atividade de inteligência não se encontra caracterizada sequer no Código de Ocupações da Organização Internacional do Trabalho. Em contrapartida, para poder caracterizar a atividade de inteligência como uma profissão é preciso definir antes quais são os critérios gerais a partir dos quais podemos considerar e avaliar essa atividade.

Em primeiro lugar procuramos considerar o que a sociologia das profissões define como sendo uma profissão, ou seja, o que diferenciaria a profissão de uma mera ocupação na estrutura produtiva. De forma simplificada, uma profissão se define por um alto grau de exigência em termos de requisitos cognitivos, valorativos e sociais próprios, enquanto uma ocupação é definida por um conjunto muito mais restrito de funções, tarefas e operações rotineiras.

Segundo Boudon e Bourricaud, foi Weber quem mais destacou a importância das profissões na sociedade ocidental moderna, vendo no processo de profissionalização a passagem de uma ordem

social tradicional para uma ordem em que o *status* de cada um dependeria das tarefas que cumpre, sendo essas alocadas de acordo com critérios racionais de competência e especialização [BOUDON e BOURRICAUD, 1993:451-454]. A profissão seria então uma vocação individual no sentido weberiano, mas sua permanência no tempo dependeria de mecanismos de processamento dos conflitos entre os diversos indivíduos que a compõem. Por isso cada profissão é regida segundo uma deontologia própria, que disciplina as relações entre os egoísmos individuais e cria obrigações mútuas entre os profissionais e seus clientes.

Embora nem todas as ocupações possam vir a ser profissões, há uma forte pressão nessa direção, porque a qualificação e a burocratização (dois dos atributos mais fortes da profissionalização) garantem *status*, renda de monopólio (em função da posse de conhecimentos e/ou técnicas exclusivos) e segurança.

De maneira consistente com a abordagem weberiana das profissões, de sua importância na manutenção de uma ordem social complexa, e com base nos principais clássicos relacionados ao profissionalismo militar, tais como *Samuel Huntington, Morris Janowitz e Samuel Finer*, Thomas Bruneau e Ken Dombroski afirmam que a profissão de inteligência decorre da combinação de dois fatores: um tipo específico de *expertise*, de conhecimentos e habilidades, com um tipo específico de *spirit de corps*, de fraternidade interna da organização [BRUNEAU e DOMBROSKI, 2003:20]. A *expertise* está relacionada ao desempenho das quatro principais funções desenvolvidas pelos profissionais de inteligência: coleta, análise, contra-inteligência e ação encoberta. O segredo seria o elemento essencial que diferenciaria o trabalho do analista de inteligência de qualquer outro tipo de análise. A corporatividade estaria definida pelo acesso aos sistemas secretos, aos documentos, informações, fontes e operações. Mesmo dentro de um mesmo país podem existir diferentes requerimentos educacionais para a área de inteligência, mas seriam o conhecimento relacionado à segurança de informações, o trabalho conjunto em segredo e o acesso a projetos secretos, os fatores responsáveis por criar a identificação a determinado grupo. Conhecimentos e coesão organizacional definem um tipo específico de responsabilidade coletiva quanto aos fins e isso definiria basicamente o que é uma profissão, por oposição a um mero emprego ou ocupação.

Um terceiro aspecto também é observado por estes autores para se definir a inteligência como profissão: a responsabilidade do profissional de inteligência na defesa do estado democrático. A defesa dos procedimentos democráticos seria um aspecto essencial para a profissionalização, principalmente nas novas democracias, onde os mecanismos de controle ainda são incipientes e onde prevalece uma cultura de favorecimento de elites políticas e de defesa de interesses pessoais.

Entretanto, achamos que alguns cuidados devem ser considerados a partir desta definição, porque os critérios definidos por esses autores conferem altos graus de autonomia ao profissional de inteligência, principalmente àqueles que permanecem nestas funções durante muito tempo. Autonomia que se constitui em ameaça na medida em que falham ou inexistem mecanismos de controle.

José Manuel Ugarte define como critérios de profissionalização da inteligência a *legitimidade e eficácia*. Além da capacidade de desempenhar as funções vinculadas ao ciclo de inteligência, a profissionalização da carreira estatal de inteligência passaria pela necessidade de superação das estruturas e organizações características da Guerra Fria, da implementação de métodos e objetivos de recrutamento do quadro de pessoal, além de requerer uma combinação de incentivos para a carreira através de uma formação contínua, de flexibilidade e inovação do sistema, com vistas a atrair mão de obra qualificada e capaz. Defensor da descentralização da análise em matéria de inteligência defendida por Treverton, Ugarte também reforça a perspectiva de que a adaptação da inteligência à “*era de la información*” depende de um maior grau de comunicação entre produtores e consumidores. Assumidos os riscos de pressão que o consumidor pode exercer sobre o analista, essa proximidade favoreceria a eficácia da atividade de inteligência ao permitir que as informações coletadas e analisadas realmente correspondam aos interesses dos consumidores/*policymakers*. A alternativa mais utilizada de se incorporar funcionários com grau superior para posteriormente capacitá-lo para determinada área de interesse não tem sido amplamente satisfatória para este autor, na medida em que dificilmente estas análises possuirão tanto valor agregado quanto aquelas produzidas por profissionais de ponta de suas respectivas áreas [UGARTE, 2003:66-67].

Creemos que esta descentralização não significa a desvalorização do trabalho dos analistas, pelo contrário, o contraponto ao trabalho do acadêmico, que em sua maioria desconhece o *modus operandi* da inteligência, associado à análise elaborada por funcionários da área permitiria a projeção de dados e possibilidades muito mais próxima da realidade. É claro que a operacionalização deste esquema demandaria a flexibilização das agências de inteligência, com maior capacidade de adaptação às mudanças.

Omar Rodriguez estabelece duas categorias de critérios para medir o grau de profissionalismo dentro da área de inteligência: uma vertente interna e uma vertente externa. O critério interno relaciona-se às responsabilidades da agência. Com vias de assegurar o grau de profissionalismo requerido ou desejado são entrelaçadas variáveis tais como treinamento especializado, eficiência, compartimentação da informação, especialização regional, plano de carreira e lealdade. A

observação da existência e da interação dessas variáveis no interior da organização de inteligência possibilitaria, em sua concepção, aferir o grau de profissionalismo da agência. O segundo critério, na concepção desse autor, de importância superior ao primeiro, não dependeria exclusivamente da agência e sim do grau de interação entre o setor de inteligência e a sociedade civil, os meios de comunicação e a academia, da existência de marcos legais e da percepção que a comunidade internacional de inteligência possui acerca da respectiva agência [RODRIGUEZ, 2003:215].

Outra forma de se definir se a atividade de inteligência é uma profissão ou se não passa de uma ocupação, envolveria testar o grau de combinação, no exercício dessa atividade, entre um *ethos* burocrático na conduta, que está ligado à impessoalidade das normas, aplicação de regras gerais a casos individuais, com um *ethos* meritocrático na regulação das carreiras, referência para a administração e a gestão dos serviços de inteligência e que diz respeito à própria relação dos indivíduos com a organização, e com um *ethos* democrático, que diz respeito à socialização dos valores e à relação entre principais e agentes dentro de uma atividade profissional qualquer [SWENSON e LEMONZY, 2003:32-33]. O profissionalismo da área de inteligência dependeria de uma contínua alimentação, inserida em um marco que fomentasse a discussão com esses profissionais e que reforçasse a importância dos valores éticos dentro de uma instituição educativa. Essa segunda forma de definir a profissão enfatiza menos as condições institucionais e muito mais as condições individuais e a auto-regulação, digamos assim, da conduta do profissional.

Amparados por vários pontos aqui abordados, a discussão que nos propusemos a fazer sobre a profissionalização das atividades governamentais de inteligência procurou combinar as duas formas de abordar o problema: a abordagem institucional e a abordagem normativa. Basicamente, teríamos que analisar os seguintes critérios: 1) se tal atividade tem requisitos cognitivos específicos, métodos, conteúdos ou fins diferenciados para a atividade de busca do conhecimento; 2) se envolve mecanismos de recrutamento, retenção, remuneração e aposentadoria que configurem uma carreira profissional diferenciada; 3) se necessita de um sistema de educação e formação continuada próprio; 4) se ela gera internamente uma deontologia própria. Esses são quatro critérios que podem ser aplicados como um teste para definir se o que chamamos de atividade de inteligência é ou não uma profissão.

A hipótese de trabalho adotada é que sim, pode-se afirmar que a atividade de inteligência é uma profissão contemporânea. Entretanto, essa afirmação de saída exige que se respeitem nuances em relação a cada uma das *subculturas* mencionadas anteriormente, especialmente em relação ao tipo de conhecimento e habilidades que são necessários na fase de coleta e na fase de análise.

Além disto, a transformação da atividade de inteligência em uma profissão é um fenômeno muito recente, associado à emergência de uma economia baseada no conhecimento de alcance potencialmente global e também ao processo de diferenciação e expansão de funções típicas do Estado contemporâneo. Como visto na primeira parte deste capítulo, o processo de constituição de sistemas nacionais de inteligência não ocorreu antes da metade do século XX, e não há evidências sobre a existência de uma profissão de inteligência em séculos anteriores, não obstante o folclore em torno da espionagem caracterizá-la como a segunda profissão mais antiga desde seu registro no Antigo Testamento da Bíblia e em textos chineses como o de Sun Tzu. Embora a espionagem tenha sido praticada desde a Antiguidade, ela se transformou em “atividade de inteligência” propriamente dita, apenas nos últimos 150 anos.

Definido o ponto de partida, consideremos a seguir os quatro conjuntos de critérios propostos: 1) conhecimentos; 2) carreira; 3) formação; 4) código de ética. Caso a atividade de inteligência exija conhecimentos específicos, configure uma carreira com sistemas de formação e educação próprios e seja capaz de engendrar exigências deontológicas próprias, então se poder-se-á dizer que tal atividade constitui uma profissão e não meramente uma ocupação.

Tipo de conhecimento requerido nas áreas de coleta e análise:

Como mencionado, a atividade de inteligência divide-se em duas etapas principais de trabalho (coleta e análise) que demandam tipos de conhecimentos muito diferentes entre si. Na etapa de coleta de informações e dados sobre as intenções/significados e capacidades/coisas associadas a um adversário ou a uma situação conflitiva exige a capacidade de obtenção de tais informações sem que se possa contar com a cooperação e/ou mesmo com a aquiescência do objeto. Esse tipo de conflito em torno da obtenção/negação de informações produz uma primeira diferença crucial entre os conhecimentos requeridos na atividade de inteligência (*single source collection*) em relação a outros tipos de pesquisa e busca de conhecimento. A obtenção de informações a partir de fontes humanas, por exemplo, pode exigir desde a capacidade específica para interrogar prisioneiros de guerra e populações civis de áreas ocupadas, até a habilidade para montar redes de espionagem extensas e complexas. De forma semelhante, os conhecimentos específicos necessários para a obtenção de informações a partir da interceptação e decodificação de sinais comunicacionais e eletrônicos dificilmente encontram outra área de aplicação na vida social. Por fim, embora a obtenção de informações a partir de evidências visuais possa ser associada com várias áreas de conhecimento científico e artístico, dificilmente a disciplina de inteligência de imagens, com sua utilização de

sensores infra-vermelhos, radares de abertura sintética ou com suas aplicações a um amplo espectro de bandas eletro-magnético poderia ser considerado equivalente ao esforço em outras áreas de conhecimento fora da área de inteligência.

Na etapa de análise das informações, as habilidades de pesquisa e o conhecimento substantivo sobre as áreas de concentração do analista (regiões, países, temas transnacionais etc.) podem ser mais próximos daqueles que se espera de um profissional atuando em um centro de pesquisas qualquer. Entretanto, persistem algumas especificidades importantes no tipo de conhecimento e nos processos analíticos requeridos. Em primeiro lugar, a incorporação de dados e informações obtidas inclusive de fontes secretas por meio de meios de coleta igualmente secretos torna esse tipo de análise (*all-sources analysis*) diferente do que se poderá esperar encontrar em qualquer Universidade, por exemplo. Em segundo lugar, tendo em vista o fim a que se destina a produção de conhecimento na área de inteligência (derrotar um inimigo, antecipar-se a crises diplomáticas, compreender o fluxo logístico de uma organização criminosa, planejar a defesa nacional, apoiar operações militares etc.), os temas sobre os quais a análise e a pesquisa precisam concentrar-se dificilmente seriam considerados prioritários em departamentos acadêmicos. Nesse sentido, as especificidades na gestão do ciclo informacional dentro da atividade de inteligência definida restritamente, bem como os custos de transação associadas à obtenção desses conhecimentos específicos nos permitem dizer que o primeiro critério para definir se a atividade de Inteligência é ou não uma profissão, está razoavelmente atendido.

Carreira governamental em inteligência:

A existência de uma carreira profissional em inteligência dependeria de sabermos se existe nos vários países um reconhecimento legal e uma configuração de *status* relativamente estabilizada para essa atividade.

Em muitos países, os oficiais de inteligência (responsáveis pela coleta) e os analistas de inteligência são militares, diplomatas ou civis contratados, servindo em bases temporárias e sem expectativas de progressão funcional ou reconhecimento. Na medida em que mesmo a existência de muitas agências de inteligência não era admitida oficialmente por seus respectivos governos até meados da década de 1990, é fácil reconhecer os problemas e limitações da aplicação desse critério. Pode-se dizer, provisoriamente, que nos últimos anos houve um avanço significativo na definição de uma carreira de inteligência em muitas forças armadas e na administração pública de vários países. Resta a polêmica de se saber se uma regulação da atividade privada de inteligência seria necessária e

possível (em relação à chamada *business intelligence*, por exemplo), uma vez que a atividade de inteligência tal como definida aqui é parte do monopólio estatal do uso de meios coercitivos. Apesar desta dificuldade conceitual e legal na regulação das atividades de inteligência governamentais, parece-nos que nos últimos anos os pesados requisitos tecnológicos e o grau de especialização dos conhecimentos requeridos para um bom desempenho setorial/temático dos coletores e analistas têm pressionado os governos a adotarem soluções mais institucionalizadas de recrutamento, seleção, educação, retenção, promoção e aposentadoria do pessoal de inteligência.

Embora fosse importante fazê-lo, não será possível entrar em detalhes aqui sobre as várias soluções e os esforços de modernização e aumento da capacidade estatal que caracterizaram a Administração Pública em diferentes países nos últimos 15 anos. Ainda assim, é crucial observar que estas soluções variaram segundo o marco constitucional de cada país, bem como em função do grau de institucionalização das relações civis-militares e, não menos importante, variaram em função do tamanho do Produto Interno Bruto (PIB) de cada país e da porcentagem do gasto público sobre o PIB. A direção geral das soluções encontradas teve como desiderato básico a criação de sistemas de incentivos e sanções capazes de induzir maior eficácia, eficiência, efetividade e responsabilidade por parte das equipes e organizações de inteligência.

De maneira geral, a atividade de inteligência está caminhando, tanto no plano nacional quanto internacional, para atender a esse segundo critério exigido para ser considerada uma profissão. Um ponto que nos parece difícil e que pode determinar diferentes ritmos nacionais na regulamentação dessa profissão é o da definição e acompanhamento de indicadores de desempenho e produtividade adequados para a área de inteligência.

Sistemas de Formação Profissional:

Embora a existência de requisitos cognitivos próprios para o exercício profissional da atividade de inteligência praticamente exija algum tipo de sistema de formação educacional capaz de produzir, armazenar e transmitir em bases regulares tais conhecimentos, esse pode ser considerado como um critério autônomo de verificação do grau de profissionalização. Afinal, a existência de requisitos cognitivos específicos em uma atividade governamental não é uma condição necessária para a montagem de um sistema de formação profissional e, muito menos, chega a ser uma condição suficiente.

Utilizando o caso brasileiro como exemplo, as organizações de inteligência do governo federal, tanto no âmbito das forças armadas quanto no âmbito civil (ABIN – Agência Brasileira de Inteligência, Polícia Federal, Ministério da Fazenda etc), reconhecem a necessidade desses centros próprios de formação e aperfeiçoamento continuado de seus coletores e analistas. Os dois centros desse tipo mais conhecidos são a Escola de Inteligência da ABIN, que oferece cursos de curta duração e treinamentos específicos para vários órgãos da administração pública federal, e a Escola de Inteligência do Exército, que atende, sobretudo, às necessidades da força terrestre. Centros desse tipo são comuns nos principais sistemas nacionais de inteligência de países estrangeiros, mas parece-nos útil destacar o caso da faculdade integrada de inteligência das forças armadas dos Estados Unidos.

O *Joint Military Intelligence College/JMIC* é uma faculdade especializada do sistema universitário do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, originada da fusão, em 1962, das escolas de inteligência do exército e da marinha daquele país. Prestes a tornar-se uma Universidade de Inteligência, o JMIC oferece cursos de graduação e de mestrado em inteligência, cursos formais reconhecidos pelas autoridades educacionais do país e sancionados em lei federal. Desde que foi autorizado pelo Congresso em 1980, o programa de mestrado em inteligência estratégica daquela faculdade já formou 1.600 mestres, entre civis e militares da ativa e da reserva, mantendo uma média entre 60% e 70% de titulação sobre o total de alunos admitidos em regime de dedicação integral ou parcial. A decisão de transformar o JMIC em uma instituição formal de educação obrigou a transferência dos cursos de curta duração e a preparação dos adidos militares americanos para outras áreas profissionalizantes da *Defense Intelligence Agency/DIA*, mas foi considerada vital para atender às necessidades de uma preparação adequada e integrada dos recursos de inteligência do governo federal daquele país.¹⁰

Código de Ética Profissional

O quarto critério a ser utilizado para avaliar a atividade de inteligência enquanto profissão diz respeito ao tipo de ética que se pode esperar dos praticantes. Não se trata aqui de entrar em um debate sobre a superioridade intrínseca dos sistemas de ética deontológica *vis a vis* as teorias éticas baseadas numa noção superior de virtude. A questão é mais prosaica, pois trata-se de saber se a atividade de inteligência tende a gerar um código de ética próprio, semelhante ao de profissões como a medicina ou o jornalismo. Afinal, trata-se de uma atividade cuja medida de sucesso é dada pela obtenção e análise de informações que alguém não quer deixar que conheçamos.

De modo geral, cientistas políticos tendem a ser céticos quanto ao apelo para que as condutas dos funcionários públicos sejam baseadas em valores individuais mais elevados do que a média dos valores morais compartilhados pelos demais indivíduos de uma sociedade. Tendem, assim, a preferir arranjos institucionais que economizem virtudes cívicas. Nesse sentido, cremos ser muito importante formular e implementar uma estrutura adequada de incentivos e sanções que produza os resultados esperados em termos de comportamento. Por outro lado, sabemos que a observância de condutas consideradas apropriadas depende não apenas de instituições (regras e organizações que garantam o cumprimento das regras), mas também da internalização de normas morais sobre o agir.

Um código de ética deontológico da atividade de inteligência estaria centrado na responsabilidade profissional que esses agentes do Estado têm para com a segurança dos cidadãos contra ameaças vitais externas (soberania) e internas (ordem pública). A segurança da Constituição, na medida em que a segurança dos cidadãos dela depende, é o principal elemento que justifica a existência dos serviços de inteligência. E a Constituição fornece os principais parâmetros de conduta esperada desses agentes que servem e protegem o público.

Acreditamos que o discurso de se afirmar que o que deve ser internalizado são procedimentos democráticos - princípio sempre reafirmado quando o tema em questão é a atividade de inteligência nas novas democracias - já saturou. É a mesma coisa que se dizer em um projeto lei que a Constituição deve ser respeitada. Isso é o óbvio. O importante agora é redirecionar esse discurso e perceber que o que tem faltado aos agentes de inteligência de muitos países, principalmente daqueles que emergiram de ditaduras militares, é ética. O problema é de corrupção, e não de autoritarismo. Não se trata de dizer que aspectos do contexto democrático não foram internalizados por parte destes agentes, que continuam violando informações e delas utilizando em proveito próprio. O que falta não é a percepção de que se vive em um Estado democrático. Isso também é muito claro. Eles possuem plena consciência dos riscos que correm ao realizarem ações ilegais. Possuem noção que, à diferença dos períodos autoritários, quando agiam impunemente, atualmente, quando ações ilegais são descobertas, eles são obrigados a arcar com as conseqüências de seus atos. As regras democráticas estão dadas e não há uma opção sobre sua internalização ou não. Há uma opção sobre a sua violação ou não. Esse discurso de internalização de práticas democráticas perpassa a maioria das discussões estabelecidas sobre profissionalismo na área de inteligência. A dificuldade está em se perceber a linha tênue que estabelece dois tipos de ênfase para a questão da legitimidade: uma que define que os agentes devem ser conscientizados de que vivemos em uma democracia, e por isso as regras do jogo devem ser respeitadas, e outra que define que, como em qualquer outra profissão, o que deve ser observado é a ética, que o que importa internalizar são

valores virtuosos, que é tão criminoso interceptar uma informação sem a devida autorização, como desviar dinheiro dos cofres públicos ou praticar qualquer outro tipo de crime.

Mas dessa forma, na medida em que nenhum governo ou agência governamental opera como um agente perfeito do público, o controle externo das atividades de inteligência é em si mesmo um valor maior a ser cultivado no código de ética destes profissionais. As especificidades da atividade de inteligência em relação às demais profissões ligadas ao monopólio estatal dos meios de coerção estão relacionadas, sobretudo, ao papel central do conhecimento e do segredo. Esse elemento, combinado com a complexidade tecnológica crescente das operações de coleta de informações e com a abrangência crescente dos temas sobre os quais os governos querem conhecer e analisar, torna bastante exigente os requisitos éticos no desempenho da função.

A busca da verdade, o senso crítico, a iniciativa, a independência, a isenção analítica, a firmeza de propósitos e de opiniões, a parcimônia na classificação dos segredos públicos, os limites legais de cada tipo de operação, a aceitação do princípio da compartimentação de informações (*need-to-know*) e a não utilização das informações e conhecimentos para fins privados são alguns dos valores que conferem aceitabilidade social à atividade de inteligência governamental. Mesmo que muitos desses valores não sejam específicos da inteligência, eles são exacerbados na medida em que exigem um compromisso que deve durar a vida inteira do indivíduo, para além da aposentadoria ou do desligamento do órgão.

Dessa forma especificado, acreditamos que a atividade de inteligência pode ser considerada uma profissão porque ela demanda conhecimentos específicos, configura uma carreira governamental, tende a gerar um código de ética deontológico específico e necessita de um sistema de formação profissional para formular, transmitir conhecimentos e socializar valores.

Resta-nos analisar em que medida esses critérios de profissionalização são identificados nos casos brasileiro, chileno e argentino, bem como os níveis de controle democrático atingido nesses países em relação aos seus sistemas de inteligência e o grau de legitimidade com que estas questões estão sendo tratadas em cada um destes países, análise que ora passamos a apresentar.

NOTAS:

¹ A Escola das Américas situada no Panamá, por exemplo, pode ser considerada uma das mais importantes referências, quando o assunto em questão é a divulgação da doutrina desenvolvida no contexto da Guerra Fria.

² Atualmente, a regulamentação da supervisão congressional sobre a atividade de inteligência se encontra no “*Annual Intelligence Activities Authorization Act*”, legislação que também contém o orçamento da comunidade de inteligência em um anexo secreto.

³ Nos regimes autoritários latino-americanos em geral, a atividade de informações confundiu-se com a própria segurança nacional. No Brasil, por exemplo, dois dos três órgãos de informações das Forças Armadas foram criados no final da década de 60 para combater a subversão: o Centro de Informações do Exército (CIE) e o Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica (CISA). O único órgão de informações das forças armadas que já existia antes da tomada do poder pelos militares em 1964 era o Centro de Informações da Marinha (CENIMAR), mas que, em função da entrada das Forças Armadas no combate à subversão, redimensionou sua atividade.

⁴ Seria importante destacar que não se pode confundir segredo com privacidade. A privacidade se encontra necessariamente relacionada à intimidade do indivíduo. Ela é uma condição na qual os indivíduos podem, temporariamente, ficar livres da expectativa e da demanda dos outros. O segredo é apenas um dos métodos que o indivíduo pode usar para alcançar esta condição.

⁵ *North Atlantic Treaty Organisation, Intelligence Doctrine* (NATO), *Intelligence Doctrine* (1984), p.A-3. Apud HERMAN, 1997:170.

⁶ Um estudo minucioso que aborda o processo de surgimento de organizações de inteligência ainda durante a Europa Moderna e a sua relação com o argumento de Charles Tilly sobre a trajetória de afirmação do Estado Moderno podem ser encontrados em CEPIK, 2003: 85 -110 ou em HERMAN, 1996: 09-35.

⁷ A explicação sobre a forma como surgem as instituições é um dos critérios utilizados para distinguir as abordagens histórico-sociológicas da vertente da Escolha Racional no chamado Novo Institucionalismo. Entretanto, a premissa de que as instituições de inteligência surgiram tanto para responder aos imperativos estratégicos de épocas de guerra, quanto às regras de adequação dos organismos do Estado, compartilham do argumento defendido por Elinor Ostron (1991) e Steven Steinmo, Kathleen Thelen e Frank Longstreth (1992), de que existe um caráter complementar entre estas duas explicações. Embora essas duas vertentes pareçam, em primeira instância, incompatíveis, vêm ocorrendo esforços no campo teórico para demonstrar que elas podem ser complementares. A definição da teoria a ser utilizada está diretamente relacionada à demanda da pesquisa. Como uma vertente não dá conta de explicar mudanças em um longo prazo e a outra não consegue explicar mudanças mais circunstâncias, seria necessário trabalhar com as duas vertentes em termos cooperativos. Pensar quais são as necessidades de explicação científica para os vários tipos de questões e ver como é possível que eles trabalhem dentro seus próprios limites. Seria possível criar um espaço intermediário para conjugar as duas teorias. O núcleo básico desta postura está na crença de que toda a ação individual tem um viés coletivo e está balizada pelas instituições, entendidas como mecanismo de ação coletiva capaz de mediar a ação do sujeito e os processos sociais.

⁸ Neste caso devemos diferenciar a existência de diretrizes secretas da existência de legislação secreta, recurso amplamente utilizado em países autoritários. Um restrito grupo de países

democráticos ainda utiliza deste tipo de instrumento, que goza de pouca legitimidade neste regime. De acordo com o jurista Horácio Daniel Piombo, este tipo de regulamentação significa um verdadeiro pesadelo jurídico, “*nada és más tirânico y cruel que castigar a um hombre por haber desobedecido uma ley que no há podido conocer.*” [PIOMBO:1977].

⁹ Essa parte do texto encontra-se parcialmente publicada em CEPIK e ANTUNES (2002).

¹⁰ JMIC, 2002.

2 – INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

A partir deste capítulo daremos início aos estudos de caso propostos.

Em primeiro lugar apresentaremos as *condições antecedentes*: a) a institucionalização dos respectivos regimes militares e b) o início do processo de construção dos sistemas de inteligência. Em segundo lugar apresentaremos a) as *clivagens*: situações responsáveis pelo desencadeamento dos rearranjos institucionais dentro do processo de transição, b) os *momentos críticos*: rearranjos que determinariam as formas com que estas transições seriam desencadadas, e c) *o legado inicial*: resultado imediato dos *momentos críticos* dentro do processo de transição. Depois desse conjunto de análises verificaremos como as reformas institucionais realizadas durante *o momento crítico* atingiram a reformulação das agências nacionais civis de inteligência. Nesse caso, a análise recairá especificamente sobre a institucionalização das agências nacionais civis de inteligência, enfatizando: os mandatos legais das agências; a elaboração dos mecanismos de controle para a área de inteligência e o grau de profissionalismo que esses três países alcançaram no âmbito da atividade. O objetivo é entender a lógica da construção dos sistemas de inteligência em cada um desses países, perceber como os mecanismos institucionais ou constitucionais estabelecidos durante os respectivos processos de transição impactaram os processos de reforma das agências nacionais civis de inteligência, considerando, além da análise dos mandatos legais, o estabelecimento dos mecanismos de controle e de profissionalização em cada um dos países estudados.

2.1 – *Condições antecedentes*

2.1.1 – A institucionalização do regime militar argentino.

O período compreendido entre os anos de 1955 – data da deposição do general Juan Dominguez Perón e da posse do presidente Pedro Eugênio Aramburu –, e 1982 - derrota bélica Argentina para a Inglaterra durante a Guerra das Malvinas -, foi marcado pela aceitação do papel político das forças armadas como guardiães do sistema político e pelo fortalecimento do corporativismo castrense.¹ Embora esse período tenha propiciado a institucionalização dos militares enquanto atores políticos, o regime autoritário militar argentino, propriamente dito, não alcançou nenhum grau de institucionalidade. Configurou-se muito mais em uma “situação autoritária” do que em um “regime autoritário,”² no qual foi criado um sistema decisório dependente de uma multiplicidade de lógicas e de divergentes interesses, afetando a implementação de políticas públicas e gerando um estado permanente de crise e instabilidade econômica e social.

Enquanto as forças armadas, com seu alto grau de corporativismo, tornava-se sujeito de ampla margem de autonomia institucional no sistema político, a *Junta Militar* que assumiu o poder em 1976 administrou o governo apenas através de decretos especiais e de atos institucionais, que deram aos militares um poder direto sobre o governo e seus oficiais. A *Junta*, que anunciou a destituição das autoridades constitucionais argentinas e eliminou, desde o primeiro dia, o princípio de divisão dos poderes consagrado no texto Constitucional, modificou as regras de funcionamento do governo e de seus órgãos, dissolveu o Congresso Nacional, as legislaturas provinciais e os Conselhos Deliberantes, outorgou faculdades legislativas ao Poder Executivo, modificou a composição da corte suprema e dos tribunais superiores de província, sendo ela a responsável por apontar seus ministros e aprovar as indicações dos *Ministerios* e de um conselho legislativo, sempre formados por membros das três armas. Todos os juízes indicados para esses tribunais deveriam jurar fidelidade às *Actas e Objetivos del Proceso de Reorganización Nacional* [CONADEP, 1984:391].

Além da ausência de institucionalidade, outra forte característica marcou o recente governo militar argentino: o alto grau de violência. O princípio não era reprimir a “subversão”, mas aniquilá-la clandestinamente. Aniquilá-la, pois o objetivo era impedir que o próximo governo civil levasse ao poder os inimigos ora combatidos e que em decorrência desse novo papel conduzissem projetos de caráter revanchista. Com a clandestinidade o interesse era, por um lado, evitar a pressão internacional e a oposição do Vaticano que poderia impor obstáculos ao aprofundamento das relações estabelecidas entre governo e a hierarquia eclesiástica, a exemplo do que já havia

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

acontecido com a ditadura chilena. Por outro lado, a clandestinidade também assegurava o sucesso das operações repressivas, impedia o controle do exercício do poder militar e resultava na paralisação, através do medo, dos mecanismos de defesa da população.

O *Proceso de Reorganización Nacional* foi marcado por altos níveis de fragmentação interna. Falta de coesão, pluralidade e divergência de interesses, o uso recorrente da violência como solucionador de conflitos e a ausência de vínculos com a sociedade foram fatores importantes que redundaram no fato dos militares não terem estabelecido uma situação político-institucional unificada. Os militares não criaram partidos políticos ou realizaram eleições, não houve a elaboração de uma nova constituição e o governo foi fortemente marcado pela ausência de separação dos militares como regime e como governo. Essa situação conduziu a vários questionamentos internos relacionados ao topo da cadeia de comando, gerou instabilidade nas forças armadas e no governo, obstaculizou a formação de alianças políticas e econômicas e ainda enfraqueceu o poder de negociação dos militares no processo de transição, como veremos em seguida.

2.1.2 - Os Serviços de informações civis e militares (1946/1983).

Agências civis

A criação do que podemos caracterizar como sistema de informações na Argentina ocorreu logo após a chegada de Perón à Presidência da República em 1946.³ Para se proteger da ameaça expansionista do comunismo e fomentar o processo de disseminação do peronismo, inclusive dentro das forças armadas, foi criada a *Coordinación de Informaciones de la Presidencia de la Nación/CIPN*, que teria como função prover a Presidência de informações consideradas úteis ou que fossem requeridas na condução dos assuntos de Estado. Estas informações deveriam se basear em um conhecimento integral e preciso “*de las actividades que desarrollan los diversos organismos que componen el Estado*”. A *Coordinación* foi a responsável pela centralização e coordenação das informações produzidas dentro dos organismos governamentais e possuía um claro enfoque direcionado ao campo interno.⁴ Com a intenção de se proteger da ameaça castrense, pois muitos eram os militares que não concordavam com sua administração, Perón descartou a possibilidade proposta de se criar um serviço de informações subordinado diretamente ao *Ministerio* da Guerra e considerou mais prudente vincular sua dependência diretamente à Presidência da República.

De acordo com Jorge Boimvaser, um dos primeiros passos da *Coordenación* teria sido o estabelecimento de um forte controle sobre os meios de comunicação, implementado através da coação e ameaça de represálias, também responsável pela produção de silêncios e “auto-censuras.”⁵ Na perspectiva de Perón, mesmo se tratando de um controle indispensável, esse órgão ainda não responderia aos seus interesses, surgindo daí a “necessidade” de se implementar uma vigilância constante dos movimentos operários oposicionistas e controlar as ações anti-governamentais que visassem minar sua posição [BOMIVASER, 2000:70-73]. Com este instrumento, Perón dotava sua administração de uma estrutura poderosa, capaz de disseminar temor na população através de ações violentas, “justificadas” pela necessidade de se proteger o Estado perante possíveis agressões internacionais.

Essa estrutura foi substituída em 1950 pela *Coordinación de Informaciones del Ministerio de Guerra/CIMG*.⁶ O decreto 1560/50 que seguiu à sua criação dispunha que toda documentação oficial produzida pelos *Ministerios* e Secretarias de Estado de Defesa, *Ejército*, Marinha e Aeronáutica, deveria ser classificada, dando início ao que podemos chamar de “cultura de secretismo,” quando toda informação, apenas por ter sido coletada pelos organismos de informações,

passou a ser protegida em algum nível, procedimento cultural que marca, ainda hoje, a maioria dos serviços de inteligência/informações latino-americanos.

O ano de 1951, extremamente tumultuado e marcado pela renúncia da candidatura de Eva Perón à vice-presidência e da tentativa de golpe militar realizada pelo general Menéndez, levou o governo argentino a decretar o *Estado de Guerra Interno*.⁷ Nesse ano foi elaborado o decreto 6.084/51 que continha as bases de uma *Teoría de la Información del Estado*. De acordo com Eduardo Estevez, nesse trabalho estaria a origem da doutrina nacional de informações Argentina, no qual a informação de Estado ficaria responsável por analisar todos os problemas da condução política do país, tanto em momentos de paz, quanto de guerra [ESTEVEZ, 1997]. Em períodos de paz, o setor de informações responderia às necessidades da administração governamental e proveria o governo de dados pertinentes à elaboração de planos de guerra, e durante os períodos de guerra seria responsável pela orientação, direção e coordenação da mesma. Na prática, a CIMG apoiava tanto financeiramente, quanto através do fornecimento de informações, as associações sindicais e políticas pró-Perón, além de, por vezes, adotar “*los métodos de violencia contra la oposición, cuando se creyese preciso hacerlo*” [BOIMVASER, 2000:72].

Em 1954, durante uma reestruturação da Presidência da República, a *Coordinación de Informaciones del Ministerio de Guerra* foi substituída pela *Coordinación de Informaciones del Estado/CIDE*,⁸ que se tornaria a base da famosa *Secretaria de Informaciones del Estado/SIDE*, criada em 1956⁹. A substituição da *CIDE* pela *SIDE* ocorreu após a *Revolución Libertadora* que tirou Perón do poder, resultado de um ano de conflitos envolvendo a Igreja e o Estado argentino e que acarretou na posse do presidente Eugênio Aramburu (55-58) e na dissolução do Partido Peronista. A idéia era, em tese, criar uma agência que organizasse o fluxo de informações existentes e que, através de exercícios de análise, agregasse valores aos dados obtidos. Ao que tudo indica, a existência de numerosos organismos de informações distribuídos dentro da organização estatal afetava o princípio de eficiência que se esperava da área de informações. Foi no sentido de reformular esse sistema criado por Perón com o objetivo de dar sustentação ao seu poder, que o decreto 776/56 determinou o encerramento das funções dos organismos de informações que funcionavam dentro da administração pública. (Art. 4º). Foi criada a *SIDE*, diretamente subordinada à Presidência da República e conduzida por um secretário de Estado, quem se tornaria o responsável pela coordenação técnica da atividade, com responsabilidade de coordenar, orientar e centralizar a atividade, e de selecionar, classificar e distribuir as informações produzidas pelos serviços de informações (Art. 1º). Para tanto, possuía a faculdade de solicitar informações aos organismos nacionais, provinciais e municipais, tanto civis quanto militares. Inclusive, os serviços militares

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

seriam o único outro organismo público com poderes legais para realizar coletas intrusivas de informações, funções que passariam a ser de exclusividade da *Secretaria*.

Na realidade, um dos objetivos imediatos do decreto de 1956 era inverter a lógica política da estrutura, principalmente através da troca de profissionais, e de determinado grau de mudança na formação profissional dos agentes da SIDE, que a partir de então deveriam perseguir os peronistas, ministrando aos inimigos políticos o mesmo trato que lhes havia sido anteriormente dispensado durante os anos 1946/1955. Ainda no contexto democrático do presidente Arturo Frondizi (58-62), a SIDE havia se tornado responsável por um grande número de prisões ilegais, pelo assassinato e pelo desaparecimento de várias pessoas, fazendo com que a simples menção de seu nome despertasse temor nas fileiras da nascente resistência peronista.

Nesse governo o poder da *Secretaria* teria crescido substancialmente. Teria passado a interferir na nomeação e exoneração de membros do primeiro escalão do governo, a assessorar o *Ministerio* do Interior na sua relação com as províncias, aumentou o salário de seu quadro e criou uma série de privilégios em relação ao resto dos empregados públicos [BOIMVASER, 2000:81].

Aos serviços de informações militares caberia, nesse momento, atender às necessidades típicas da força a que pertenciam. No momento inicial da Guerra Fria, o serviço de informações civil possuía um papel preponderante em relação aos serviços militares, no que dizia respeito à luta contra o inimigo interno, tendência que se inverteria na medida em que se consolidasse a Doutrina de Segurança Nacional e se atingisse o apogeu do *Proceso e Reorganización Nacional/PRN*.

O papel da SIDE no combate ao inimigo interno foi regulamentado através do Decreto 2985 de 13 de abril de 1961.¹⁰ Essa legislação fortaleceu sua importância como órgão coordenador do sistema de informações “*en la lucha contra el terrorismo y otros extremismos*”. Decreto que também a responsabilizava e a instrumentalizava para o planejamento, a direção e supervisão de todas as atividades direcionadas a combater o comunismo e outras atividades.

Em 1963 um novo decreto reestruturou a SIDE definindo suas missões.¹¹ Nele foram ampliadas suas funções informativas na condução dos assuntos relacionados ao combate ao comunismo e foi justificada a predominância militar em seu quadro de funcionários.

“... la experiencia nacional y extranjera señala como más adecuada su reestructuración como organismo especializado de carácter civil, lo que debe alcanzarse en forma gradual. No obstante, en los actuales momentos se considera conveniente continuar con la conducción superior militar.” [Decreto 4500/63].¹²

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

Ainda que nesse decreto estivesse clara a proibição da SIDE de realizar tarefas repressivas e de exercer funções policiais, o artigo 8º desse mesmo projeto a autorizava a colaborar com as tarefas militares, policiais, judiciais e de segurança, quando requisitada pelas autoridades competentes. Para o desempenho destas tarefas esse decreto a possibilitava dispor de todos os meios de informação que julgasse necessário, independentemente dos graus de classificação, salvo quando se tratasse de segredos relacionados à jurisdição militar, e em relação aos recursos necessários para o desempenho de suas funções, a *Secretaria* poderia recorrer aos fundos reservados a ela destinados, cuja regulamentação havia sido estabelecida no Decreto-Lei Secreto 5315/56.

Em 1967 foi aprovada uma nova estrutura da Presidência da República, na qual a dependência direta da SIDE foi ratificada.¹³ O decreto detalhava suas missões e funções, assim como definia as funções do serviço de inteligência dependente do chefe da Casa Militar. Essa se tornaria a responsável por assistir ao presidente da nação nas questões relacionadas à sua segurança pessoal, mobilidade, representação oficial, assistência imediata etc. Interessante destacar que para o cumprimento dessas funções foi permitida à Casa Militar, com o objetivo de instrumentalizá-la no desempenho de suas funções, possuir meios próprios de obtenção de informações, superpondo suas funções à missão da *Secretaria*.

Em 06 de outubro de 1966, durante o governo militar conduzido pelo general Juan Carlos Onganía (66-69), foi divulgada a primeira *Ley de Defensa Nacional*, através da qual se criava a *Central Nacional de Informaciones/CNI*.¹⁴ Seguindo os preceitos teóricos-conceituais da DSN, essa lei regulamentou as bases jurídicas e orgânicas “*necesarias a la preparación y ejecución de la defensa nacional*”, com o objetivo de conquistar e manter a segurança nacional. (Art. 1º). Três organismos se tornariam a base da estrutura relacionada à Defesa Nacional: o *Consejo Nacional de Seguridad*; o *Comité Militar* e a *Central Nacional de Informaciones*, sendo que todos os três ficariam vinculados direta e imediatamente à Presidência da República. Entre suas principais funções, cabia à CNI centralizar as atividades de inteligência necessárias ao planejamento da política de segurança nacional, formular a Doutrina de Segurança Nacional Argentina, proporcionar inteligência ao Conselho de Segurança Nacional, além de ser a responsável pela disseminação das informações produzidas aos organismos competentes (*Ministerios*, comandos, secretarias de estado etc).

Em 1973, durante o processo final do governo do general Augustín Lanusse (71-73) [Onganía havia sido deposto pela junta em 1971], uma nova lei estabeleceu as estruturas e as funções da *Central*.¹⁵ Nela se modificava o artigo 25 da LDN promulgada em 1966, o qual instituía sua estrutura orgânica. Comporiam-na os organismos de inteligência do Estado, das forças armadas e da Polícia Federal,

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

que permaneceriam vinculados funcionalmente de maneira permanente. Sua condução ficaria sob a responsabilidade de uma junta integrada pelos chefes que a compunham e presidida por um oficial superior indicado pelo presidente da República, com patente equivalente à de general, quem obteria *status* de secretário de Estado. À CNI caberia a tarefa de realizar as atividades de inteligência necessárias para o sistema de planejamento da área de segurança. (Art. 25 bis).

Nessa mesma data outra lei regulamentaria a reformulação e o funcionamento da *Secretaria de Inteligência*, instituindo-lhe como organismo responsável pela realização de atividades informativas e pela produção da inteligência do Estado para a Segurança Nacional (Art. 1º).¹⁶ Essa lei transformava a SIDE em um órgão superior da administração central do Estado, responsável tanto pela coleta de informações quanto pela produção e disseminação da inteligência. O artigo 2º desta lei determinava, entre suas principais funções, de satisfazer as necessidades informativas necessárias para o funcionamento da *Central Nacional de Inteligência*; disseminar inteligência em função dos interesses da Segurança Nacional; apoiar a CNI; possibilitar a formação profissional e o aperfeiçoamento de seus funcionários; entre outras. A SIDE permaneceu proibida de realizar funções repressivas policiais e como órgão integrado funcionalmente à CNI, a quem deveria prover com as informações necessárias, uma vez que a mesma não possuía meios próprios de coleta de informação.

Perón regressou ao poder em 1973 e, imediatamente após sua posse, redefiniu a estrutura da Presidência da República e o funcionamento da CNI.¹⁷ O decreto 162/73 estabeleceu que a direção dos organismos de informações deveria permanecer unificada, ou seja, o secretário da SIDE conseqüentemente se tornaria o responsável pela CNI, “*a fin de evitar distintos critérios en la conducción y producción de la inteligencia nacional.*” Entretanto, não obstante todas estas alterações, à CNI, enquanto órgão responsável pela coordenação do sistema nacional de inteligência, não foram facultados os meios próprios para a obtenção de informações. A SIDE seguiu como o órgão central da área de informações, para a qual era destinado o maior orçamento, eram oferecidos a maior estrutura e o maior quadro de funcionários. Foi ela quem acabou coordenando o sistema de inteligência e concentrando a maioria das responsabilidades sobre a área. Na prática, a CNI não conseguiu realizar a tarefa de coordenação, sendo sempre preterida em relação à SIDE.

Como elemento chave da manutenção de seu poder, os militares seguiram a lógica de Perón e, imediatamente após o golpe militar que tirou Isabel Perón da presidência, os militares reestruturaram a SIDE, dessa vez, alterando inclusive a sua nomenclatura, que de *Secretaria de Informaciones del Estado* se transformou em *Secretaria de Inteligencia del Estado*.¹⁸

Apesar de a SIDE ter sido criada com competência para atuar nos marcos internos e externos, quem mais atuou no campo externo foram os serviços de inteligência militares. Com a emergência da ditadura militar que assolaria a Argentina no ano de 1976, a importância da *Secretaria* diminuiu, na medida em que os poderes dos serviços de inteligência militares cresceram.

Agências militares

Apesar de sempre ter havido um retardo na assimilação das experiências de guerras ocorridas no ocidente, no fim do século XIX a Argentina já reconheceria, segundo Enrique Codó, a importância da inteligência para a condução da Guerra [CODÓ, 1999:251].¹⁹ No entanto, em 1884, durante a reformulação organizacional do *Ejército* argentino, ainda não havia sido criada nenhuma seção especial para tratar do assunto. Assuntos relacionados à informações/inteligência ficavam dispersos entre as seções de Estatística, que arquivava as informações recolhidas através de fontes humanas, de reconhecimento e informes coletadas por agregados militares e enviados especiais ao exterior, e a Topografia, responsável pela provisão de informações cartográficas de distintos teatros de operações [CODÓ, 1999:250]. A partir de 1890 as funções de informações ficaram concentradas na 4ª seção [topografia, cartografia, geografia e estatística] do *Estado Mayor General*. Foi em 31 de Dezembro de 1900, após outra reorganização na estrutura do *Ejército*, que surgiu pela primeira vez o termo *servicio de Informaciones*, como título da 5ª Divisão do *Estado Mayor*. Mas durante muitos anos esse setor passou para várias alternâncias, sendo rearticulado, extinto e recriado muitas vezes. Apenas em 1908 que foi criado dentro do *Ejército* Argentino o *Servicio de Espionaje y Contra Espionaje Militar*, com a função de obter informações sobre os *Ejércitos* dos países vizinhos [CODÓ, 1999:254].²⁰

Após a 1ª Guerra e a observação da importância dos reconhecimentos fotográficos aéreos, o *Ejército* argentino teria, em função da evolução e da necessidade de incorporação desses novos procedimentos de coleta de informações, materializado a criação de quatro grupos de observações aéreas. Essa tendência, que indicava a necessidade de incorporação de novas metodologias, seguiria provocando modificações e reestruturações dentro do *Ejército*. Em 1931 foi criada na 5ª seção da 2ª divisão do *Estado Mayor*, o *Servicio de Informaciones por Medios Técnicos* e em 1933 o *Servicio Criptográfico de Guerra*. Em 1937 se criou uma unidade orgânica para desenvolver a atividade de informações, o *Grupo de Informaciones del Ejército*, onde se desenvolveram os cursos de capacitação da área de informações.²¹ Em 06 julho de 1943, através do Decerto 2171, foi criado o *Servicio Secreto Militar/SSM*, dependente da Divisão II do EMGE e em agosto o *Servicio de*

Informaciones del Comando Interior/SICI. Esse *Servicio* era composto por três direções, sendo elas a *Dirección General de Propaganda del Ejército/DGPE*, que havia sido criada sob dependência do *Ministerio* de Guerra (embora respondesse de forma direta ao chefe do SICI, os *Servicios Secretos Fronterizos* e a *Dirección General de Censura*).²² Em 1946, um novo decreto alterou o nome do SSM para *Servicio de Informaciones del Ejército/SIE*, subordinando-o ao *Ministerio* de Guerra, que absorveu em seu interior, além do serviço secreto do *Ejército*, os serviços secretos fronteiriços e a *Escuela de Informaciones del Ejército*.²³

Após a *Revolución Libertadora* de 1955 e a conseqüente queda de Perón, a *Dirección General de Propaganda del Ejército* foi extinta. Seu pessoal, material e suas missões foram absorvidos pelo SIE, que prosseguiu como dependente do *Ministerio* de Guerra, posteriormente “*Secretaria de Guerra*.” A década de 1960 marcaria a transição do termo “informações” para “inteligência” dentro das forças armadas Argentinas, refletindo a atualização doutrinária da área, influenciada nesses anos, sobretudo, pela experiência francesa. Adotou-se a terminologia familiar aos outros *Ejércitos* - divulgadas através das publicações estrangeiras - dos G2 e S2 para designar os órgãos de inteligência militar de outros países. A partir desta década, o SIE assumiria uma série de tarefas e missões de responsabilidade, até então, da DGPE.²⁴

Em 1962 o SIE passou a depender diretamente do comando-em -chefe do *Ejército*, integrando-se posteriormente à *Sub-jefatura* II, que teve sua nomenclatura alterada para 2ª Subchefia Executiva (Icia). Em novembro de 1969 esta 2ª *Sub-jefatura* foi transformada em *Batalhon de Inteligencia* 601, como unidade dependente do comando-em-chefe do *Ejército*.²⁵

Segundo um dos depoimentos coletados na Argentina, até a metade da década de 50, os interesses dos serviços de inteligência militar estariam exclusivamente direcionados à coleta de informações externas.²⁶ Seria a partir de 1958, já no contexto da DSN, que eles passariam a priorizar as questões relacionadas à política interna, ainda que mantendo a responsabilidade pela produção de inteligência externa. Esse período foi marcado pela presença das expedições francesas, que passariam a divulgar as doutrinas de contra-insurgência desenvolvidas durante o período de guerra pela independência de suas colônias. Essas doutrinas foram divulgadas através de livros, publicados em larga medida na Argentina, e através de palestras e cursos ministrados pelos oficiais franceses, nos quais apresentavam um modelo de estratégia governamental para tratar da contra-insurgência. Muitos oficiais franceses foram convidados a dar palestras na *Escuela Superior de Guerra/ESG* do *Ejército* e tiveram suas obras publicadas pela *Biblioteca Oficial del Círculo Militar*. Como conseqüência, versões argentinas sobre o assunto começaram a surgir, fornecendo os subsídios necessários para a

reformulação da estrutura de inteligência militar no cumprimento de sua função de contra-insurgência/contra-inteligência.

De acordo com José Manuel Ugarte, a influência da contra-insurgência francesa seria um diferencial em relação aos países nos quais a influência inicial foi norte-americana. Entre outros fatores, essa influência justificaria a diferença dos níveis de violência alcançados neste país, se comparados ao caso brasileiro, por exemplo.²⁷ Outro fator que contribuiria para os elevados níveis de violência teria sido o conjunto de golpes que o país sofreu e suas conseqüências, que produziram uma população belicosa e disposta ao enfrentamento direto, mesmo durante os governos democráticos. No governo de Héctor Câmpora, por exemplo, que havia assumido a Presidência no lugar de Perón, a disputa política entre peronistas e anti-peronistas já havia se transformado em convulsão social, marcada pela presença da atividade guerrilheira.

Entretanto, essa perspectiva de que a princípio os serviços de inteligência militares estavam direcionados à área externa não é consensual, o que fica evidente no depoimento de um analista militar da área de inteligência.²⁸ De acordo com ele, os serviços de informações militares já foram criados com perfil político, totalmente orientados para atuar junto à ordem política e para dar sustentação ao governo. O *Ejército* e a Marinha agiriam em parceria com a SIDE, sendo que existiria na *Fuerza Aérea* um sistema de inteligência militar paralelo, com capacidade muito inferior à das outras forças. Em consonância com a perspectiva anterior, enfatizou as conseqüências da influência francesa na elaboração da Doutrina de Segurança Nacional Argentina, mas destacou que no começo, a mesma se restringiria aos estudos teóricos e que não acarretava, na prática, uma reformulação orgânica dentro das forças armadas. A doutrina contra-revolucionária aparecia nas discussões da *Escuela de Guerra del Ejército*, mas ainda não possuía um sentido operativo.

De acordo com esse depoimento, o *Ejército* argentino não teria, até os três primeiros anos da década de 70, uma força contra-insurgente. Enrique Codó também afirma que embora a DSN já ganhasse espaço nos gabinetes e dentro da ESG, a grande parte das unidades de tropa, quem de fato encararia o maior peso da guerra, possuía pouco conhecimento a respeito dos procedimentos. Até então, nenhum dos institutos de formação de quadros havia ministrado instruções relacionadas à DSN e aos métodos de como se obter informações sobre o tratamento com o preso “subversivo”, suas formas de apreensão, busca, interrogatório etc. Até meados dos anos 70, ainda faltaria capacitação para enfrentar este novo desafio [CODÓ, 1999: 283-290].

A primeira grande demanda por operações contra-insurgentes ocorreu em Tucumã, no ano de 1975, quando foi descoberta a zona de atuação dos militantes do *Ejército Revolucionário del Pueblo/ERP*

e do movimento dos Montoneros. Essa descoberta foi realizada ainda durante o poder civil de Isabel Perón, quem sancionou o Decreto “S” 2611/75, que serviria como amparo, justificativa e desculpa para que os militares cometessem todo tipo de atrocidades.²⁹

Ao desencadear a *Operación Independencia*, o *Ejército* ainda não possuía tropas especiais ou comandos de contra-insurgência para comprometer nessa operação, ela foi levada a cabo para neutralizar esses grupos. Mas de acordo com algumas perspectivas militares, quando o *Ejército* tratou desse tema, ele ainda não contava com forças de contra-insurgência.³⁰ A Iª CIA de Comandos receberia os primeiros treinamentos de contra-insurgência no ano de 1975, apenas após a campanha de Tucumán.

O decreto que autorizou o desencadeamento da *Operación Independencia* inseria oficialmente as forças armadas no combate ao “inimigo interno”, que nesse momento teriam como objetivo principal destruir a guerrilha em Tucumán. De acordo com o mesmo: “*El Comando General Del Ejército procederá a ejecutar las operaciones militares que sean necesarias a efectos de neutralizar y/o aniquilar el accionar de los elementos subversivos que actúan en la Provincia de Tucumán.*”

Posteriormente à destruição desta guerrilha, o presidente Ítalo Luder ditaria novo decreto ampliando a atuação do *Ejército* em todo o território nacional, sendo que estabelecia às forças armadas a função de “*ejecutar las operaciones militares y de seguridad que sean necesarias a efectos de aniquilar el accionar de los elementos subversivos...*”³¹ A violência militar seria puramente uma ação reativa, pois se eles atuaram no combate ao inimigo interno, o fizeram “*en cumplimiento del precepto constitucional de proveer a la defensa común y asegurar la paz interior*” [CODÓ, 1999:289].

Os militares justificam a brutalidade de sua atuação pelo fato de que não lhes foi delegado reprimir ou neutralizar, mas sim, aniquilar a força considerada inimiga. Não caberia às forças armadas simplesmente reprimir ou neutralizar. O discurso era o de que ela não havia sido preparada para isto. “*(...) el Ejército combate, para lo cual está capacitado, armado e instruido, específicamente; el Ejército no reprime*” [CODÓ, 1999:289].

O discurso era de que os elaboradores e sancionadores desse decreto (com destaque para o fato de se tratar de um governo civil e democrático), com certeza conheciam esses conceitos. Foi com base nessas ordens, emanadas pela Presidência da República, que o *Ejército* e as tropas de inteligência atuaram na “aniquilação” da guerrilha.

Realmente o decreto deixou clara a responsabilidade da condução política civil nesse combate, o que em momento algum exime a responsabilidade militar pelo alto grau de violência, exercido muitas vezes gratuitamente e em defesa de interesses até mesmo pessoais, o que marcaria não apenas o ano de 1975, mas todo o período de ditadura militar que se seguiu.

O ano de 1976 havia se destacado como o marco legal de incorporação da DSN através da divulgação da primeira *Ley de Seguridad Nacional*. Essa legislação reforçou a atuação e as responsabilidades dos militares nas áreas de comoção e insurgência interna. Com base nessa lei, a inteligência do *Ejército* principalmente, proliferou-se, distribuindo-se através de destacamentos por todo o país, não deixando um recanto da Argentina sem a vigilância férrea do poder castrense. A desculpa era que aos militares, enquanto profissionais extremamente obedientes, apenas teria cabido cumprir com eficiência sua missão a qual, considerando o grau de violência utilizado naquele país e os seus resultados, foi bem sucedida.

A Inteligência militar nas décadas de 1960 e 1970, pela perspectiva militar.

O discurso militar apresentado por Enrique Martínez Codó sobre esse período se pretende objetivo, pois de acordo com o autor, seria somente através de uma “*prudente decantación emocional natural, necesaria e indispensable*”, que as futuras gerações de argentinos poderiam chegar a ter “*una equilibrada versión*” do que foi a Inteligência Militar Argentina durante a ditadura militar [CODÓ, 1999:281].

Codó localiza o início do que ele chamou de *Guerra a la Subversión* ou *Guerra Revolucionaria* nos meados dos anos 50, quando a *Revolución Libertadora* tirou do poder o general Juan Domingos Perón. A repressão teria sido uma resposta à reação política dos peronistas que tentaram, em 1966, restaurar seu poder. [O nível de violência, tanto por parte dos peronistas, quanto da oficialidade argentina atingiu patamares altíssimos, mesmo no período democrático que antecedeu aos golpes de 73 e 76].³² As ações de grupos autodenominados peronistas, tais como *Movimiento Peronista de Liberación* e *Comando 17 de Octubre* - os quais Codó procurou associar ao marxismo e à influência cubana - envolviam desde incêndios em empresas estrangeiras, até tiroteios com a polícia e assaltos a empresas públicas e estatais. A raiz dessas ações para o autor, encontrar-se-ia na Conferência de Bandung, realizada em 1955, quando Nikita Kruschov deu início à sua campanha anti-imperialista, promovendo a composição dos Comitês Internacionais de Solidariedade. A realização de uma conferência internacional que reuniria os demais Comitês em Cuba em 1963 seria uma das fórmulas soviéticas utilizadas para começar a isolar e a rodear seu arquiinimigo – os Estados Unidos – de

uma série de Estados hostis, unidos à extinta União Soviética através de tratados de Defesa Recíproca [CODÓ, 199:282]. A influência da doutrina marxista na Argentina a teria transformado em um novo campo de batalha, ainda que secundário, no qual os soviéticos alcançaria um de seus objetivos sem arriscar a vida de um homem de suas forças. O mito do capitão *Che* seria a isca para exacerbar a subversão em toda a América Latina.

A necessidade de fazer frente a estes movimentos que irrompiam no país, teria levado as forças armadas à re-elaboração e readequação de sua Doutrina de Defesa, preparando-as para a probabilidade de uma Guerra Revolucionária, influenciada, em princípio, pela doutrina de contra-insurgência francesa.

Fica clara uma tentativa de inocentar a atuação dos militares e de ressaltar uma certa “pureza” das forças armadas argentinas, explícita através de duas vertentes. Primeiro, os oficiais da *Escuela de Inteligencia del Ejército* não teriam, em nenhum momento, instruído seus alunos “*en la práctica de temas aberrantes como la tortura física o psicológica y menos, por supuesto, en la técnica de otros apremios ilegales para obtener de ellos información HUMINT.*”³³

A divulgação de técnicas de obtenção de informação por parte dos estrangeiros causaria, de acordo com Enrique Codó, “surpresa” aos inocentes ouvidos dos militares argentinos. Ficariam estarecidos quando ouvissem os conselhos dos famosos conselheiros franceses:

*“(...) El terrorista sabe que, sorprendido y capturado, no puede esperar que le traten como un criminal ordinario o que se limiten a tomarle prisionero como hacen con los soldados en el campo de batalla. Las fuerzas del orden tienen que aplicarle distintos procedimientos, porque lo que se buscan en él no es el castigo de su acción, de la que en realidad no es totalmente responsable, sino la **eliminación** de su organización o rendición.”*³⁴

*“(...) Ningún abogado está presente cuando se efectúa este interrogatorio. Si el prisionero ofrece rápidamente la información que se le pide, el examen termina en seguida. Pero si esta información no se produce de inmediato, sus adversarios se ven forzados a obtenerla empleando cualquier medio. Entonces el terrorista, como antes el soldado, tiene que soportar sus sufrimientos, y quizás hasta mismo la muerte, sin decir media palabra. El terrorista tiene que aprender a aceptar estas consecuencias como una condición inherente a su función y al método de guerra que él y sus superiores, con perfecto conocimiento de lo que hacían, han escogido.”*³⁵

Ou então dos israelenses:

*“Los interrogatorios realizados para descubrir y prevenir una acción terrorista constituyen una tarea que justifica todos los medios. Nosotros somos los emisarios del pueblo encargados de limpiar unas alcantarillas que ponen en peligro a seguridad del Estado. No cabe limpiar los alcantarillas sin ensuciarse las manos.”*³⁶

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

Seria apenas a partir de 1973 que a inteligência militar argentina passaria a acionar em seus “incontaminados procedimentos,” os conselhos dos mais respeitados serviços de inteligência estrangeiros.³⁷ Esse ano havia sido marcado por uma forte turbulência, com crescimento da violência social, tanto por parte dos peronistas quanto da ultra-direita. Por um lado, o início da atuação da *Triple A*, a *Alianza Anticomunista Argentina*, que atua no aeroporto de Ezeiza, onde os Montoneros e várias vertentes peronistas aguardavam a chegada de Perón, provocando um confronto direto, através de um tiroteio que resultou em muitas mortes. Por outro lado, o ERP e o grupo Montoneros passam a sequestrar e assassinar militares e anunciam que continuariam a atuar mesmo depois das eleições.

No governo de Isabel Perón, que havia assumido o poder no lugar de Perón, morto em 1974, foram derogadas as leis que regulamentavam o combate às guerrilhas e havia sido eliminada a Câmara Federal Penal, vulgo *Cámara del Terror*, criada para julgar os suspeitos de atuarem na luta *Armada*. Mas essas ações não tiveram como consequência a diminuição da violência, uma vez que cresceu o número de assassinatos políticos e a censura, que passou a coibir a divulgação da violência política. Segundo contabilidade militar, entre 1973 e 1974, teriam ocorrido 44 assassinatos de militares e numerosos ataques armados às suas unidades. A inserção das novas técnicas repassadas pelos serviços de inteligência estrangeiros seria, sobretudo, uma resposta às ações desenvolvidas em Tucumán, que evidenciariam a ineficiência das polícias provinciais e federal no combate às guerrilhas rurais. Para os militares, a violência desencadeada pelas forças de repressão teria sido “apenas” consequência óbvia de uma guerra. E toda guerra produz “excessos” que não seriam nem buscados e nem desejados pelos oficiais superiores [CODÓ, 1999:292].

Entretanto, esse argumento de que a ação do *Ejército* teria sido reativa à violência civil não justifica o grau de violência empreendido pelos militares argentinos, que possuíam uma tradição de intervenção política que marcaria todo o século XX. E o que falar da política de “saneamento ideológico” consubstanciada na prática militar de seqüestros de crianças e de mulheres grávidas, essas supostamente comunistas ou simpatizantes, que seriam assassinadas após os partos, para terem seus filhos educados dentro da doutrina cristã/capitalista? E sobre o grupo Condor, uma formação trilateral, dedicada a operar nos países limítrofes, nos quais assassinavam ou detinham dissidentes que fugiam da repressão em seus países de origem³⁸, ou sobre a operação de mesmo nome, idealizada para assassinar na capital francesa, no mesmo dia e na mesma hora, opositores das ditaduras instaladas não apenas na Argentina, mas também no Chile e no Uruguai?³⁹ Não podemos ignorar que entre o período civil que antecedeu o golpe e posteriormente a ele, apenas oficialmente, foram comprovadas 10.000 mortes/desaparecimentos, desconsiderando mais outras 20.000 alegadas

pelos movimentos de Direitos Humanos e não reconhecidas pelo governo. Realmente os militares argentinos minaram, aos poucos, toda a estrutura guerrilheira daquele país. A maior ameaça à atuação das forças de oposição teriam sido as forças de inteligência, que desenvolveram um sistemático trabalho repressivo, que provocou um total isolamento político dos guerrilheiros. Em 1977 a maioria destes movimentos de esquerda já havia sido esmagada, mas a violência governamental prosseguiu em vários níveis. Toda a população do país vivia amedrontada, com medo dos freqüentes seqüestros e desaparecimentos.⁴⁰ À exceção dos dirigentes provenientes do liberalismo e seus próximos, todas as pessoas com algum tipo de afinidade ou envolvimento político – fossem peronistas, radicais, socialistas etc – tornaram-se alvos em potencial da repressão. Segundo informações coletadas na obra de Jorge Boimvaser, corroborada por várias outras fontes, havia dentro da SIDE uma política de seqüestrar suspeitos e negar aos familiares qualquer informação relacionada ao paradeiro ou às circunstâncias de sua detenção, com o interesse de produzir efeitos aterrorizantes, que paralisasse a atuação dos dirigentes políticos, sindicais, estudantis entre outros [BOIMVASER, 2000:154].

Interessante que mesmo após a constatação deste tipo de prática, existem funcionários do quadro da SIDE que minimizam o seu papel no período de repressão, como o caso de um dos depoentes que afirmou que a *Secretaria* nunca esteve muito comprometida com a repressão, a qual teria ficado a cargo das forças armadas, que instalaram um governo tripartite, no qual cada força agia com autonomia, dentro as áreas geográficas delimitadas.⁴¹

“Nesse período os ministros do Interior saíam do Exército e dos chanceleres vinham da Armada. Poderia se dizer que havia uma divisão técnica em relação à repressão de aproximadamente 33%, embora a Marinha e o Exército tivessem maior preponderância, com destaque para a Escuela de Mecánica. A Força Aérea não tinha muito peso. A repressão também atuava através da Polícia com pouca participação da Secretaria de Inteligência.”⁴²

Embora tenhamos realizado essa distinção entre processo de institucionalização dos serviços militares de inteligência e dos serviços civis, é preciso considerar que durante todo este conflito a SIDE foi ocupada por militares, tornando-se apenas uma das extensões do poder castrense. Não possuía uma personalidade típica de um serviço de inteligência, a exemplo da CIA americana, constituindo-se muito mais como um serviço de segurança. Aliás, os serviços de inteligência argentinos, nem civis e nem militares não desenvolveram nem empírica e nem doutrinariamente as funções típicas dos chamados *intelligence services*.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

A Guerra das Malvinas deixou mais do que evidente a incapacidade da inteligência Argentina de atuar em relação aos marcos externos. Não bastasse a situação desvantajosa, contra um inimigo realmente poderoso - pois além de tratar-se de uma potência naval, a Inglaterra ainda contava com a ajuda norte-americana, francesa e chilena – os argentinos entraram em um conflito sem o mínimo preparo estratégico. Realmente, conforme ponderou José Manuel Ugarte, o gasto realizado pelos serviços de inteligência militares poderia ter se traduzido em um melhor emprego na obtenção das autênticas capacidades em matéria de inteligência para a Defesa [UGARTE, 2000:105]. Talvez dessa maneira tivessem evitado a superposição dos meios de reunião de informações, a dificuldade em contar com dados relevantes e confiáveis, bem como as falhas de coordenação que ficaram evidentes naquele conflito.

Para resumir as *condições antecedentes* que caracterizaram o processo inicial de construção do sistema de inteligência na Argentina, destacamos quatro pontos fundamentais:⁴³

Primeiro, a ênfase na segurança interna, cujas ameaças foram definidas em termos sobretudo ideológicos. Ainda que esses serviços tivessem orientação para atuar na área externa, a política orientada à contra-insurgência foi a que mais sobressaiu, sendo altíssimos os níveis de violência empregados tanto pelos serviços civis quanto militares. Esses serviços seguiram orientados pelo marco da Guerra Fria, especializando-se na luta “anti-terrorista” e servindo de alicerce às lutas pelo poder que ocorriam dentro das forças armadas.

Segundo, um grande número de organismos dotados de meios próprios de coleta de informações, de altos graus de autonomia, e com pouca delimitação de competências, causando superposição de funções.

Terceiro, a total ausência de controle parlamentar ou judicial sobre os órgãos de informações, o que caracterizaria não apenas os serviços de inteligência argentinos, mas praticamente de todo o mundo, uma vez que o debate sobre controle dessa atividade emerge com força nos Estados Unidos apenas a partir da Segunda metade dos anos de 1970. Tanto essa falta de controle público e de transparência, quanto a falta de valorização por parte da sociedade Argentina, da atividade de inteligência – o que é perfeitamente justificável, haja vista o temor que essa função despertava em toda a população – impedem-nos de afirmar que o processo de institucionalização dos serviços de inteligência argentino havia sido concluído, uma vez que até esse momento apenas tinham sido cumpridos os critérios de estabilidade

Quarto, a limitada eficácia do sistema para servir às necessidades da Defesa Nacional. A inteligência não estava preparada para um conflito militar, o que se aplica para as três forças. A

**INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO**

debilidade da área de inteligência militar para atuar na Guerra das Malvinas pôs em evidência o predomínio da inteligência na área política interna, em relação aos temas de Defesa propriamente ditos.

2.2 – A Guerra das Malvinas e a transição contingencial

Em sua obra *Ni la ceniza ni la gloria*, Ernesto Lopez destaca quatro fases da transição Argentina para a democracia, marcada pelos obstáculos que pesariam tanto sobre a redefinição das Relações Civis-Militares quanto sobre o comportamento político daquele país. [LOPEZ, 1994:36-51]. A primeira fase se daria da convocatória ao diálogo conduzida pelos militares, até a posse de Roberto Viola na presidência. Uma vez reconhecida a finalização da *guerra anti-subversiva* surgiram os primeiros indícios de projetos orientados a estabelecer as bases de uma nova ordem política.⁴⁴ O projeto mais importante nesse período ficaria conhecido como *El Diálogo Político*, convocado pela *Junta* em 1979, que propunha a criação de um novo regime. Pela perspectiva militar, a vitória na guerra “antissubversiva” serviria aos militares como ferramenta para estabelecer um novo governo, no qual a sua vontade de impor uma ordem em que as forças armadas mantivessem um papel institucional de “tutor” da nova democracia fosse legitimada. Para participar da nova ordem os diversos partidos que comporiam o governo seriam obrigados a concordar com a política repressiva desenvolvida, e ainda seria necessário que os setores civis aprovassem publicamente e formalmente os métodos utilizados durante a repressão, de forma a evitar uma possível revisão do passado. Várias foram as respostas da sociedade civil e política a esse debate, mas o que ficou explícito a partir desse período foi que a tentativa militar de retirar a discussão sobre as violações aos Direitos Humanos da agenda política durante a transição que seria estabelecida, apenas fortaleceu a centralização deste debate, transformando-o em uma questão inevitável da agenda política [ACUÑA e SMULOVITZ, 1993:47].⁴⁵ Este “*Diálogo Político*” configurou-se como uma convocatória bastante excludente, que a poucos convidou, para participar de um debate que continha propostas marcadas muito mais por seus aspectos econômicos do que políticos. Um tímido desenho de transição fortemente caracterizado pela subordinação e aceitação civil [LOPEZ, 1995:37].

A segunda fase da transição compreenderia o período da queda do presidente Viola à subida de do presidente Gualtieri. De 1980 a 1982, a crescente fragmentação dos militares, tanto no âmbito do governo, quanto da instituição militar gerou o aumento das tensões sócio-políticas que, cada vez mais, limitavam a capacidade dos militares para imporem condições sobre o processo político. A mudança presidencial do general Videla pelo general Viola, ao invés de produzir um maior grau de estabilidade dentro do governo, resultou no golpe que levou o general Gualtieri ao poder e evidenciou o alto grau de divisão interna e a incapacidade das forças armadas de assegurarem a

estabilidade política. Naquele momento o país atravessava uma grave crise econômica, caracterizada pela magnitude que havia alcançado a dívida externa, pela queda da taxa de investimento, pela recessão, e pelas crescentes taxas de inflação. Esse contexto possibilitou a mobilização da oposição que reivindicava questões relacionadas tanto à crise econômica, sobretudo por parte dos movimentos sindicais, quanto das questões relacionadas aos Direitos Humanos. No dia 30 de março de 1982, por exemplo, a mobilização convocada pelos sindicatos, partidos e organismos defensores dos Direitos Humanos para a elaboração de uma proposta de transição fez com que milhares de pessoas saíssem às ruas enfrentando de forma aberta a repressão policial. Essa fase ficou marcada como a de crescimento dos setores políticos e da reconciliação nacional expressa na formação da *Multipartidária*.⁴⁶

A terceira fase estaria demarcada entre a entrada de Gualtieri na presidência ao começo do conflito das Malvinas, empreitada marcada pelo apoio da *Multipartidária* aos militares, cujos políticos acreditavam estar iniciando uma nova era de relações com as forças armadas. Apenas uma minoria dentro do Partido Radical, representada por Raul Alfonsín, configurava-se como voz dissonante dentro da sociedade política. Nesse momento ainda era fraquíssima a discussão política que definiria os parâmetros necessários ao estabelecimento da transição, mas o crescimento da mobilização civil e o debate entre os duros e os moderados dentro das forças armadas fortalecia a pressão política sobre o governo. A invasão das Malvinas foi uma das “soluções” encontradas pelo regime militar para paralisar a crescente mobilização popular. Ao desenvolver uma ação com forte apelo histórico, o governo pretendia redefinir sua rede de alianças e oposições, angariando a adesão da grande maioria dos atores sócio-políticos nacionais. Essa fase marcaria para Lopez o início da erosão do controle militar sobre a transição.

A quarta fase estaria marcada pelo período compreendido entre a derrota na *Guerra das Malvinas* à ascensão do novo presidente civil, quando a primeira, associada à saída da *Armada* e da *Fuerza Aérea* da *Junta*, reduziriam significativamente a capacidade de negociação e de imposição de vontades dos militares.

Para o desenvolvimento desta pesquisa estenderemos o período estabelecido por Lopez e incluiremos a administração do presidente Raul Alfonsín como o fim do processo de transição, quando os civis tiveram a possibilidade de gerar e implementar políticas e de administrar o país sem a necessidade de dividir o governo com os militares. Além de identificar a *clivagem* que conduziria ao *momento crítico* argentino, essa extensão nos permitirá analisar os impactos imediatamente

produzidos na política argentina (aqui definidos como *legado inicial*) no que diz respeito às Relações Civis Militares.

Não querendo desvalorizar os significados do discreto processo inicial de barganha entre civis e militares sobre a conjuntura política argentina, pois foi da interação entre a crise institucional militar, a pressão social por mudanças econômicas e a luta por justiça perante a violência estatal que surgiu a *Guerra das Malvinas*, acreditamos que foi a *derrota* na guerra o ponto decisivo para desencadear a saída dos militares. O fracasso bélico funcionou como a *clivagem* necessária que deu início ao processo de reorganização institucional, *momento crítico*, que teria início a partir das consequências políticas da derrota e que terminaria com a posse do novo presidente civil, produzindo os contornos políticos do governo que se inauguraria [*legado inicial*].

A Guerra das Malvinas havia sido conduzida justamente na tentativa de unificar o país, sociedade e militares, em torno de um ideal comum e criar uma nova fundamentação para o poder militar. Ato desesperado de um regime que não alcançou nenhum grau de legitimidade, cuja fragmentação interna chegou ao ponto de ameaçar a própria existência da Instituição Militar. Com base em uma avaliação equivocada de que as autoridades britânicas não teriam interesse em tentar recuperar as ilhas através de um empreendimento militar, consubstanciada pela ausência de ação conjunta e pela enorme distância entre aqueles que tomavam as decisões relacionadas à guerra e os que a levavam ao campo de batalha, o regime militar argentino levou o país para a mais humilhante derrota de sua história.⁴⁷

Momento crítico

Entre os meses de junho e setembro de 1982 o pacto entre as três forças que permitia a sustentação do regime se quebrou. O *Ejército*, sem o acordo da *Armada* e da *Fuerza Aérea* tomou as rédeas do poder político e viu reduzida sua capacidade de negociação com o poder civil, no sentido de assegurar suas prerrogativas e o seu papel institucional enquanto “tutor” do novo regime democrático.

Apesar da debilidade militar e da vitória radical, essa ainda seria uma fase marcada pela ausência de controle civil sobre os militares, em que também a sociedade civil se encontrava fragmentada e impossibilitada de realizar um maior aproveitamento do espaço político aberto pelos fracassos militares. Os maiores desafios do setor político nesse momento estavam relacionados ao rumo

institucional a ser dado à transição e às medidas a serem tomadas em relação às possibilidades de retaliação aos crimes cometidos em nome da guerra contra a “subversão.”

Os militares tentaram estabelecer acordos com a oposição sobre uma série de questões que refletiam o raio de preocupações de distintos setores, concentrando suas forças no sentido de obter uma solução favorável para o tema dos Direitos Humanos. Em novembro de 1982 apresentaram seu projeto de *Concertación*. Tratava-se de um conjunto de quinze temas, entre os quais se destacavam discussões relacionadas à luta “anti-subversiva,” aos desaparecidos, à Guerra das Malvinas, às investigações de ilícitos e a presença constitucional das forças armadas no próximo governo.⁴⁸ O documento foi *rechazado* publicamente pelos partidos políticos através de um manifesto divulgado no dia 26 de dezembro de 1982. A partir deste fato os militares, já conscientes de sua incapacidade de estabelecer acordos sobre o desenho da nova democracia, tentaram impor de forma unilateral as condições que consideravam imprescindíveis.⁴⁹ Eram as últimas cartadas do jogo, nas quais ainda esperavam impor alguma condição sobre sua retirada do poder. Em 28 de abril divulgaram o chamado *Informe Final* - o qual postulava as questões relacionadas à violação dos Direitos Humanos - e a *Acta Institucional*, na qual estabeleciam que a repressão levada a cabo pelas forças armadas se configurava como “atos de serviço,” e que portanto não seriam passíveis de punição. Em 24 de setembro, apenas duas semanas antes das eleições para a presidência, sancionaram a *Ley de Pacificación Nacional*, também conhecida como *Ley de Autoamnistía*, que outorgava imunidade àqueles que eram suspeitos por atos terroristas, e a todos os militares, por crimes cometidos no período compreendido entre 25 de maio de 1973 e 17 de junho de 1982. Como arremate a todas essas tentativas, publicaram o decreto 2726/83, que ordenava a destruição dos documentos relacionados à repressão militar.

Nesse momento pairava uma expectativa militar positiva em relação à transição: a vitória peronista. Confiantes em uma vitória do Justicialismo, que até então nunca havia sido vencido nas eleições nacionais e que havia conquistado cerca de dois milhões e meio de afiliados em menos de cinco meses (contra um milhão e meio de radicais), os militares contavam com a postura condescendente dos peronistas, que optaram em não confrontar abertamente suas demandas.

Vale considerar que a rapidez com que o sistema ruiu após a derrota da Guerra das Malvinas conduziu a política Argentina a uma situação paradoxal. Fragmentados, sem uma estrutura estável para assumir o poder e porque não surpresos, os civis tiveram capacidade para negar as condições estabelecidas pelos militares para a sua retirada, mas viram-se forçados a manter o regime durante um tempo considerado necessário para a organização e realização das eleições. Após a derrota das

Malvinas, os líderes da Multipartidária não haviam reivindicado a saída imediata dos militares e a necessária transferência do poder, optando por demandar um calendário para as eleições. Ao invés de aproveitar o momento propício, de total esfacelamento do poder militar, para impor políticas relacionadas à atuação das forças armadas, proporcionaram-lhe uma saída política em que eles mesmos encontrariam algum tipo de solução para os problemas relacionados aos Direitos Humanos, à corrupção e a dívida externa da qual o novo governo civil se tornaria herdeiro. Ou seja, a forma abrupta com que caiu o regime não surpreendeu apenas os militares, surpreendeu também a sociedade civil, desarticulada e incapaz de promover automaticamente a transferência do poder. Houve um grande “desperdício de oportunidade” por parte dos civis que não ocuparam prontamente o poder e oscilaram entre o confronto e a contemporarização com os militares [SAÍN, 2000:24]. A sombra da violência do regime militar e de suas dimensões internas ainda pairava sobre a sociedade Argentina e permitiu que os militares ficassem no poder por dezoito meses após a derrota na guerra obstruindo a ocupação civil imediata e a formação de um governo provisório.⁵⁰

Mas a vitória da *Unión Cívica Radical/UCR* anulou as pretensões militares, negociadas com setores do *Partido Justicialista/PJ*, de isentá-los de retaliações vinculadas aos crimes cometidos contra os Direitos Humanos. A situação de debilidade em que se encontrava o poder castrense havia permitido à oposição não ceder às suas pressões, não aceitar as propostas de eleições indiretas (como no Brasil), de exclusão de candidatos no decorrer das eleições (como no Uruguai) e de iniciar-se o governo com partes autoritárias da Constituição em vigor (como no Chile).

Legado imediato

Segundo a linha analítica defendida por Ernesto Lopez, uma adequada redefinição das Relações Civis-Militares na Argentina nesse momento esbarraria em quatro desafios: o estabelecimento de um controle civil objetivo, o reconhecimento da profissão militar autônoma, a criação de uma vontade política de exercer mando sobre os militares e a definição de uma política de Defesa, necessária e reconhecida pela sociedade e pelos partidos políticos, como uma política de Estado qualquer. Seria preciso dizer para que servem as forças armadas e que nível de gasto seria compatível com a missão que lhes fosse atribuída [LOPEZ, 1995: 137].

Nesse sentido, a estratégia do governo Radical iniciado em 1983 e liderado por Raul Alfonsín era de incorporar os militares ao processo democrático e ao mesmo tempo sancionar alguns membros das forças armadas em função das violações aos Direitos Humanos. A importância que a UCR tinha

dado a essa questão durante o período de reorganização política a havia transformado em parte do projeto de governo radical.

Como forma de contornar esse duplo desafio, Alfonsín optou por implementar uma tática que resultasse em um julgamento levado a cabo pelos próprios militares. Com prudência, cumpriria sua promessa de campanha ao efetivar os julgamentos, ainda que de poucos, ao mesmo tempo em que evitaria grandes atritos com a hierarquia militar, permitindo-lhes preocuparem-se apenas com aspectos profissionais e questões estritamente relacionadas à defesa do país.

A execução dessa política teve início com a assinatura dos Decretos 158/83, que emanava ordens de prisão dos militares membros das três primeiras *Juntas de Governo* que administraram o país entre 1976 e 1983, por privação ilegítima de liberdade e tortura, e 157/83, que ordenava a prisão dos líderes guerrilheiros, por associação ilícita e atentados contra a ordem pública e a paz interior. Como complemento a essa política foi aprovada a lei 23.040 no *Congreso Nacional*, que derogava a *Ley de Pacificación Nacional* ou *Ley de Autoamnistía*.

Mas a intenção do governo, que se limitava a condenar apenas os líderes militares, encontrou fortes obstáculos quando teve início o debate sobre a lei de reforma do código militar. Nela se regulamentava a jurisdição em que teriam lugar os julgamentos militares, assim como a extensão e o alcance das responsabilidades legais. A lei 23.049 conferia ao conselho supremo das forças armadas a jurisdição inicial para o julgamento, sendo que haveria uma instância de apelação automática nos tribunais civis. Ela também regulamentava a questão da *obediência debida*, que excluía a possibilidade de ação penal sobre um grande número de militares, limitando o alcance da política de julgamentos e oferecendo garantias às forças armadas no que estava relacionado aos riscos e alcances que a “revisão do passado” poderia acarretar.

A pressão dos organismos de Direitos Humanos e de setores políticos levou a determinadas modificações da lei que acabaram com as pretensões governamentais. Foi repellido o uso indiscriminado do conceito de *obediência debida*, que impediu o governo de limitar infinitamente o número de militares imputáveis, estremecendo as relações estabelecidas entre governo radical e militares.

Outra artimanha importante do governo utilizada no sentido de reduzir a capacidade de penalizar os militares foi a criação da CONADEP. O objetivo era satisfazer a sociedade no que dizia respeito ao “direito à verdade.” Seria esta comissão responsável pelo recebimento de denúncias e provas relacionadas ao desaparecimento de pessoas e seu posterior envio à justiça, sem que fosse criada

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

uma comissão mista que facultasse aos congressistas poderes inquisitoriais que pudessem afetar os objetivos do governo.

Em um contexto em que Poder Executivo, forças armadas e movimentos pelos Direitos Humanos alcançaram vitórias parciais, o Poder Judicial surgiu como um ator com alto grau de autonomia e mudou a dinâmica das disputas. Transformou as vítimas da repressão argentina em testemunhas, os militares em acusados e as partes com interesses políticos em meros observadores da ação judicial. Os *juicios* militares ocorrem entre abril e dezembro de 1985, condenando os principais líderes do movimento repressivo - que teve seu auge entre os anos de 1976 e 1977 - à prisão perpétua, outros militares a penas pouco mais brandas e isentando os componentes da última junta militar de responsabilidades sobre o processo repressivo.

Mesmo que não tenha contado com a aprovação unânime da sociedade, já que foi considerada benigna pelas organizações de Direitos Humanos e apelada pela Defesa, quem questionou os procedimentos utilizados durante o julgamento, os juízos tiveram o caráter positivo de trazer a público a verdade sobre a violência praticada durante a ditadura. A ação desenvolvida pelo Poder Judiciário permitiu a comprovação dos tristes relatos que denunciaram a dinâmica da violência empregada durante a repressão Argentina e seu caráter institucional e sistemático. Trouxe à tona informações que serviriam de prova para uma série de outros julgamentos e levou o governo Radical, que havia optado uma postura complacente diante dos julgamentos, a transformar a questão da defesa dos Direitos Humanos em uma razão de Estado.⁵¹

Com o objetivo de interferir na lógica jurídica e impedir um estremecimento ainda maior com os militares, o governo partiu para a publicação de medidas emergenciais e para um acordo implícito com o comando das forças armadas de que até o fim de seu mandato os militares condenados obteriam o perdão do Estado.⁵² Foi a saída encontrada pelo governo para acalmar os ânimos e evitar, na sua perspectiva, uma reação militar que pudesse colocar em jogo a estabilidade institucional do país.

Em 24 de abril de 1986 o governo divulgou as *Instrucciones al Fiscal General del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas* nas quais isentava, a partir da retórica da obediência devida, grande número de militares de responsabilidades penais em função das violências cometidas durante a repressão. Essa primeira tentativa teve uma forte reação por parte dos setores políticos, peronistas e setores da própria UCR, dos organismos de Direitos Humanos e da Câmara Federal Penal, que ameaçou uma renúncia conjunta. Essa mobilização levou o governo a retroceder em sua decisão.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

A segunda tentativa do governo levou o poder judiciário e os movimentos de Direitos Humanos a um esforço conjunto que surpreendeu a todos. Como forma de encerrar a questão sobre a revisão do passado, o governo Alfonsín, ao invés de se arriscar em uma nova jornada que buscasse isentar militares das responsabilidades sobre a repressão, resolveu enterrá-la definitivamente. Publicou uma lei em que estabeleceu um prazo para que se colocasse, literalmente, um “ponto final” sobre a revisão. A partir da data de sua publicação, seriam dados sessenta dias para que todos os militares fossem acusados formalmente, extinguindo a possibilidade de abrir novas ações penais após o vencimento desse prazo. Não mais se tratava de tentar isentar militares de responsabilidades, mas sim decretar a prescrição das ações penais relacionadas à repressão. A *Ley de Punto Final* foi aprovada sem muitos problemas no fim do mês de dezembro, tanto na Câmara quanto no Senado - os peronistas optaram por nem se apresentarem na votação e os radicais presentes não lhe apresentaram nenhuma objeção - e janeiro era mês de férias forenses. Dessa forma, com pouco mais de 30 dias úteis, seria difícil reunir documentação e provas suficientes para a abertura de processos e indiciamento de muitos militares. A manobra foi claramente percebida pelos organismos de Direitos Humanos e pelo Poder Judicial, que tomou uma atitude inesperada ao suspender as férias de janeiro e direcionar toda sua capacidade no objetivo de abrir o maior número de causas possível. Seja por sua convicção democrática, seja por uma política radicalmente anti-alfonsinista, imprimiu uma velocidade surpreendente no esforço de realizar estas citações e em 23 de fevereiro de 1987, data que vencia o prazo previsto pela lei, o poder judiciário havia indiciado mais de 300 oficiais da alta hierarquia militar.

A atuação o Poder Judiciário conduziu à primeira crise militar do governo Alfonsín. Primeiro, pela negativa de alguns militares de se apresentarem perante a Câmara Federal para prestar depoimentos, o que foi resolvido com a ameaça de baixa e detenção, e segundo, pela realização da primeira rebelião cara-pintada, que teve lugar na “*Escuela de Infantería del Campo de Mayo*” durante a Semana Santa.

A instituição militar argentina sempre foi marcada por uma forte clivagem interna e a participação dos militares nas operações de guerra anti-subversiva e na Guerra das Malvinas fez agravar os históricos conflitos internos entre os nacionalistas e os liberais. O acirramento das disputas entre burocratas e soldados e entre generais e oficiais médios no decorrer da Guerra das Malvinas se tornou um dos pontos centrais do conflito que levou à criação dos movimentos “cara-pintadas” e a principal justificativa para suas rebeliões, que tiveram início sob a condução do tenente coronel Aldo Rico.

A reivindicação dos rebeldes era de que fosse encontrada uma solução política para a questão dos julgamentos, que houvesse uma renovação da cúpula do *Ejército* e para que fosse interrompida o que eles consideravam uma campanha da mídia, realizada com a intenção de desprestigiar as forças armadas.

A rebelião, que durou cinco dias, evidenciou a gravidade que havia adquirido os questionamentos em relação à autoridade do comandante-em-chefe do *Ejército* e a incapacidade do poder civil de submeter o poder militar à sua obediência. Com o início do debate sobre essa “questão militar,” a maior parte dos dirigentes políticos demonstrou sua propensão a aceitar a reivindicação dos rebeldes de se criar uma solução extra-judicial, seja pela via do Poder Executivo, que poderia indultar os acusados e condenados, seja pela via do Legislativo, que poderia sancionar uma lei de anistia ou de obediência devida em que especificasse os graus de responsabilidade. O resultado dessa pressão é que pouco mais de um mês da rebelião, o governo remeteu ao congresso o *Proyecto de ley de Obediencia Debida*, na qual o Executivo propunha ao Legislativo compartilhar a responsabilidade pelo encerramento da “revisão do passado.” O texto foi prontamente aprovado pelas duas casas. O sancionamento da lei evidenciou que a força ainda era um instrumento eficaz para se alcançar objetivos políticos na Argentina.

Mas a rebelião da Semana Santa e os outros movimentos cara-pintadas que se seguiram, Monte Caseros e Villa Martelli,⁵³ mais do que colocar em evidência o conflito relacionado à questão dos Direitos Humanos trouxe à tona a dificuldade civil de balizar as políticas relacionadas à ordem dentro da cadeia comando e a questão militar. Ao mesmo tempo em que defendiam uma posição em relação ao juízo, as forças armadas se encontravam divididas em relação aos seus interesses institucionais.⁵⁴ As discussões versavam sobre o papel que as forças deveriam ter em áreas como segurança e inteligência interna, em decisões relacionadas aos potenciais casos de conflito, como a questão das Malvinas e o Canal de Beagle, em decisões referentes ao desempenho das indústrias bélicas no país etc.

O início do governo Alfonsín, obedecendo ao plano de reestruturação militar proposto pela UCR, havia sido marcado pela significativa redução da liderança militar, assim como de seu orçamento.⁵⁵ As estruturas de comando das forças armadas foram reorganizadas e incorporadas ao *Ministerio* da Defesa, que se tornou o seu principal gestor, sob a supervisão direta de um ministro civil, e foram proibidas de atuar na política interna do país.⁵⁶

Desde 1983 teve início o longo debate público sobre a elaboração da *Ley de Defensa Nacional/LDN* que seria aprovada apenas em 1988. Este debate levou cerca de cinco anos, resultado não da falta de

discussões no Poder Legislativo, mas justamente da quantidade de propostas de regulamentação enviadas ao Congresso Nacional. Os pontos mais controversos desse debate estavam relacionados ao tipo de definição que seria aplicada à *segurança interna* dentro do conceito de Defesa Nacional e o conseqüente envolvimento das forças armadas e da inteligência militar em operações de inteligência política interna. O julgamento das *Juntas Militares* e o processo de elaboração e aprovação das leis de *Obediencia Debida* e *Punto Final* foram importantes questões que matizaram a profundidade da discussão. A preocupação era direcionar as forças armadas para questões relativas à defesa, estabelecendo explicitamente as diferenças entre Defesa Externa e Segurança Interior. O debate procurava fixar as responsabilidades das forças armadas a respeito das agressões externas, reformular os conceitos de segurança interna e rever o papel da inteligência militar em operações de inteligência política interna, com o objetivo de evitar que as tarefas desempenhadas pelas agências militares durante a ditadura voltassem a ser realizadas. (os militares já haviam sido proibidos de conduzirem serviços de inteligência civil desde o início do governo de Alfonsín [Lei 23.023 de 1983], mas permanecia a necessidade de definir e regulamentar claramente as áreas de inteligência civil e militar).

A legislação aprovada em 1988 impôs a supremacia do controle civil sobre os militares, regulamentou a criação de um sistema de Defesa Nacional e reformulou o papel institucional das forças armadas, reafirmando sua subordinação ao *Ministerio* de Defesa. Pela primeira vez ficou explícita a atuação militar somente no que dissesse respeito à Defesa Externa. As forças armadas passariam a garantir, exclusivamente, a segurança externa, desmilitarizando a segurança interna do país.⁵⁷ Foi estabelecida uma distinção clara entre Defesa Externa e Segurança Interior e, em função da complexidade do tema, foi determinado que a questão da segurança interna fosse tratada em regulamentação específica.

A LDN consubstanciou um evidente avanço em matéria de controle sobre os militares, pelo menos em seu aspecto normativo-institucional, pois bastou uma nova rebelião cara-pintada [*La Tablada*] para que o governo criasse o Conselho de Segurança Nacional como órgão de assessoramento da Presidência da República em matérias de segurança interna e ação anti-subversiva, causando um retrocesso nas relações civis-militares.⁵⁸

Mas dessa vez, a rápida reação do Poder Executivo e a capacidade de mando na condução da repressão ao movimento trouxeram à tona duas importantes questões. Primeiro, desarticulou o discurso cara-pintada que acusava o *Estado Mayor* de não possuir, naquele momento, capacidade para conduzir o *Ejército*. Segundo, a violência empreendida pelos rebeldes permitiu que se

reivindicasse e legitimasse o conceito de guerra, na qual as forças armadas haviam se baseado para realizar a repressão durante a ditadura militar. Esse fator possibilitou que o governo considerasse positivamente a demanda pela intervenção militar em conflitos internos e na inteligência interior, conduzindo à criação do Conselho de Segurança.

O Conselho era composto pelos ministros do Interior, Defesa, das Relações Internacionais, pelo secretário de inteligência e pelos chefes de Estado Maior Conjunto e dos Estados Maiores das forças armadas. O governo violou a LDN ao permitir a intervenção das chefias das forças armadas em um conselho que teria como missão principal assessorar o presidente da República

*“en relación a medidas a adoptar para conjurar todo hecho de violencia organizada que atente contra la seguridad, la vida, la propiedad o la libertad de los habitantes de la Nación o ponga en riesgo a alguna de sus instituciones o su patrimonio, así como suministrar a la Justicia Federal toda la información que pueda ser útil para la investigación y juzgamiento de los hechos”, e acerca “de la estrategia para la acción antissubversiva; la articulación de los mecanismos de seguridad para lograr la mayor eficacia en su accionar; la articulación de las tareas de inteligencia operativa; la coordinación de las acciones con los diversos gobiernos provinciales”.*⁵⁹

A regulamentação do Conselho significou uma reviravolta nas Relações Civis-Militares e no conseqüente processo de desmilitarização da segurança interna do país alcançado com a LDN. Faltou um importante debate entre dirigentes e representantes políticos das mais representativas organizações corporativas sobre o perfil das forças armadas e sobre a necessidade de superação da Doutrina de Segurança Nacional. A atuação dos radicais, peronistas e outros atores revelou as deficiências, imprecisões, contradições e ausência de homogeneidade, que configuram o quadro de limitações dos atores políticos. Resultado da inexistência de especialistas civis na área de defesa, aliada a uma histórica ausência de capacidade para uma ação coligada, o que teria acarretado em confusões, improvisação, erros de apreciação e de mando [LOPEZ, 1995:133-141] e de uma avaliação equivocada do grau de resistência e desestabilização que os militares efetivamente poderiam oferecer, com a possibilidade concreta de um retorno autoritário. A oposição militar e a falta de firmeza governamental impediram a implementação de mudanças profundas na organização e preparação das forças armadas [SAÍN, 2000:09].

Resumindo os principais pontos relacionados ao *momento crítico argentino, suas condições antecedentes, clivagem e legado inicial*, destacamos:

Primeiro, no processo de transferência de poder os militares não possuíam condições de estabelecer as novas regras do jogo, mas permaneceram em condições de administrar sua saída do poder e de participar da elaboração da agenda eleitoral.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

Segundo, a manutenção dos militares na condução administrativa do governo nesse momento de transferência está longe de significar a manutenção do *status quo*, pois a completa inexistência de institucionalidade durante o regime, os altos graus de violência e a derrota na guerra acarretaram um fraco poder de negociação, impedindo a materialização de um pacto condicionante de consolidação e refundação do sistema político, viabilizando uma reformulação nas Relações Civis Militares. O enfraquecimento do poder castrense só não foi mais imediato em função da incapacidade civil de ocupar o vazio político deixado pelos militares, fruto, entre outros fatores, da ausência de falta de coesão dos interesses civis. Fragmentação refletida nas disputas políticas que envolviam os peronistas, que optaram por temporizar com os militares durante os processos de negociação, e os radicais, que nesse mesmo momento de negociação entraram em confronto direto com os militares, valorizando a importância da revisão do passado e da defesa dos Direitos Humanos, traduzindo essa luta em parte de seu programa de governo.

Terceiro, o governo Radical que teria inaugurado uma nova lógica política, marcada pelo consenso político, pela inexistência de condições que pudessem excluir da participação política qualquer setor partidário ou social e pela ausência de tutela militar [SAÍN, 2000:25], lógica política que não foi necessariamente condizente com a postura assumida no momento das negociações. O partido havia priorizado uma readequação das relações civis militares e no entanto limitou-se a uma parcial revisão jurídica das violações aos Direitos Humanos, que não foi acompanhada de uma adequada revisão das capacidades militares e de sua profissionalização.

A intenção do presidente relacionada à revisão judicial era a de que os julgamentos recaíssem apenas sobre as lideranças militares, o que apenas foi evitado em função da atuação da Justiça Federal Argentina, que ampliou o universo dos processos. Essa atuação conduziu o governo fraco de Alfonsín, que nunca havia contado com a maioria nas casas legislativas, que não conseguiu controlar a ação dos sindicatos peronistas e que sofreu fortes pressões militares, a aprovar as leis do *Punto Final* e da *Obediencia Debida*, isentando de julgamento a maioria dos militares. Ainda que não tenham alcançado seu objetivo de *olvido del pasado*, as forças armadas, com a cumplicidade do Poder Executivo, ainda tiveram forças de frustrar várias tentativas dos organismos defensores dos Direitos Humanos. Evitaram o julgamento civil em primeira instância, obstruíram a formação de uma Comissão Bicameral investigadora, conseguiram assegurar que um expressivo número de oficiais jovens escapassem dos julgamentos etc.⁶⁰ Mas ainda que os organismos de Direitos Humanos não tenham alcançado integralmente seus objetivos, prejudicados principalmente pelas insubordinações militares, houve um efeito positivo de atribuição de culpas e responsabilidades, mesmo considerando os retrocessos vividos em matéria de julgamentos.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

Resumindo, podemos dizer que o *momento crítico argentino* deixou um saldo positivo em termos de Relações Cívicas Militares: os militares perderam a capacidade de estabelecer as regras do jogo político e os valores democráticos foram fortalecidos. Entretanto, as oscilações enfrentadas nesse período, resultantes principalmente da diferença de interesses entre PJ e UCR, mas também da mudança de postura assumida pelos radicais enquanto oposição e governo, indicam que o *legado inicial* emergiu das articulações realizadas durante o *momento crítico*, mas não apenas delas.

Resta saber se as oscilações produzidas no *legado inicial* conduzirão o país a uma reversão do novo quadro institucional, causando maiores retrocessos nas relações cívicas militares ou se a leitura da reforma do sistema de inteligência na Argentina à luz dos *momentos críticos* indicará que a correlação entre o *legado* produzido pelo rearranjo institucional na Argentina somente pode ser lido em uma perspectiva de maior prazo, indicando que ele não se cristalizou imediatamente ao final do *momento crítico*.

2.3 – Legados

2.3.1 - Os Serviços de Inteligência civis e militares no processo de institucionalização do sistema argentino de inteligência. 1983-2001.

O arcabouço legal do sistema de inteligência argentino durante os anos compreendidos entre 1983 e 2001, período no qual foi fortalecido o debate sobre a subordinação militar e a reforma do sistema de inteligência, permaneceu muito próximo ao modelo estabelecido durante a sua criação, com pouquíssimas exceções, a exemplo de sua responsabilidade em relação à luta contra o comunismo e da proibição de se designar militares para a condução da antiga *Secretaria de Inteligencia de Estado*.

Em 1990 foi designada à SIDE a função de “*proporcionar al Gobierno nacional las informaciones necesarias a fin de colaborar en la mejor conducción de los asuntos del Estado.*”⁶¹ Essa função foi revalidada em 1992, através do Decreto 438/92⁶², que substituiu o decreto 132/83 e realizou algumas alterações na Lei 22.520 de *Ministerios*. De acordo com essa lei, o secretário da SIDE forma parte do *Gabinete Nacional*, com responsabilidade de intervir na elaboração dos objetivos políticos; na determinação de políticas e estratégias nacionais; de intervir na determinação de prioridades e na aprovação dos planos, programas e projetos conforme determinação do sistema nacional de planejamento; na elaboração do projeto do orçamento nacional; além de informar sobre as atividades próprias de sua competência e que o Poder Executivo julgar de interesse para o conhecimento dos outros integrantes do gabinete.

A SIDE permaneceu como órgão diretamente ligado à Presidência da República; dotada de meios operativos, logísticos e com pessoal próprio para a obtenção, reunião, produção e divulgação de informações relacionadas à “*seguridad nacional*,” acumulando competência nas áreas de inteligência interior, exterior e contra-inteligência; conduzida por um secretário com *status* de ministro; e regulada por leis e decretos secretos.

Durante esses anos, apesar do esforço para se fortalecer o papel da *Central Nacional de Inteligencia* dentro do sistema de inteligência, ela permaneceu sem nenhum tipo de preponderância. Em 1986 o decreto secreto 1917/86 estabeleceu para a CNI uma nova organização, vinculando sua presidência à direção da SIDE. A intenção seria dotá-la de “*mayor ejecutividad y unidad de acción.*” Entre suas “novas” funções, caberia à *Central* produzir, orientar, coordenar as atividades dos integrantes do sistema, bem como propor os elementos essenciais à inteligência e à elaboração e atualização da doutrina nacional de inteligência. Para tanto foi criado o cargo de *Secretario General* e a *Juncta*

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

Directora no colegiada composta, permanentemente, por um subsecretário da SIDE, pelo secretário Geral da CNI, pelos subsecretários de Defesa, de Relações Exteriores, do Interior, de Economia, pelos chefes da *Jefatura C – Inteligencia*, do *Estado Mayor Conjunto*; *Jefaturas II - Inteligencia del Estado Mayor del Ejército* e das *Fuerza Aérea* e do *Estado Mayor de la Armada*. Os outros órgãos relacionados à inteligência ali não representados manteriam uma dependência funcional permanente com a chefia da CNI. (Art. 5º) O objetivo desse gabinete seria o de coordenar a produção de inteligência estratégica para a presidência e permitir a troca de informações entre os vários órgãos de inteligência que compunham o sistema.

Através do decreto secreto 1759/87, que substituiu o decreto anterior, a CNI foi instituída, de acordo com o artigo 2º, como o organismo de maior nível em questões de inteligência, responsável por elaborar e difundir à Presidência e aos outros componentes do sistema, as informações necessárias à satisfação de suas necessidades, mantendo as mesmas funções descritas no decreto anterior.(Art. 3º). Houve uma integração formal entre a *Central* e os *Ministerios* de Defesa, Relações Exteriores e da Economia, com a SIDE, com os organismos de inteligência do EMC e de cada um das três forças, além dos organismos de inteligência da Gendarmería, da Prefeitura Naval e da Super Intendência de Interior, da Polícia Federal. Composta por um presidente, um vice-presidente e uma Junta Diretora, a CNI se tornaria responsável por coordenar “*las actividades de todos los organismos de inteligencia existentes.*”(Art. 7º).

Não obstante a designação de todas estas funções, a CNI nunca foi dotada de meios próprios para obtenção de informações e a verba a ela destinada sempre permaneceu muito inferior à destinada a SIDE. As escassas faculdades para desenvolver a coordenação das atividades a ela atribuídas, o que incluía a atuação em uma complexidade de temas e questões, e o desinteresse político de dotá-la de maior capacidade inviabilizaram a atuação da CNI como órgão coordenador do Sistema de inteligência, transformando-a em um organismo ineficaz.

Resultado da baixa capacidade dos militares de intervir na elaboração da política interna do país, de uma maior imposição civil sobre os militares, de uma substancial redução orçamentária e da delimitação de suas funções de maneira cada vez mais precisa, através das Leis de *Defensa Nacional* e de *Seguridad Interior*. Aprovada durante o governo Ménem, [89/2000] a *Ley de Seguridad Interior/LSI* foi o resultado de um consenso político entre os dois principais partidos políticos (PJ/UCR), que recolocou em cena a diferença conceitual entre Defesa Externa e Segurança Interna estabelecida pela LDN. Essa lei enfatizou a proibição dos militares de interferir na segurança interna, apenas três situações permitiriam a incursão militar nessa área: quando da

necessidade de apoio logístico em ações de segurança interna empreendida pelas forças policiais, quando as próprias instalações militares se tornassem alvo de ataques, e para o reestabelecimento da segurança interna, mediante situações excepcionais, em que o emprego do sistema federal de segurança resultasse insuficiente.

Esses rearranjos institucionais, todos frutos da forma com que foi conduzido o processo de transição Argentina, fizeram com que os serviços de inteligência militares tivessem suas atividades direcionadas, normativamente, para questões estritamente militares: inteligência técnico-operativa, de imagens, de comunicações etc. Normativamente, porque as forças armadas se mantiveram sob uma postura ambivalente. Dotados de meios próprios de obtenção de informações, os serviços de inteligência militares durante as décadas de 1980 e 1990 ainda arriscaram algumas incursões no campo da política interna. De 1983 a 1989 estava presente a questão militar das “revoltas,” além do país atravessar graves crises sociais, expressas nos números de saques, passeatas etc. O governo civil contava com a possibilidade de utilizar as forças armadas como uma fonte de segurança. Na década de 1990 houve uma série de causas, incidentes e escândalos judiciais envolvendo os organismos de inteligência militar em atividade de seguimentos políticos. Em 1997, por exemplo, houve uma denúncia contra o órgão de inteligência da Aeronáutica, que estaria espionando jornalistas que publicavam matérias defendendo a privatização dos aeroportos. Outra causa judicial esteve relacionada ao serviço de inteligência do *Ejército*, por espionar pessoas vinculadas aos organismos de Direitos Humanos, em Córdoba. Essas ações judiciais tiveram como consequência o afastamento de vários militares responsáveis pela condução da inteligência. Mas o importante destacar é que, a partir das leis sancionadas [88/92] a área de atuação da inteligência militar foi extremamente reduzida, e as ações judiciais ocorridas durante a década de 1990 demonstram que, de alguma forma, os militares possuem condições de atuarem na política interna, mas se estas ações ilegais são descobertas, estão dados os mecanismos institucionais necessários para processá-las e puni-las.

Em resumo, para os anos 80 e 90, à exceção da proibição da manutenção de militares na condução da SIDE e de mudanças de menor impacto, implementadas através de regulamentação secreta, a SIDE e a CNI mantiveram, institucionalmente, suas funções, estruturas e organizações. Entretanto, a implementação das Leis de *Defensa Nacional* [88] e de *Seguridad Interior* [92] definiriam outros parâmetros que regulariam o funcionamento do sistema de inteligência, tanto na área civil quanto militar.

2.3.2 - O debate parlamentar.

A discussão sobre a re-elaboração do sistema de inteligência argentino seguiu a tendência de alguns países democráticos, que passaram a se preocupar com a incorporação da questão do controle legislativo, como forma de evitar que esses organismos retivessem espaço de autonomia na definição de suas agendas, e com a definição de maiores graus de coordenação e de eficácia às atividades desenvolvidas. Os focos de análise do debate sobre inteligência vieram sendo reformulados na medida em que a Guerra Fria chegava ao fim e em que surgia o questionamento sobre a necessidade da manutenção de serviços de informações/inteligência.

Tanto nas grandes potências ocidentais, como em algumas democracias emergentes, pela primeira vez na história da inteligência, as discussões sobre como se deveriam estruturar essas comunidades transcenderam o âmbito restrito dentro do Poder Executivo, sendo alvo de discussões também nos Congressos Nacionais e nas universidades. Não se tratava mais de apreciar assuntos relacionados à inteligência apenas em função de escândalos amplamente explorados pela mídia, mas da necessidade de se adaptar a atividade ao novo contexto internacional. As reformas do Estados exigiam, como critério de qualidade democrática, transparência e responsividade em relação às atividades por eles conduzidas. Mas a transparência não seria o único requisito para validar a existência dos serviços de inteligência naquele momento. Era necessária a comprovação da eficácia da atividade, considerada a relação custo benefício de sua atuação. A aprovação da *Ley de Inteligencia* argentina coincidiria com um momento histórico em que os vários países da América Latina estavam obtendo avanços no que corresponde à aprovação de regulamentação dos sistemas de inteligência, como é o caso do Brasil, Chile e Venezuela.

Outro ponto considerado dentro dessa tendência, avaliado por vários autores para a reformulação dos sistemas de inteligência, é o impacto da globalização e das novas tecnologias da comunicação e informação. O crescimento constante da velocidade e da facilidade das comunicações, fenômeno denominado por José Manuel Ugarte como “*democratización del conocimiento*,” seria o resultado da distribuição e progressiva potencialização da internet, da difusão do pensamento e das culturas, e do progresso tecnológico. A constante necessidade de adquirir conhecimentos de realidades e culturas diversas requereria mudanças crescentes da atividade de inteligência. Um dos principais desafios dessa “nova inteligência” seria o de maximizar as possibilidades da “era da informação” a seu favor [UGARTE, 2003(a)].

Para Eduardo Estevez esse impacto se traduz, entre outras questões, na possibilidade de se exigir maiores graus de transparência às comunidades de inteligência. As comunicações instantâneas

teriam aberto um questionamento quanto ao grau de autonomia dessa área, sujeitando-lhe a uma maior e significativa visibilidade e acarretando, desta forma, restrições ao seu grau de liberdade. A difusão das tecnologias tornaria mais difícil escapar da transparência, uma vez que o grau de penetração dos organismos estatais na esfera privada se tornou acessível a uma considerável parcela da sociedade. Essas restrições seriam reforçadas por uma vontade manifesta dos âmbitos políticos em exercer controle em um campo que até então era considerado tabu [ESTEVEZ, 2000(a)].

Na Argentina, um dos indicativos desse interesse em discutir e legislar na área de inteligência seria marcado, para Eduardo Estevez, pela série de seminários internacionais sobre controle parlamentar de inteligência, organizados pela *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia del Congreso Nacional* [ESTEVEZ, 2002(a)]. Perspectiva que se confrontaria com a visão menos otimista do cientista político Marcelo Saín, que apesar de reconhecer o consenso político sobre a necessidade de reconverter o sistema de inteligência em uma instituição mais transparente, afirma que esse não tem se traduzido institucionalmente em uma manifesta vontade política “*dirigida a llevar a cabo tal desafio*” [SAÍN, 1999]. A baixa participação legislativa evidenciaria como o interesse na reformulação do sistema de inteligência possuía um caráter muito mais acadêmico do que político. Indiferença, incompetência e até mesmo uma intenção premeditada de prorrogar a atual situação impediriam esta reforma.⁶³

Diante de tal impasse, apenas a leitura do processo político de institucionalização do sistema de inteligência argentino, com ênfase na agência civil, a *Secretaria de Inteligência*, permitir-nos-á perceber como as dificuldades identificadas pela literatura podem ser observadas, concretamente, nas dificuldades causadas pela natureza da atividade e pelos padrões mais gerais de relacionamento entre as várias burocracias estatais e entre a sociedade civil.

A reforma do sistema de inteligência na Argentina e as primeiras tentativas de controlar a atividade tiveram início com o processo de transição para o governo civil em 1983, quando o governo civil assumiu a condução política do país sem a necessidade de dividi-lo com um poder *de jure*. Nesse caso em específico, os militares deixaram o poder enfraquecidos, sem condições de estabelecer regras de comportamento para o governo civil, e ainda foram obrigados a mudar sua postura política e seu foco de interesse, substituindo um padrão ofensivo de conduta, por um padrão defensivo, direcionado, sobretudo, às questões externas.

Nesse sentido, a reformulação do sistema buscava, a princípio, estabelecer barreiras para os setores de inteligência, considerando o desempenho de funções ilegítimas desencadeadas desde o momento de sua criação. Embora a violação da privacidade dos cidadãos, através das escutas telefônicas

ilegais, da invasão em domicílios privados, de chantagens e extorsões, e a violação aos Direitos Humanos serem uma prática corriqueira dentro do sistema de informação argentino desde a década de 1940, foi principalmente a partir do PRN, iniciado com o golpe militar de 1976, que a violência política se agravou de forma generalizada. Estabelecer limites para a atuação dos serviços de informações/inteligência através de leis que regulamentassem e controlassem seu funcionamento, salvaguardando e protegendo os civis deste tipo de atividade foi o principal objetivo dos legisladores que apresentaram propostas de reforma do sistema de inteligência ainda durante o primeiro governo civil instalado em 1983.

Com poderes para impor modificações e restrições à atuação militar, em função das condições possibilitadas pela transição, as primeiras medidas tomadas no começo do governo de Raúl Alfonsín foram a de suprimir a exigência da condição de militar para exercer qualquer posto das estruturas alheias às forças armadas, proibir a direção dos serviços de inteligência civil por militares, e tentar fortalecer, efetivamente, o papel da *Central Nacional de Informaciones* enquanto órgão responsável pela coordenação do sistema.⁶⁴ Embora tenha sido criada com essa função, até então ela não havia tido instrumentos para desempenhá-la.

Projeto de Lei do Deputado José Luiz Manzano

Já o debate sobre inteligência e controle no Congresso Nacional, em específico, teve início no ano de 1986, quando o deputado José Luiz Manzano (PJ) enviou projeto de lei intitulado *Preservación de los Derechos Individuales de la Ley de Agencia de Inteligencia*.⁶⁵ O projeto se dividia em três títulos. O primeiro discorria sobre o acesso dos indivíduos aos arquivos de inteligência e assegurava-lhes o direito de perguntar pela correção dos erros ou falsos dados dentro de seus arquivos. Em caso de negatória, poder-se-ia recorrer à intervenção judicial como o último empreendimento individual. O segundo propunha a criação de uma nova escola de inteligência, na qual seriam ministrados, inclusive, cursos sobre a preservação democrática da paz doméstica. O último título previa o estabelecimento de um Comitê Parlamentar de fiscalização para atuar no controle dos serviços de inteligência, a ser composto de 10 senadores. O objetivo desse título era o de assegurar ao poder legislativo a capacidade de “*intervenir e investigar en los organismos de inteligencia existentes o a crearse.*” A importância desse título é que ele balizaria o Título VII da *Ley de Seguridad Interna* de 1992, quando pela primeira vez que se regulamentou o controle dos serviços de inteligência argentinos. Outro destaque desse projeto se deve ao fato de que ao propor regulamentação do controle sobre a atividade de inteligência, o deputado procurou aplicar essa função inclusive sobre as atividades de inteligência que poderiam ser desencadeadas pelo setor

privado. O controle incidiria sobre a CNI, sobre os órgãos militares de inteligência, assim como sobre qualquer outro organismo público ou privado, destinado à atividade de inteligência. Mas em realidade, após a apresentação desse projeto, foi a própria elaboração da LDN quem impôs maiores graus de controle aos serviços de inteligência militares.

Ley de Defensa Nacional

Um segundo momento de definição do novo sistema de inteligência e de suas formas de controle ocorreu com a aprovação da *Ley de Defensa Nacional* 23.554 de 1988, centrada essencialmente em que papel caberia aos militares no marco da Defesa Nacional. Como visto, o debate sobre “a questão militar” naquele momento girava em torno do tema da violação aos Direitos Humanos, do papel que se deveria dar às forças armadas e do esforço de enquadrar legalmente a subordinação militar ao poder civil.⁶⁶

A criação da LDN trouxe significativos avanços legais-institucionais em matéria de controle democrático. A defesa nacional foi estabelecida como uma projeção institucional do Estado, com a função exclusiva de garantir a segurança externa do país. (Art. 1º) Retirou-se de sua responsabilidade a função de proteger a “segurança interior”, antigo sinônimo de “controle político-interno” conduzido pelas forças armadas, principalmente através de seus serviços de inteligência. Ficou estabelecido que esses seriam coordenados por uma instância superior de dentro do *Ministerio* da Defesa e que as questões relativas à política interna não poderiam constituir em sua hipótese de trabalho. A lei atingiu diretamente o desempenho do sistema de inteligência, a partir do momento em que proibiu aos serviços de inteligência das forças armadas de atuarem em campos da política interna do país.

De acordo com os artigos 4 e 15, respectivamente, “*para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior*” e “*el organismo de mayor nivel de inteligencia proporcionará la información y la inteligencia necesarias a nivel de la estrategia nacional de la defensa*”, sendo que “*las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares.*” Como forma de evitar qualquer tipo de dúvidas relacionadas à definição conceitual, a nova lei definiu Defesa Nacional como a integração e coordenação de ação de todas as forças da nação para a resolução daqueles conflitos que requerem o uso das forças armadas, em confronto com uma agressão externa. (Art. 2º). Além de diferenciar “Defesa Nacional” de “Segurança Interna”, essa lei

ainda estabeleceu o prazo de um ano para que o *Consejo de Defensa Nacional*, criado por aquele instrumento, elaborasse e enviasse ao Poder Executivo regulamentação sobre o sistema nacional de informaciones e sobre segredos de Estado. Outro fator que colaborou para a diminuição do poder militar foi a redução do orçamento, que obedecia às necessidades da reforma econômica Argentina.

Essa redução da capacidade de atuação dos serviços de inteligência militares teve como contrapartida o fortalecimento da SIDE, que absorvia grande parcela do orçamento direcionado à área de defesa e que seguiu mantendo amplas faculdades. Este poder teria despertado o interesse do governo, sendo convertido em instrumento de ação política. Inserindo-se na administração pública e em várias organizações da sociedade civil, e mantendo seus interesses na política interna Argentina, a SIDE manteve a hipertrofia da área de inteligência, que seguiu com pouco preparo para o manejo e produção de análise da inteligência externa.

Projeto de Lei do deputado Victorio Bisciotti

A segunda tentativa de regulamentação da atividade de inteligência e de seu controle por parte do legislativo seria o projeto de lei *Régimen Orgánico de Información e Inteligencia del Estado Nacional*, apresentado por um grupo de legisladores radicais e encabeçado pelo deputado Víctorio Bisciotti (UCR) em 28 de junho de 1990.⁶⁷ Esse seria o primeiro projeto de regulamentação orgânica da atividade de inteligência e propunha uma profunda reforma da estrutura orgânico-funcional vigente, a partir da descentralização do sistema, subordinando as áreas de Inteligência de Defesa, Inteligência Externa e Inteligência Interior aos seus respectivos *Ministerios*. Sintetizando as principais críticas relacionadas a essa estrutura, o projeto evidenciava que a CNI não constituía o mecanismo adequado para a coordenação do sistema, criticava a dependência da *Secretaria de Inteligencia* diretamente à Presidência da República, além da evidente superposição de esforços e tarefas, frutos da imprecisão na definição de tarefas a cada órgão do sistema. Dessa forma, a descentralização seria um mecanismo atribuído com os fins de limitar o número de agências com meios próprios de obtenção de informações e de impedir que vários órgãos desempenhassem a função de contra-inteligência e de obtenção de informações vinculadas à proteção da ordem constitucional e à segurança interna. Para tanto, incluía definições doutrinárias que buscavam estabelecer uma distinção rigorosa entre inteligência externa e interna, e abolindo a utilização da espionagem no âmbito da política interna. Em relação ao controle externo, esse projeto regulamentava um complexo esquema de controle parlamentar e judicial sobre os órgãos e organismos integrantes do Sistema Nacional de Inteligência. Propunha a criação de um *Comité de*

Coordenación de la Inteligencia e Información, que ficaria sob a responsabilidade do presidente, e de um *Comité de Regulación y Control de la Inteligencia y de la Información*, bicameral, como forma de assegurar a supervisão parlamentar. Esse projeto seria reapresentado em 1992, com algumas alterações, desta vez inserindo o discurso da necessidade de eficácia da condução de inteligência, como forma de legitimar os custos realizados.⁶⁸

Projeto de Lei do Senador Eduardo Vaca

Em 1991 o senador Eduardo Vaca (PJ), naquela ocasião, presidente do Comitê de Defesa Nacional, enviou o Projeto-Lei 729/91 que regularia a formação do *Sistema Nacional de Inteligencia*. Esse texto apresenta um conceito de inteligência extremamente amplo “*coleta y procesamiento de informaciones para optimizar la tomada de decisiones*”, para um projeto que pretendia readequar a inteligência e acabar com a prática do “secretismo” no país (de acordo com os Fundamentos que justificam seu envio). Estabelecia a CNI como órgão responsável pela coordenação do sistema de inteligência e criava um conselho permanente para assistir a presidência na condução do SNI. Propunha a criação de um *Gabinete Superior de Análisis/GAS*, a ser composto no máximo por trinta especialistas, com a missão de elaborar e difundir os informes produzidos pelo sistema. Estabelecia três subsecretarias dentro da CNI: uma para inteligência setorial, outra para a coordenação da inteligência e uma terceira para os casos administrativos e técnicos. Também criou uma *Sub-Secretaria de Inteligencia de Defensa* dentro do *Ministerio* da Defesa. No entanto, o que fica evidenciado é que o projeto propunha a transferência das funções da SIDE para a CNI, mantendo a estrutura vigente, além de evitar definir a missão e as funções dos serviços que comporiam o sistema.

Em relação ao controle, o projeto propunha a criação de uma comissão legislativa a ser composta por 6 senadores, representadas pelo menos as duas primeiras minorias. A supervisão e controle seriam realizados através da presença do presidente da comissão e do vice nos Conselhos do Sistema Nacional de Inteligencia, que realizariam o Controle Orçamentário. O argumento era de que, a exemplo do modelo norte-americano, apenas através do controle do dinheiro que as agências colaborariam. A inteligência ficaria proibida de realizar funções policiais, de revelar informações sobre qualquer habitante ou organização, adquirida pelos órgãos de inteligência, exceto nos casos em que se configurar interesse público, e mesmo assim, apenas sob autorização judicial. A CNI teria exclusividade para a realização de interceptações de comunicações. As discussões sobre esses projetos seriam temporariamente suspensas para que se aprovasse uma nova lei de segurança

interior para aquele país, constituindo-se em um importante passo para o estabelecimento da arquitetura institucional que atualmente delimita a atuação dos órgãos e organismos de defesa e segurança argentinos.

Lei de Seguridad Interior

A terceira parte do processo de institucionalização do sistema de inteligência ocorreu durante os debates de criação da *Ley de Seguridad Interior*, Lei 24.059/92, em torno dos projetos justicialista (deputado Miguel Angel Toma) e radical (Victorio Bisciotti), apresentados em 1989 e 1990, respectivamente.⁶⁹

A LSI é a base de um sistema organizado com o objetivo de planejar, coordenar, controlar e dar suporte aos esforços legais necessários à manutenção da segurança interna. Como visto, essa lei detalhou ainda mais a distinção conceitual entre o que deve ser considerado da área de defesa e de segurança. A Segurança Interior, que implica o “*empleo de los elementos humanos e materiales de todas las fuerzas policiales y seguridad*” (TIT.I, Art. 3º), ficou definida como:

“La situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías e la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo republicano y federal que establece la constitución nacional.”

Ou seja, a partir da definição apresentada se tornou possível distinguir inteligência de segurança interior relacionada ao processo de informação relativa a pessoas, grupos ou organizações envolvidas em delitos. Essa inteligência de caráter policial constitui em uma ferramenta cotidiana na luta contra a delinquência organizada e serve, eminentemente, à função de polícia judicial, desenvolvida tanto pelos corpos policiais como pelas forças de segurança, ou seja, possui um caráter muito diferente da inteligência interna vinculada ao processo político do país.

Como forma de estabelecer uma instância de coordenação das policias, fez recair as responsabilidades em matéria de segurança interior ao *Ministerio* do Interior, quem ficaria responsável pela condução política da Polícia Federal, das polícias provinciais e das forças de segurança do Estado, e por exercer a direção superior dos referidos corpos. Como forma de evitar dúvidas em relação aos papéis a serem desempenhados pelos órgãos responsáveis pela atividade de inteligência em matéria de segurança interna, estabeleceu a criação da *Dirección Nacional de Inteligencia Interna/DNII*, que se constituiria no órgão pelo qual o *Ministerio* do Interior exerceria a

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

função de coordenar a atividade de inteligência e informações destes corpos, criando, para tal efeito, o *Consejo de Seguridad Interior/CSI*, com a missão de assessorar o ministro, quem poderá “*requerer de los organismos civiles nacionales o provinciales de inteligencia y los de las fuerzas de seguridad y policiales, toda información e inteligencia necesaria, la que deberá ser suministrada.*” A grande importância dessa lei foi o fato de ela ter estabelecido a supervisão congressual sobre os órgãos de segurança e inteligência através da criação da *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia y Seguridad*. Seria a primeira vez que o Poder Legislativo argentino regulamentaria mecanismos de controle parlamentar sobre a atividade de inteligência.

O Título.VII da referida lei determinou a composição e as faculdades de uma comissão bicameral para exercer o controle sobre a atividade. Essa seria composta por doze membros, seis representantes do Senado e seis da Câmara, e teria caráter permanente e regulamento próprio. Possuía capacidades para requerer aos órgãos públicos as informações necessárias; requerer do Poder Judiciário a citação, o comparecimento das pessoas consideradas pertinentes e o impedimento de saída do território nacional de pessoas investigadas; e para propor ao Executivo as medidas tendentes à superação das deficiências que forem constatadas. Ela seria responsável pela produção anual de um informe público às Câmaras do Senado e dos Deputados, e um informe secreto dirigido a elas e ao Poder Executivo, na qual informaria a respeito dos resultados obtidos. Em caso de divisão de opiniões, seriam produzidos quantos informes fossem necessários. (Art. 37) Assim definida, a *Comisión* ficou responsável pelo controle das atividades de inteligência e de segurança.

Entretanto, essas funções supõem controle sobre um conjunto distinto de atividades e de organizações, e o que é mais grave, sobre um conjunto de instituições historicamente detentoras de altos graus de autonomia e de corporatividade orgânico-funcional. O controle sobre os organismos de segurança interior está relacionado a todo o sistema nacional de segurança, o que inclui desde as instâncias de condução político institucional, concentradas na Presidência da República, até o conjunto de atividades desenvolvidos pelas polícias federal e provinciais e pelas forças de segurança (Prefectura Naval e Gendarmeria), além de seus respectivos serviços de inteligência, da SIDE e a CNI. O atendimento a esse conjunto de funções foi uma das maiores críticas relacionadas ao mecanismo de controle estabelecido nessa lei, na medida em que limitava a capacidade real de controle por parte da *Comisión*. O controle eficiente sobre um conjunto de atividades que são desencadeadas de forma secreta e reservada demanda, nos sistemas democráticos, um conjunto de instrumentos que lhe permita viabilizar o controle interno das estruturas e da dinâmica funcional das atividades. Do ponto de vista que requer o controle – *legitimidade e eficácia* - a *Comisión* Argentina apenas havia sido facultada para fiscalizar o primeiro aspecto. Outra crítica era a de que através

desta comissão aprovada apenas seria possível realizar um controle retroativo e parcial da atividade de inteligência, e mesmo assim em função de informações que vazassem sobre a atividade e que as tornasse públicas, pois não lhe haviam sido facultadas as credenciais de acesso às informações classificadas. Mesmo após a criação das Leis de *Seguridad Interior* e de *Defensa Nacional*, as normas e legislações que regulamentavam a organização e o funcionamento dos órgãos de inteligência se mantiveram secretas. O funcionamento da *Comisión* ficou comprometido pelo fato de ela não ter sido contemplada pelo conjunto de atribuições necessárias.

De acordo com Marcelo Saín, as deficiências no estabelecimento da *Comisión de Control* seriam o resultado da ausência de uma discussão crítica e minuciosa sobre o tema. O controle em busca de aspectos unicamente direcionados à legitimidade na Argentina acarretaria um déficit legislativo que apenas poderia ser superado através da institucionalização de um controle externo e interno destas atividades [SAÍN, 1999].

Em 1993 houve um grande escândalo na imprensa, que denunciava a vigilância ideológica realizada pela polícia de Buenos Aires e pela Gendarmería Nacional. Descobriu-se que no âmbito do *Ministerio* do Interior estavam realizando vigilância sobre escolas, docentes e jornalistas, não apenas na província de Buenos Aires, mas também em outras províncias do país. Denunciada como espionagem ideológica, não havia ficado claro se esta ação havia sido desencadeada sob ordens emanadas por oficiais do governo ou se fazia parte da rotina das forças policiais.⁷⁰ De qualquer maneira, a evidência da vigilância por parte dos organismos de inteligência na esfera privada, sem nenhum tipo de justificativa plausível, reforçou a necessidade do estabelecimento de controle sobre a atividade de inteligência. Além das questões que alcançaram o fato em si mesmo, o impacto na opinião pública foi tão forte que gerou comentários de como se deveria manejar a inteligência interior na Argentina. A proposição de projetos regulamentando a *Comisión* criada pela *Ley de Seguridad Interior* teria sido a resposta política ao debate ensejado pela denúncia, que obrigou o Congresso a tomar alguma decisão sobre a fiscalização parlamentar sobre inteligência.

Nesse sentido, o primeiro projeto apresentado foi do deputado da oposição, Vitorio Bisciotti, que já vinha brigando pela regulamentação da atividade de inteligência há alguns anos. Ele apresentou uma versão reduzida do projeto anterior, agora sob o título de *Ley de Información y Control de la Inteligencia e Información*.⁷¹ Esse projeto propunha a criação de comitês de inteligência na Câmara e no Senado, destacando as questões de rotatividade e representatividade proporcional (Arts. 2 e 5), exigia a dedicação aos debates vinculados a atividade, ao propor a realização regular de reuniões semanais, era extremamente detalhista em relação aos procedimentos internos da *Comisión*. (Arts.

22, 25, 27 e 28). Também propunha rigor no controle das informações reservadas e na circulação dos documentos a ela vinculados. (Arts. 31 e 34). Regulamentava o controle judicial sobre as interceptações de comunicação, criava um *Escritorio de Observación Judicial*, que seria o responsável pelas operações técnicas de interceptações aprovadas pelo Poder Judiciário, além de estabelecer as penalidades para aqueles que violassem a privacidade dos cidadãos. A regulamentação destacava a necessidade de um investimento intelectual grande, que permitiria medir, quantitativa e qualitativamente, a ação dos órgãos de inteligência.

De acordo com a entrevista concedida pelo advogado José Manuel Ugarte, principal assessor do deputado Bisciotti na elaboração desta lei, havia muitos parlamentares interessados em implementar uma lei de inteligência, mas no momento em que o deputado apresentou regulamentação para uma comissão forte, ficou claro que não haveria interesse em assumir riscos e em controlar a fundo esta questão.⁷² Teria havido a preocupação oficialista com o serviço de inteligência, mas não em controlá-la, e sim, para dela se proteger.

Não é de nosso interesse tomar parte nesse debate, que se caracteriza claramente como uma disputa política entre os interesses radicais e justicialistas, entretanto, existe um argumento que corrobora esta perspectiva radical. Segundo afirmações de Jorge Boimvaser, o que estaria por trás destes debates seria o interesse do senador Eduardo Vaca (PJ) de assumir a condução da *Secretaria de Inteligencia del Estado* [BOIMVASER, 2000:225-226].⁷³ A proposta extremamente frouxa de controle da atividade apresentada pelo PL enviado pelo senador também pode ser lida como um indício desse argumento.

Ainda como reação aos escândalos envolvendo os serviços de inteligência, o senador Eduardo Vaca reenviou o projeto de lei *Ley de Inteligencia Nacional*⁷⁴, que mantinha a maioria das proposições do projeto enviado em 1991 e que insistia na manutenção da estrutura do sistema tradicional, marcada pela centralidade do desempenho de várias atividades de inteligência em uma mesma agência. Entretanto esse projeto trazia algumas diferenças em relação à proposta de controle anteriormente estabelecida.⁷⁵ Entre as principais mudanças esboçadas, esse novo projeto estabelecia que a *Comisión* teria capacidade para intervir na elaboração e no orçamento da SIDE, para receber informações que julgasse conveniente e para considerar o informe anual secreto produzido pela *Secretaria*. A competência da realização de interceptações seria transferida da CNI para a SIDE, que seria o único órgão com mandato para realizá-las. Mas esse projeto, assim como o do deputado Bisciotti, permaneceu com seu trâmite parlamentar suspenso até que um novo fator externo influísse novamente nos assuntos relacionados à inteligência.

O que ocorreu em 18 de julho de 1994, quando um carro bomba explodiu em frente a uma entidade judia, a *Asociación Mutual Israelita/AMIA*, deixando um saldo de 86 mortes. Esse já era o segundo atentado realizado contra alvos judeus em um intervalo de 3 anos. Em 17 de março de 1992, outro carro bomba já havia jogado pelos ares a Embaixada de Israel, causando a morte de 30 pessoas e deixando outras 100 feridas.

Dessa vez, entrava em debate um novo aspecto relacionado ao controle da inteligência: a eficácia. A pergunta era porque a SIDE não havia sido capaz de antecipar informações relacionadas a esse atentado, ainda mais após a explosão da embaixada de Israel em 1992, que já tinha jogado por terra o argumento de que países latino-americanos nem eram cogitados entre os alvos do terrorismo fundamentalista islâmico. Os atentados haviam evidenciado a baixa capacidade de antecipação e prevenção do país, reforçando a obrigação parlamentar de regulamentar a lei de inteligência. As principais polêmicas diziam respeito ao vínculo que deveria ser estabelecido entre inteligência e terrorismo e sobre as formas de racionalizar e distribuir os gastos reservados. A SIDE foi responsabilizada pelos segmentos políticos e pela sociedade civil pela ocorrência desse novo atentado. A doutrina presidencial de *manos libres* para o serviço havia evidenciado a conduta da inteligência argentina [ESTEVEZ, 2000(a)].⁷⁶

Outra consequência dos atentados nesse ano foi a aprovação no Senado, através das Comissões do Interior e Justiça, Defesa Nacional, de Assuntos Constitucionais, de Direitos e Garantias e Assuntos Administrativos e Municipais, o Projeto de Lei apresentado pelo senador Eduardo Vaca (PJ). Entretanto, isso ocorreu apenas depois de um longo processo de negociação com os radicais e da incorporação de algumas questões por eles propostas, inserindo na agenda de discussões a demanda não apenas por legitimidade, mas também por maiores graus de eficácia ao sistema de inteligência. Entre as principais alterações, a redação do novo projeto estabelecia que as definições necessárias à área de inteligência deveriam ser explicitadas em uma doutrina de inteligência estratégico-nacional, que deveria ser elaborada pela SIDE e aprovada pelo Poder Executivo Nacional; que ao invés de produzir inteligência para os diferentes níveis de condução do Estado, o sistema repassaria as informações à SIDE, quem ficaria responsável pela produção da inteligência estratégica. Essa nova versão valoriza o papel da *Secretaria* como coordenadora do sistema, em detrimento da CNI.

Entre outras questões, o projeto também regulamentava as funções de um *Consejo Permanente*, o que não ocorria no projeto anterior; reformulava o papel das subsecretarias e as funções dos organismos e órgãos de inteligência. Entre as questões relacionadas ao controle, que condicionaram o apoio da UCR na aprovação do projeto no Senado, podemos destacar: a conversão da *Comisión*

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

de Control de senatorial para bicameral, a permissão para que seus membros fizessem parte do Conselho Permanente, órgão criado com a função de assistir o secretário de inteligência, de elaborar o *Plan de Inteligencia Estrategico Nacional*; a autorização da *Comisión* para intervir na elaboração e no orçamento da SIDE; faculdades para receber informações que julgasse convenientes; responsabilidade para considerar o informe anual secreto produzido pela *Secretaria*, entre outros. Em relação à reserva da informação, ao invés de relacioná-la à *Ley de Segredo del Estado* (que estaria para ser criada) já a vinculava ao Código Penal, tipificando como crime os casos de violação da reserva da informação. O novo projeto ainda estabelecia que a SIDE seria o único órgão com mandato para realizar interceptações.⁷⁷

De acordo com a perspectiva de assessores radicais, o projeto do senador Vaca, que reafirmava a estrutura do sistema de inteligência no país, teve muita “pluma” no âmbito justicialista, além de um assessoramento muito forte. Essa discussão explicitava a divisão congressual sobre inteligência que reforçava a oposição entre interesses oficiais/justicialistas e os interesses dos radicais, estes últimos, que em sua maioria tinham optado por um sistema descentralizado.

A aprovação do projeto no Senado, que dependeu da participação dos radicais, teria sido uma amostra política da UCR de que ela estava envolvida no debate, ainda que tenha deixado clara a intenção de avançar nas discussões na Câmara dos Deputados, através da incorporação de alguns pontos de projetos que seriam enviados por dois deputados radicais.

Entretanto, embora a UCR e PJ tenham alcançado um grau necessário de consenso para a aprovação desse projeto no Senado, o mesmo não se repetiu na Câmara. Interessados em implementar um sistema de controle muito mais rígido, deputados radicais enviaram novas propostas de regulamentação para a Câmara, nos quais propunham fortalecer o poder legislativo no exercício de supervisão sobre a inteligência.⁷⁸ O projeto do deputado Jesus Rodriguez demonstrava uma grande preocupação com o controle da eficiência da atividade e propunha nova regulamentação para a *Comisión de Control*. Essa teria a função de controlar os órgãos e atividades de inteligência e de perceber se eles se adequavam às finalidades estabelecidas em lei. A comissão analisaria todas as propostas de regulamentação da área de inteligência, teria representação no *Consejo*, responsabilidade pela produção anual de um informe público e outro reservado, que deveriam respeitar os seguintes pontos: eficiência e eficácia no uso das verbas, cumprimento das normas e relatos de eventual ação ilegal. A lei também imporá limites à atuação dos organismos de inteligência ao proibi-los de levantar informações de indivíduos com base em assuntos relacionados a vários tipos de pré-conceitos. (raça, fé, religião etc); e imporá a necessidade de autorização

judicial para interceptação de informações de qualquer natureza. O projeto ainda atribuía ao Poder Judiciário o controle sobre a interceptação de informações, que seriam executadas pela *Dirección de Observaciones Judiciales/DOJ*, subordinada à *Cámara Nacional Federal en lo Penal* e que poderia ser composta no máximo por 50 pessoas. A maioria das propostas de controle apresentada pelo deputado era identificável no projeto de regulamentação apresentado pelo deputado Víctorio Bisciotti, à exceção da questão sobre Gastos Reservados, que passaria a ser incorporado a partir de 1993.⁷⁹

Outro projeto radical foi enviado pelo deputado Antônio Berhongaray [reapresentado em 1995 e 1998], que propunha, além das questões levantadas pelo projeto do deputado Jesuz Rodríguez, a criação de um *Comisionado Parlamentario para Asuntos de Inteligencia* [ombudsman de inteligência].⁸⁰ Este comissionado teria as faculdades necessárias para realizar auditorias, averiguações e investigações, e para realizar recomendações e propostas às comissões do Congresso Nacional.

Uma terceira força política ainda surgiria para trazer novas contribuições para o debate sobre inteligência em 1994: a *Frente para un País Solidario/FREPASO*. O projeto *Ley de Información e Inteligencia del Estado*, encabeçado pelo deputado Carlos Alvarez (*Chacho Álvarez*), propunha a ampliação dos poderes da *Comisión Bicameral de Control*, que além de controlar a legitimidade das atividades dos organismos de inteligência, deveria controlar seu orçamento e a formulação de propostas para a melhora do sistema nacional de inteligência.⁸¹ O poder Executivo teria a responsabilidade de desenhar, formular e enviar o *Programa de Inteligencia Estrategica Nacional* para análise da *Comisión*. O projeto também procurava assegurar que as atividades especiais fossem realizadas apenas depois de expressa e escrita autorização do presidente da República e imediatamente comunicadas à *Comisión*. O texto proíbe os organismos de inteligência de exercer quaisquer funções policiais ou de caráter repressivo e de obter informações ou produzir inteligência sobre qualquer habitante argentino, com base em suas preferências pessoais, a exemplo do que já havia sido apresentado no projeto do deputado Rodríguez.

Apesar desse reforço na discussão, a dificuldade de se estabelecer maiores níveis de consenso fez com que ficasse sem vigência o projeto aprovado em meia-sanção pelo Senado. Em 10 de dezembro de 1995 venceu o prazo para a aprovação do projeto do senador Eduardo Vaca na Câmara, e em decorrência, o projeto teria que voltar e gerar todo o mecanismo parlamentar, produzindo uma espécie de freio no debate congressual sobre inteligência.

Em 1996, configurando uma reação tardia de investigação parlamentar, foi criada a *Comisión Bicameral Especial de Seguimiento de la Investigación de los Atentados a la Embajada de Israel e a el Edificio AMIA*. Essa seria a terceira resposta concreta em relação aos atentados sofridos recentemente no país, pois além da aprovação da meia sanção do projeto do senador Eduardo Vaca, a composição da *Comisión Bicameral de Fiscalización de las Actividades de Inteligencia e Seguridad* havia sido ampliada de doze para dezesseis membros.⁸² Com a criação dessa comissão em 1996, mais uma vez se reiterou a necessidade de regulamentação para a área de inteligência e foram impulsionadas discussões sobre a inteligência e sua capacidade de antecipação e análise sobre terrorismo internacional, “*concluyendo y proponiendo, desde una postura crítica, una rápida actualización tanto en los objetivos y prioridades, en la capacitación del sistema de inteligencia, como en las normas y doctrinas que la rigen.*” Avanços que ficaram refletidos nas recomendações por ela apresentadas em um relatório apresentado em abril de 1997 [ESTEVEZ, 2000(a)].

Apesar das limitações já expostas anteriormente pela *Comisión Especial*, ficaram explícitas as principais deficiências do sistema de inteligência argentino, que seria “*ineficiente en la labor de producción y difusión general de inteligencia, particularmente en lo relativo a las ‘nuevas amenazas’ existentes contra el Estado*” e foram apresentadas propostas para o seu aperfeiçoamento, que passariam por um controle sistemático do uso dos gastos reservados - que não estavam sendo condizentes com a função que ela vinha desempenhando -; pela alocação no Poder Judicial da responsabilidade - exclusiva - de realização de interceptação de comunicações; e por reforçar o papel coordenador da CNI. Essas recomendações de caráter geral apenas evidenciavam as ambigüidades e os limites do controle legislativo imposto pela LSI, tais como aqueles que impediam o acesso da comissão a dados internos da SIDE.

Enquanto essa comissão desenvolvia seu trabalho de investigação sobre as atividades de inteligência e segurança, foram apresentadas no Congresso novas propostas de reformulação do sistema. Os radicais reforçavam a discussão sobre controle e eficácia através de um documento emitido pelo *Gabinete de la Oposición* em 1996, do projeto conjunto da UCR e FREPASO, apresentado em nome do deputado Jezus Rodriguez, e através da reapresentação dos projetos dos deputados Antonio Berhongaray e Barberis em 1998, que incorporam as discussões sobre controle apresentadas pelos radicais desde a entrada do projeto do deputado Victorio Bisciotti em 1990.

Essa efervescência de debates que atravessaria toda a década de 1990, com destaque para os anos compreendidos entre 1994 e 1998, marcaria a quarta fase do processo de institucionalização do sistema de inteligência argentino. Pode-se dizer que os projetos de regulamentação sobre sistema e

controle da atividade de inteligência que surgiriam nesse debate seriam algumas formas de variação e aperfeiçoamento dos projetos apresentados pelo senador Eduardo Vaca e pelo deputado Victorio Bisciotti. Ali haviam sido dadas as bases de todas as discussões, que até a formulação da lei em dezembro de 2001, separaria a perspectiva centralizadora dos justicialistas, da visão descentralizada radical.

Entretanto, todos os projetos apresentados até então, não fariam parte do processo de análise realizado pela comissão redatora, responsável pela elaboração da *Ley Nacional de Inteligencia/LNI*. No momento em que essa comissão redatora havia sido formada, o prazo regimental para a análise destes PLs já havia se esgotado. Apenas aqueles apresentados posteriormente seriam considerados. Mas como a maioria dos novos projetos evidenciava uma derivação das propostas anteriores, a maior parte das questões levantadas nesses quase dez anos de discussão permaneceria representada nas discussões.

Ley Nacional de Inteligencia

A quinta etapa da discussão sobre reformulação do sistema de inteligência argentino resultou no desenho final da *Ley Nacional de Inteligencia* em 2001, após muitos anos de discussão e de elaboração de projetos. Essa elaboração fez parte de um esforço de acadêmicos, em sua maioria, assessores parlamentares responsáveis pelo suporte das discussões sobre defesa e segurança no país. As discussões sobre a composição da comissão redatora da LNI começaram no início do ano de 2000, mas foi no fim daquele ano que foram dadas as condições necessárias para a sua concretização: a substituição do secretário de inteligência e o interesse do Poder Executivo na reforma da área. Os dois, frutos da crise política que resultou na saída de Carlos Alvarez da Vice-Presidência da República e na ruptura da *Alianza*.

Alianza foi um pacto político estabelecido entre a UCR e a FREPASO para possibilitar a vitória de Fernando de La Rúa para a presidência do país. A ruptura, passados apenas 10 meses de governo, teria sido o resultado de uma conspiração envolvendo o secretário de inteligência Fernando de Santibañes, com o motivo de desestabilizar politicamente o vice-presidente da República. Alvarez havia denunciado a compra de votos, realizada provavelmente com verba secreta da SIDE, para a aprovação da *Reforma Laboral* no Senado argentino.⁸³

Mantendo o mecanismo de discussão implementado desde a elaboração da LDN ainda em 1988, os parlamentares optaram por delegar a discussão para uma equipe de assessores, que representariam

as distintas propostas políticas de regulamentação da inteligência. No fim daquele ano ficou acertada a elaboração de uma comissão redatora que no decorrer de 2001 se comprometeu a reunir semanalmente, com o objetivo de estabelecer os novos parâmetros para a área. Entretanto, dessa vez não se tratou de um acordo prévio puramente parlamentar. Foi firmado um compromisso entre o Poder Executivo, através do secretário de inteligência, e os parlamentares, segundo o qual, ao fim do trabalho da comissão redatora o presidente deveria encaminhar o Projeto de Lei na forma em que ele fosse redigido pela mesma.

Os objetivos da comissão convergiam em torno do interesse de colocar a atividade de inteligência a serviço das necessidades do país. Em função de se alcançar esses objetivos, a comissão, composta por representantes dos principais partidos, do *Ministerio* da Defesa, do Interior e da SIDE, acordou que a nova lei deveria ser produto de um compromisso entre os partidos democráticos argentinos. A comissão reuniu-se todas as quintas-feiras entre os meses de janeiro e maio de 2001, mês em que enviou à Presidência da República a versão final do Projeto Lei que seria apresentado ao Congresso Nacional.

Embora o objetivo fosse comum, as formas propostas para implementar um sistema de inteligência produtivo para a condução política do Estado variavam muito. O falta de consenso para a elaboração da lei conduziu à divisão desta comissão. Para administrá-la, mantendo o interesse da maioria, foram realizadas reuniões semanais com os representantes de todos os partidos, nas quais todas as propostas eram escutadas e discutidas, e se manteve, paralelamente, uma “*mesa chica*”, onde as decisões realmente eram tomadas e o texto de regulamentação da lei elaborado.⁸⁴ Essa espécie de sub-comissão também se reunia semanalmente e era composta por poucos assessores políticos e por representantes da SIDE. O que os unia era a necessidade de estabelecer uma legislação que compactuasse com os interesses da *Secretaria*. Ao relatar os meandros dessa comissão, um dos depoentes afirmou que a presença da SIDE nas discussões sobre a elaboração da lei de inteligência havia sido uma condição *sine qua non* para a sua aprovação. O secretário de inteligência Carlos Becerra, recém empossado no cargo, teria o interesse de minar a capacidade do segundo na linha da hierarquia da SIDE, Darío Richarte, vinculado a um grupo que contava com a participação do filho do presidente, Antônio de La Rúa. O grupo denominado Sushi, com forte presença na SIDE, teria interesse em manter a opacidade das estruturas da *Secretaria* e de possibilitar às forças armadas a participação em áreas relacionadas à política interna, ações criminosas, entre outras questões consideradas como “novas ameaças.”

Aproveitar a oportunidade da ocasião, ainda que cedendo aos interesses organizacionais do secretário de inteligência e às imposições do pessoal da área de assuntos jurídicos da SIDE seria a contrapartida para a aprovação da lei com um sistema de controle legislativo forte. Aceitar as principais reivindicações radicais, sobretudo no que dizia respeito à descentralização do novo sistema de inteligência implicaria, em tese, a obstrução da aprovação do projeto.

O pacto político entre parlamentares e o Poder Executivo precisava ser obedecido e foi o que ocorreu. Nesse momento as vozes dissonantes procuraram delatar publicamente o pacto Pró-SIDE. José Manuel Ugarte teria “denunciado” que a aprovação da lei tinha como requisito a elaboração de uma lei vaga e imprecisa nas questões que definiam suas obrigações, para que a burocracia pudesse seguir sem a ingerência do poder político.⁸⁵

Essas denúncias não tiveram muito impacto na *mesa chica*, de modo que eliminado o conflito que colocava justicialistas e frepasistas de um lado e, radicais do outro, o pacto legislativo/SIDE permitiu que o projeto de lei fosse enviado em maio para a Presidência da República, para que este o repassasse ao Congresso Nacional.⁸⁶ Em respeito aos acordos estabelecidos anteriormente à formação da comissão, o presidente Fernando De La Rúa encaminhou o projeto para votação em agosto daquele ano, após enviar Mensagem Presidencial elaborada pela SIDE, na qual apresentava as principais discordâncias em relação ao projeto encaminhado. O processo de votação no Congresso Nacional foi rápido, poucas alterações foram realizadas e ele foi aprovado em dezembro de 2001, em pleno auge de uma das piores crises políticas da Argentina, que acarretaria a saída de Fernando de La Rúa da Presidência da República.

Os projetos considerados pela comissão redatora e a nova *Ley Nacional de Inteligencia*.

Em tese, foram oito os projetos considerados pela Comissão Redatora: o projeto da SI, apresentado pelo secretário Carlos Becerra; o projeto da senadora Beartriz Rajer (PJ), presidente da Comissão Bicameral⁸⁷; do senador Nestor Rostan (UCR)⁸⁸; do senador Carlos Corach (PJ)⁸⁹; do senador Ricardo Branda (PJ)⁹⁰, do deputado Darío Alessandro (FREPASO) e do deputado Ricardo Quintela.(PJ)

Vários foram os desafios enfrentados pela Comissão para o estabelecimento de um consenso para a regulamentação da inteligência, a começar pela dificuldade de se definir as funções típicas de uma

atividade cuja divisa entre o que poderia ser tratado no âmbito interno e externo, principalmente depois da *democratización de la información* era completamente tênue.

Para direcionar o encaminhamento das discussões, foram estabelecidos alguns requisitos mínimos que balizassem a lei: a definição de um marco jurídico que facilitaria aos responsáveis o desempenho da atividade de forma profissional; que a necessidade de eficiência não propiciasse a quebra dos preceitos democráticos; que fossem definidas regras jurídicas de punição claras para aqueles que violentassem os direitos fundamentais; que fossem criados mecanismos legislativos específicos para garantir o trabalho permanente de fiscalização da atividade de inteligência no âmbito estatal; que o marco legal fosse fruto de um verdadeiro grau de consenso, para que a lei não se transformasse em letra morta; e que ele alcançasse um equilíbrio na distribuição dos papéis que seriam atribuídos a cada componente do sistema, que deveria ser devidamente identificado, juntamente com as suas funções e atribuições [GARRETA, 2003:270-271].

Podemos identificar nove grandes temas que pontuaram todo o debate da comissão redatora. O primeiro, segundo prioridades estabelecidas pelo próprio presidente da comissão, assessor Jayme Garreta, foi quanto ao tipo de lei que seria criada. Se estabeleceria apenas os parâmetros gerais para o sistema de inteligência ou se já regularia detalhadamente todo o seu funcionamento. A dificuldade foi equilibrar propostas que defendiam uma lei generalizante e outras que propunham uma lei precisa e explícita, “sobreabundantes”, nas palavras do presidente, em torno do que deveria se permitir aos organismos de inteligência fazer, e em cada caso, como deveria ser feito e sob que tipo de controle.⁹¹ Sobreabundantes porque, em sua concepção, ao se regulamentar minuciosamente estes limites, poderiam estar condenando o sistema à ineficiência. O resultado foi um marco jurídico que procurou balancear “os graus de liberdade de ação” dos organismos de inteligência, sob um rígido controle de suas ações, com vistas a permitir alcançar os graus de eficiência necessários e a proteger o direito dos cidadãos dos possíveis excessos.

O segundo grande tema, que criou polêmica inclusive na imprensa Argentina, remetia aos conceitos de inteligência e contra-inteligência, o que envolvia uma distinção entre ameaças internas e externas. A primeira polêmica era se a lei deveria estabelecer as definições conceituais como parte do texto da lei ou não, e como resultado foi positivo, a segunda briga era sobre qual enfoque seria mais adequado para essa definição.

A grande questão era que, dependendo do conceito que fosse instituído na lei, abrir-se-ia possibilidades para que os serviços de inteligência militares atuassem em áreas sociais e de política interna.⁹² Essa margem de “não definição” havia levado muitos interpretantes militares a pensarem

que as forças armadas teriam responsabilidade em tratar de ameaças cujas origens não fossem militares, o que foi visto como uma janela de oportunidades.

O raciocínio militar, em termos gerais, articulava-se em torno do seguinte discurso:⁹³ após a queda do muro de Berlim até o 11 de setembro, houve uma mudança do status do Estado em relação aos conflitos. Até 1989, o principal sujeito internacional era o Estado, as ameaças eram definidas e os conflitos eram pré-determinados. A inteligência militar ajudava o Estado a conhecer o potencial militar do adversário, pois o inimigo era claro. Entre 1989 e 2001, a interpretação se tornou mais sistêmica, os inimigos se tornaram mais fluídos, o Estado cedeu parte de sua soberania involuntariamente, principalmente através da quebra virtual das barreiras (Internet), diminuindo a prioridade da ameaça militar tradicional, assim como o orçamento destinado para a área de Defesa. Teria surgido outra demanda para a inteligência militar, que precisaria aprender a lidar com novos tipos de conflitos e ameaças e a reordenar os pontos de vista militares, trabalhando com análises de focos mais temporais e circunstanciais. O atentado às Torres Gêmeas posicionaria novamente essa estrutura, recolocando o Estado no centro do conflito como principal agente. “*Nuestros sistemas están para un mundo abierto, donde los Estados son unidades cerradas.*”⁹⁴ Existiria uma tendência a interpretar as ameaças sob o prisma do terrorismo, e com essa generalização, se perde a capacidade de identificar o inimigo, e os objetivos a proteger.

Desse pressuposto, o argumento militar de que é preciso repensar os marcos normativos, pois não existiria um termo para o uso de qualquer instrumento de Estado, para atender aos problemas atuais. As discussões balizadas pelas LDN e LSI estariam marcadas por uma discussão ultrapassada. A proposta em relação à inteligência militar seria distinguir o campo do que é operativo e do que é especulativo. Na percepção do então coronel Eduardo Villamonte, a permanência desta proibição estaria inviabilizando a capacidade das forças armadas de realizar análises e projeções de cenários.⁹⁵ Discurso veementemente criticado por Luiz Tibilletti, assessor parlamentar na área de defesa e componente da Comissão, o qual destaca que existe um equívoco neste discurso, em que as forças armadas procuram enfatizar que não podem realizar análises relacionadas à situação interna do país.

“o que a Lei de Defesa diz é que os militares não podem imiscuir-se em assuntos de política interna do país. A Lei não diz em nenhum momento que os militares não podem fazer inteligência interna. Isto é um erro. Eles não podem fazer inteligência política. Porque, de fato, os militares, logicamente, têm que fazer contra-inteligência em seu país. Para isto tem que colocar a contra-inteligência atuando dentro do país. (para rastrear espões). Os militares dizem que a eles não lhes permitem fazer inteligência interna. É mentira! Não lhes é permitido fazer é a inteligência que não os compete”⁹⁶

Narcotráfico, Colômbia, pobreza extrema, superpopulação, migrações massivas, fundamentalismo religioso, terrorismo e as lutas étnicas seriam as novas áreas de interesse militar.⁹⁷ Fruto de uma tentativa norte-americana de transformar, principalmente, questões criminais em assuntos que transcendessem a esfera policial, essa ingerência ainda seria uma forma de se conseguir ampliar o orçamento destinado às forças armadas.

Esse discurso foi amplamente discutido, principalmente após as declarações do Ministro da Defesa Horácio Jaunarena, em que questionava os conceitos utilizados dentro da comissão redatora. Desde que assumiu o posto de Ministro da Defesa, Jaunarena veio insistindo na necessidade de se “aperfeiçoar” o papel das forças armadas para fazer frente às “novas ameaças.”⁹⁸

A proposta militar era de que a inteligência estratégica militar fosse responsável por realizar inteligência vinculada a “potenciais ameaças.” Não obstante, preponderou a postura civil de impedir ampliação da atuação dos militares. *“La ruptura de la capa de ozono es una amenaza, pero yo no usaría a las Fuerzas Armadas para combatirla”*, declarou Luiz Tibilleti em novembro de 2001.⁹⁹

Em relação ao terrorismo e à tentativa dos militares de intervir nessas questões, declarou a senadora Beatriz Rajer,

*“el pánico [relacionado ao 11 de setembro] no debe hacer que se instale una política regresiva en defensa (...)Y militarizando la inteligencia corremos el riesgo de vulnerar derechos y garantías y de llegar a respuestas violentas, que es justo lo que buscan los terroristas. (...) Los militares no deberían participar en ella porque eso es un retroceso para nuestro país.”*¹⁰⁰

Nesse sentido, um outro importante cuidado a ser considerado diz respeito às diversas expressões de interesses econômicos que tradicionalmente têm se beneficiado dos golpes de Estado e feito esforços para manter a ingerência militar na segurança interior e na inteligência. *“Han apoyado cuanto intento se hizo para facultar a las Fuerzas Armadas a intervenir en la represión del conflicto social.”* Possibilitar às forças armadas argentinas atuarem nesses marcos poderia ser catastrófico, declarou Martinez, na medida em que existe a possibilidade de se vulnerar perigosamente a necessária subordinação ao poder institucional, sua disciplina e unidade, elementos fundamentais de todo instrumento militar.¹⁰¹ Devemos destacar que este discurso das forças armadas de atuar no combate ao narcotráfico/crime organizado tem como base uma *“miopia política-estratégica”* [ESTEVEZ, 1995:20], resultado de uma perspectiva que se baseia em uma hipótese máxima: a de possibilidade de uma guerra em função do narcotráfico na Colômbia.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

Como forma de encerrar essa questão, a saída encontrada pela comissão para resolver este problema foi, ao invés de conceituar “inteligência interna,” construir um conceito de “inteligência criminal.” (Art. 2º) A segurança interna é algo muito mais abrangente do que a segurança perante um problema criminal. Nas palavras de Marcelo Saín, Luis Tibilleti e Ricardo Colombo, respectivamente,

“Um delito vinculado com rebelião não é uma modalidade de crime organizado comum, mas ainda assim é um crime.”¹⁰²

“Grupos internos de contestação, que ultrapassam os valores constitucionais, devem ser vigiados pela inteligência do Ministério do Interior, as polícias, e não pelos militares.”¹⁰³

“O tema do narcotráfico é um tema simultaneamente difícil, complexo, mas que não passa de um problema policial, delitual, difícil, pesado, mas um problema criminal, que nada tem a ver com as forças armadas. Todos estes conceitos estão perfeitamente claros.”¹⁰⁴

Portanto, inteligência estratégico-militar e inteligência criminal são completamente diferentes.

Um terceiro tema que norteou as discussões, extremamente vinculado a essa questão conceitual, dizia respeito à definição de quem comporia o sistema de inteligência nacional, como estas organizações ficariam vinculadas entre si e quais atribuições seriam destinadas a cada uma delas. A revisão dos antigos critérios que subdividiam a inteligência em interna e externa levou os debatedores a criarem uma *Dirección de Inteligencia Criminal*, sob a dependência da *Secretaria de Seguridad Interior*, com a responsabilidade de abranger toda a temática do crime organizado e uma *Dirección de Inteligencia Estrategica Militar* que seria dependente do *Ministerio* da Defesa. A *Secretaria de Inteligencia/SI* permaneceria acumulando as funções de inteligência externa, interna e contra-inteligência, como órgão superior do sistema, subordinado diretamente à Presidência da República, tendo o seu responsável, *status* de Ministro. À SI ainda caberia as funções de dirigir e articular as atividades e o funcionamento do sistema. Coordenaria as atividades dentro do marco das LDN e LSI juntamente com os funcionários designados pelos ministros das áreas respectivas. (TIT III. Arts 7º-11º)

Essas teriam sido as principais polêmicas que conduziriam à divisão da comissão. Porque um dos principais assessores radicais nesse debate, José Manuel Ugarte, defendia a posição de que a concentração das funções de inteligência interior, exterior e contra-inteligência nas mãos da SI, e a posse de meios próprios de obtenção de informações não favoreceria a implementação de controle sobre o sistema, bem como a sua dependência imediata à Presidência da República, este último fator, por privar a SI do controle ministerial. Na realidade, não existe um consenso na definição hierárquica do sistema, a lei se cala sobre isto. Por um lado, existe depoimento de um funcionário

da SI que afirma que essa articulação não significa uma hierarquização, que não há uma relação de mando e obediência entre a SI e as direções de inteligência e uma obrigação de fluxos informacionais. Os fluxos ainda seriam culturais e não se poderia descartar que cada um deles eleja canais alternativos.¹⁰⁵ E por outro lado, Marcelo Saín enfatiza a existência de uma hierarquia funcional operativa entre a *Dirección Estratégico Militar de Inteligencia* e a *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal* com a *Secretaria de Inteligencia*.¹⁰⁶

O quarto grande tema discutido dizia respeito ao estabelecimento dos procedimentos para a elaboração do *Plano Nacional de Inteligencia/PNI*. Determinou-se que o presidente da República seria o responsável pela definição dos lineamentos e dos objetivos estratégicos a serem considerados pelo PNI e também contaria com autoridade para convocar um Conselho Interministerial, sem faculdades para estabelecer nenhum tipo de controle sobre o sistema. No caso de se reunir esse conselho, o presidente da República poderia convocar a participação das forças armadas em caráter consultivo [uma das outras tentativas dos militares de intervir neste processo foi pressionar para que este Conselho tivesse um caráter permanente]. À *Secretaria de Inteligencia* ainda caberia um conjunto de tarefas que contemplaria o PNI, seria responsável por sua redação, que deveria conter ainda uma apreciação sobre a inteligência estratégica e um plano de reunião de informações, contendo um orçamento global em relação aos seus gastos. (TIT. IV – Arts. 12º – 15º).

O quinto tema estava relacionado à preservação dos segredos de Estado e da classificação das informações. A lei definiu os níveis de classificação de segurança a que deveriam ser submetidas as informações sensíveis, alguns banco de dados e a documentação reservada produzida pelo Estado. A tipificação da classificação da informação dependerá diretamente do grau de prejuízo que a sua divulgação pode causar ao país. (TIT. V – Arts. 16º-17º) (A especificação da classificação das informações foi estabelecida no Decreto 950/2002 que regulamentou a LIN).¹⁰⁷

Os quatro grandes debates que se seguiram estavam relacionados às várias formas de controle que poderiam ser estabelecidas sobre os organismos de inteligência e merecem uma descrição pormenorizada. As principais questões estavam relacionadas à Proteção dos Direitos Civis e Humanos (TIT. II); à violação das Comunicações (TIT. VI); à composição do quadro de pessoal vinculado ao sistema (TIT. VII), ao controle legislativo (TIT. VIII) e ao estabelecimento das normas penais.(TIT.IX)¹⁰⁸

O debate sobre a Proteção dos Direitos Humanos procurou definir quais os direitos deveriam ser preservados e sobre qual seria a forma ideal para assegurá-los. Tratou-se de um dos pontos menos controversos do debate. Os projetos foram unânimes na proibição de se obter informações sobre

pessoas tomando como base suas preferências (sexo, raça, fé, participação em movimentos e entidades etc), da proibição da inteligência de desempenhar funções repressivas, salvo nos casos em que estivessem autorizadas por lei; e, à exceção do projeto do senador Branda, que não tratou do assunto, de proibir a inteligência de atuar com o objetivo de interferir no processo político ou na opinião pública. Todas estas premissas foram incorporadas ao projeto elaborado pela comissão e aprovadas na lei, que reafirmou a necessidade de respeito aos preceitos impostos pela Constituição, assegurou a inviolabilidade das comunicações, tomou o cuidado de substituir o uso da expressão cidadãos argentinos por “habitantes”, como forma de estender esta proteção a todos aqueles que habitassem em solo argentino,¹⁰⁹ e de proibir a divulgação de qualquer informação acessada no exercício da atividade de inteligência. (Art. 4º).

O mesmo consenso não foi alcançado em relação à definição do órgão que se tornaria o responsável pela realização das interceptações telefônicas. Houve uma grande divergência entre aqueles que gostariam de retirar esta responsabilidade do âmbito da SI e transferi-la para o Poder Judiciário, e aqueles que defendiam a manutenção dessas funções. Entre os defensores da manutenção estavam, é claro, os representantes e o projeto apresentado pela SI, os projetos apresentados pelos senadores Beatriz Raijer e Ricardo Branda, e pelo deputado Ricardo Quintela. Os projetos do deputado Darío Alessandro e do senador Carlos Corach propunham a transferência para o *Ministerio* da Justiça, o projeto do ministro Jaunarena propunha a criação de uma *Secretaria de Asuntos Estratégicos*, a quem responsabilizaria pela função de interceptar as comunicações e o senador Nestor Rostan propunha que a tarefa fosse de responsabilidade da DOJ, que funcionaria no âmbito da Câmara Federal. À exceção do projeto do senador Carlos Corach, todos os projetos exigiam a autorização judicial para a realização das interceptações.

Impor um controle rigoroso sobre a cultura da inteligência argentina de realizar escutas telefônicas e de violar com frequência a privacidade dos cidadãos, com os objetivos mais escusos possível (a SI utilizava esse recurso para interferir na política interna do país, para chantagear pessoas e empresas, ela era requerida até mesmo por parlamentares argentinos e outros funcionários do Estado para vigiar suas casas e descobrir casos de traição entre outras coisas),¹¹⁰ tornar-se-ia um dos principais desafios da comissão no que tocava aos direitos do cidadão, e a forma de como implementá-lo não era uma solução simples. Para os que defendiam a permanência da função na SI, o argumento é de que não se poderia outorgar ao Legislativo uma responsabilidade de exclusividade do Executivo, e que essas ações ocorriam com frequência porque ainda não eram tipificadas enquanto delitos, que não haviam sido regulamentados mecanismos de punição para eles e nem definidas as normas para a implementação destas escutas. Ao implementar estas regulamentações estariam solucionando

estes principais problemas. Os defensores desta permanência confiavam na seriedade e eficiência com que a SI desempenhava cotidianamente esta função.¹¹¹

Para os que defendiam a transferência da função para o âmbito judicial, argumentavam que ao fazê-lo, apenas estariam devolvendo ao Poder Judicial uma atribuição que lhe era própria, evitando a necessidade de articulação entre o Poder Executivo e do Judiciário cada vez que necessitasse desempenhar a tarefa, função de difícil controle.

Venceu o argumento de que a função ficaria sob a responsabilidade da SI, não por ter sido solucionada a divergência, mas pelo fato de chegarem à conclusão de que não haveria como capacitar a justiça para um desempenho eficiente da tarefa em curto prazo, condição necessária para o funcionamento cotidiano das funções da SI, e porque a corrupção que impera no sistema judicial argentino não estaria sendo capaz nem mesmo de assegurar o sigilo do sumário de instruções das causas judiciais que tramitam em sua jurisdição [GARRETA, 2003:276].

Dessa forma, o Título VI da Lei 25.520 estabelece que quando for comprovadamente necessária a interceptação das comunicações, esta deverá ser feita sob autorização judicial, que deverá ser formulada por escrito, contendo os números telefônicos, direções eletrônicas ou informações sobre qualquer outro meio que seja necessário intervir; esse pedido deve ser realizado expressamente pelo secretário de inteligência ou por um seu delegado, a um juiz federal, considerando-se o domicílio das pessoas ou entidades cujas comunicações deverão ser interceptadas. Essas ações serão desempenhadas no âmbito da DOJ de responsabilidade a SI, deverão ser reservadas e observar os prazos estabelecidos. Com a preocupação de assegurar a privacidade de seus habitantes, no caso em que as interceptações não derem lugar a ação penal, elas devem ser destruídas mediante autorização judicial.

O próximo passo na discussão sobre controle esteve relacionado ao pessoal que poderia compor o quadro do sistema de inteligência e sua capacitação. À exceção do projeto do senador Carlos Corach, que previa o ingresso no sistema de inteligência através da realização de concursos públicos, todos os outros projetos condicionaram essa entrada a uma análise da vida privada do funcionário a ser contratado, que deveria ter uma conduta pública de respeito à Constituição Nacional. Seria vedada a entrada àqueles que tivessem antecedentes por violação aos Direitos Humanos e de condenação por delitos dolosos. O projeto do deputado Alessandro ainda impedia a entrada daqueles que estivessem sendo processados. Os projetos da SI, do ex-ministro Jaunarena e do deputado Alessandro Darío condicionaram a entrada de militares à sua entrada na reserva. O projeto do senador Corach definia, dentro do concurso público, prioridade para aqueles que fossem

provenientes de outros serviços de inteligência e limitava o número do quadro de pessoal a 200 agentes, que trabalhariam em regime de dedicação exclusiva. O projeto do radical senador Rostan ainda era mais específico, proibia a entrada de jornalistas e de clérigos, a menos que houvesse dois anos do encerramento dessas funções, e que, no caso da saída de agentes para o serviço privado, eles teriam que guardar quarentena de 2 anos, para exercerem função de representante, ou assessor tanto do poder Executivo quanto de partidos políticos ou de países estrangeiros.

De acordo com o artigo 23 da lei aprovada, subentende-se que o ingresso na carreira se dará por indicação do secretário de inteligência, mas fica expressamente clara a proibição de ingresso de pessoas com antecedentes em violações aos Direitos Humanos. Dessa forma procurava-se solucionar um problema histórico que a presença destas pessoas no setor de inteligência configurava. A comissão definiu os critérios que determinavam a categoria de “violador” ao estabelecer que seriam considerados aqueles que tivessem registro na *Subsecretaria de Derechos Humanos*, subordinada ao *Ministerio del Interior*. (Art. 23, §1º). Esse seria um dos mecanismos que possibilitaria “sanear” as estruturas do pessoal de inteligência [GARRETA, 2003:278].

Outros aspectos foram relacionados à própria profissionalização desses agentes, que deveriam possuir conduta ética e solidária, e que deveriam possuir capacidade crítica e reflexiva. A lei estabelece que a capacitação desse pessoal seria realizada através do sistema de educação superior e da *Escuela Nacional de Inteligencia/ENI*, que poderá realizar convênios com distintas universidades privadas e estatais, com o Poder Judicial e com o *Ministerio Público*. A ENI, principal responsável pela capacitação destes profissionais, contará com um conselho assessor, composto por integrantes de todos os organismos membros do Sistema de Inteligência Nacional, que deverão ser consultados e aprovar seus programas curriculares.

Uma das discussões mais importantes conduzidas pela comissão sobre o controle da inteligência foi sobre o papel que deveria ser atribuído ao Congresso Nacional. Entre os projetos considerados, apenas as propostas dos senadores Carlos Corach e Ricardo Branda propunham uma comissão apenas senatorial. Os outros projetos propuseram comissão mista de controle.

Entretanto, naquele momento o único consenso era sobre a necessidade de se estabelecer um estrito controle, não se sabia ainda qual seria a melhor forma. Não havia consenso se o controle desta comissão deveria recair sobre segurança interna e inteligência, ou apenas sobre inteligência. O projeto da SI, que é claro teria algum interesse em dispersar a capacidade de controle sobre a agência, e os projetos do ex-ministro da Defesa, Horácio Jaunarena, da senadora Raijer e do senador Ricardo Quintela, propunham controle sobre a segurança interna e sobre a inteligência. Também

não havia consenso sobre quais faculdades seriam disponibilizadas para a implementação deste controle. A tensão máxima da discussão teria se dado, segundo o coordenador dos trabalhos, Jayme Garreta, quando o Poder Legislativo se propôs a estabelecer um controle rigoroso sobre os gastos reservados utilizados pela agência. Resultado de uma discussão que vinha sendo amadurecida desde a metade da década de 1990, desencadeou reações da comunidade de inteligência, que tinha representação nesta comissão, e que considerava este controle uma interferência abusiva do Poder Legislativo sobre o Executivo. Discurso utilizado para a defesa dos interesses da *Secretaria*, que há anos manejava esse recurso de maneira que lhe melhor provesses, sem a necessidade de prestar nenhum tipo de comprovação ao tesouro da União. Até a aprovação da lei, só eram declarados os gastos totais da área de inteligência. Não eram declarados nem mesmo valores gastos, por exemplo, com funcionários do setor de limpeza da *Secretaria*. É claro que essa total ausência de controle se tornaria uma fonte inesgotável de possibilidades de corrupção, que no caso da votação da *Reforma Laboral*, por exemplo, conduziu o governo a uma crise de proporções inimagináveis. E era justamente esta “galinha dos ovos de ouro” que o setor de inteligência pretendia preservar. Não obstante toda a resistência, a comissão conseguiu impor certo grau de controle sobre o orçamento, considerado critério indispensável para assegurar a conduta democrática da atividade.

De forma resumida, foi atribuída à *Comisión Bicameral* exercer controle permanente e exclusivo sobre o setor de inteligência, outra regulamentação trataria do controle do sistema de segurança interna; tornou-se responsável por fiscalizar a legitimidade e a eficácia dos organismos pertencentes ao *Sistema Nacional de Inteligencia*; possui poderes para considerar a execução do PNI e um informe anual secreto das atividades de inteligência a ser elaborado pela *Secretaria*; e para receber informações que estime conveniente. Essa *Comisión* deverá enviar relatório secreto ao Congresso Nacional contendo informações sobre a avaliação do PNI, a descrição das atividades desenvolvidas pela fiscalização por ela efetuada e a formulação de recomendações para aperfeiçoamento do sistema. Também deverá emitir opinião sobre quaisquer projetos vinculados à atividade de inteligência, receber denúncias de pessoas físicas ou jurídicas; proceder à investigação, analisar os planos de estudo da ENI para a capacitação de seu pessoal e requerer da DOJ ou de suas delegações no interior do país, qualquer tipo de informação de caráter classificado ou não, para analisar se as interceptações correspondem àquelas autorizadas judicialmente. Os organismos do sistema de inteligência ficam obrigados a encaminhar à *Comisión* todas as normas internas doutrinárias e orgânico-funcionais, e em contra-partida, ela fica proibida de revelar informações que possam prejudicar a atividade desses organismos ou de afetar a segurança interna ou a defesa do país, estando sujeita às penalidades legais no caso de desrespeito desta cláusula. Como visto

anteriormente, a ela também foram atribuídas as responsabilidades pelo controle dos Gastos Reservados, podendo intervir no tratamento do Projeto de Lei orçamentário do Poder Executivo, que deverá encaminhar à *Comisión* documento especial contendo as quantias de caráter reservado, assinadas por jurisdição; um anexo classificado contendo a finalidade, o programa e o objeto de gasto de tal verba.

Finalizando as disposições sobre controle, a lei ainda proíbe a realização de inteligência por órgãos ou pessoas privadas e tipifica as ações penais para o caso de divulgação de informações classificadas, tanto por parte dos funcionários do sistema, quanto dos componentes da *Comisión* e dos funcionários a ela vinculados.

Vale destacar que no âmbito do Poder Executivo não foi criado nenhum tipo de mecanismo específico para o controle da inteligência. De alguma maneira, as possibilidades desse tipo de controle estão relacionadas a procedimentos internos. A *Secretaria de Inteligencia*, como organismo superior do Sistema de Inteligência e responsável por sua direção é quem possui, pelo menos teoricamente, poder para controlar a atuação dos serviços de inteligência militares e policiais. Em última instância, o Presidente da República, como chefe Supremo da Nação, é o responsável por controlar a atividade, ainda que não possua os canais técnicos específicos. Os outros órgãos capazes de exercer algum tipo de controle são a *Sindicatura General de la Nación*, responsável pelo controle interno no Poder Executivo, criada pela Lei N° 24.516, e a *Procuración del Tesoro de la Nación*, órgão de assessoramento e representação jurídica, que possui determinadas faculdades de controle, ainda que restritas a seus objetivos, que recaem sobre todos os órgãos da administração pública Argentina, inclusive sobre o *Sistema Nacional de Inteligencia*.

Todavia, problemas envolvendo a *Secretaria de Inteligencia* levantaram novas necessidades em relação à questão de controle e impediram que a promulgação da LIN encerrasse as discussões sobre a regulamentação da atividade de inteligência. Em primeiro lugar a SI tentou burlar a lei ao afirmar que toda a entrega de documentação deveria contar com a autorização da Presidência da República. É óbvio que esse critério não deveria ser aplicado à *Comisión Bicameral*, cujos membros possuem credenciais de acesso a todos os graus de sigilo. Em 2003 a SI havia sido denunciada pelo *Comitê de Expertos do Mecanismo de Seguimento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção*,¹¹² por realizar operações irregulares com fundos públicos, o que teria levado ao enriquecimento ilícito de alguns de seus funcionários, segundo informações da *Unidade Fiscal de Investigações Tributárias e de Contrabando/UFITCO*, órgão dependente da Procuradoria Geral da Nação. A denúncias ainda se encontravam vinculadas aos supostos subornos

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

pagos ao Senado Nacional, na ocasião da *Reforma Laboral*, e às negativas recentes (2002) da SI em fornecer informações ao Poder Judicial, para que fosse apurado o atentado ao AMIA. Aliás, nesse mesmo ano o ex-secretário de inteligência Carlos Soría seria chamado a dar explicações sobre o pressuposto seguimento de Nestor Kirchner por um grupo de agentes da SI durante sua campanha presidencial. Ao saber que poderia ser convocado para prestar esclarecimentos diante da Comissão Bicameral “*aseguró que no asistirá a ninguna comisión Bicameral, por el simple hecho de que nunca fue constituida. «Así que difícilmente me puedan convocar», se sonrió Soria.*”¹¹³ Ainda haveria várias outras denúncias relacionadas à *Secretaria de Inteligencia* e à ausência de controle. Em junho de 2003 o ex-ministro da Justiça acusava a SI de funcionar como uma “*espécie de Gestapo*” [] “*Se creó un ministerio paralelo y secreto, de permanente funcionamiento en temas de seguridad sin ningún tipo de control, con cosas muy oscuras, muy turbias.*” [] “*nadie parece controlar a la SIDE [sic], que tiene como rehén o como cómplice al Gobierno.*”¹¹⁴

Essas denúncias e o debate gerado desde então conduziram ao envio de novos projetos-leis para o Congresso Nacional, que propunham reformas relacionadas ao acesso às informações e à administração dos gastos reservados, reiniciando o ciclo de reformulação do sistema que havia sido recentemente estabelecido.¹¹⁵

2.3.3 - Profissionalização da inteligência civil na Argentina

Considerando os critérios que caracterizam a profissionalização da atividade de inteligência, procuraremos analisar como, e em que medida, a questão da formação e capacitação do profissional civil de inteligência vem sendo desenvolvida na Argentina. Discutiremos o processo de profissionalização das atividades de inteligência civil, levando em conta seus antecedentes históricos até o que, atualmente, os dirigentes da área de inteligência entendem por profissionalização. Essa discussão passa pela análise do sistema de educação continuada da *Secretaria de Inteligencia/SI*, da configuração da carreira de seus profissionais e pela discussão em relação à existência de um código de ética formal de seus funcionários. Dessa forma, procuraremos identificar e analisar os principais avanços, impasses e desafios colocados à profissionalização da atividade de inteligência civil neste país.

Antecedentes históricos

A primeira evidência relativa ao quadro de pessoal da atual *Secretaria de Inteligencia* que encontramos remonta a 1963, quando foi publicado o Decreto 4500/63. Em seu artigo 8º, definia que todo o quadro da SIDE, formado por civis e militares, “*deberá ser seleccionado con severas normas de idoneidad, solvencia moral y claro patriotismo*”.

Passados 3 anos, com a entrada do General Onganía, teria havido a redução para 300, de um quadro de 1200 funcionários da SIDE, além de um considerável aumento salarial, com o objetivo de estimular a eficiência de seus funcionários. O conhecido caráter misógino do secretário da SIDE, general Señoraz, teria sido responsável pela eliminação da presença feminina no quadro de espões da SIDE, não tolerando a presença de mulheres nem mesmo nos setores administrativos [BOIMVASER: 2000,93].

Importante passo para a profissionalização civil Argentina realizado nesse governo foi a criação, em 1967, da *Escuela Nacional de Inteligencia*, com a responsabilidade de formar o pessoal da antiga *Secretaria de Inteligencia*. Para valorizar seu quadro de agentes, foi implementado um plano de compatibilidade hierárquica com os centros de ensino similares que funcionavam nas forças armadas e nas forças de segurança. O corpo docente da ENI seria composto em sua maioria por altos oficiais retirados das forças armadas, oriundos principalmente da inteligência e, raras vezes, da

infantaria. Os materiais de leitura e estudo seriam confeccionados no país, redigido por militares com experiência na área.

Como forma de melhorar o nível do seu quadro de pessoal, o general teria buscado regimentar novos funcionários na *Universidad de Buenos Aires/UBA*, “*estudiantes avanzados em disciplinas humanísticas, de derecho o ciencias sociales.*” Antes da entrada desses jovens, suas vidas, hábitos, procedências e seus aspectos morais seriam investigados, sendo quatro os aspectos enfatizados: linguagem e expressividade; discrição no modo de vestir; aparência e educação. Uma vez considerados aptos para ingressar na estrutura de inteligência, o agente da *Secretaria de Inteligência* oficializaria o contato com o estudante e apresentá-lo-ia ao responsável por convidá-lo a ingressar no ofício. Aceito o convite, seriam enviados para a ENI, onde iniciariam seus contatos com a inteligência, até se familiarizarem com a profissão [BOIMVASER, 2000:103].

Os alunos deveriam ser aprovados na totalidade dos cursos antes de ingressarem organicamente na *Secretaria de Inteligência*. De acordo com o trabalho de Boimvaser, seriam ensinadas técnicas de serralheria, quando aprenderiam a abrir portas, cadeados e fechaduras de todo tipo. Fotografia, seguimento à distância, infiltração e até leitura de lábios seriam aprendizados indispensáveis. No final do curso os alunos, uma vez aprovados nas matérias anteriores, passariam para o treinamento de tiro, manejo de armas e defesa pessoal. Nem todos os homens seriam selecionados nas universidades. Seria comum que os agentes mais experientes do organismo contatassem pessoas aptas a trabalharem para a *SIDE*. Seriam os denominados confidentes, que receberiam um salário mensal por seus aportes. Uma vez claras suas iniciativas e confiança, poderiam mudar de categoria, tornando-se colaboradores contratados. Também seriam submetidos a um controle específico sobre suas vidas, mediante um ambiente do qual se encarregaria a área de contra-espionagem da *Secretaria de Inteligência*, hoje conhecida como Área-58. Cumpridos os requisitos exigidos, firmariam um contrato de trabalho provisório com o organismo, renovando periodicamente, de acordo com a satisfação do desempenho. [BOIMVASER: 2000, 104-106].

Na carreira de quem começava como confidente, o terceiro escalão se denominava pessoal temporário (PT). Quando alcançava esse grau, era permitido a ele cursar a ENI. Dois anos após a designação de PT, se o projeto de espião cruzasse todas as provas, ingressaria oficialmente no organismo como “pessoal civil” (PC). Não seriam pré-fixados prazos entre um e outro escalão. De acordo com os depoimentos coletados por Boimvaser, haveria casos de aspirantes que levavam até quinze anos para formalizar seu vínculo com a *SIDE* [BOIMVASER: 2002,106].

Após a saída de Onganía e a subida de Lanusse ao poder, uma nova legislação determinou as regras para o pessoal de inteligência da SIDE e das forças armadas. Carreira, deveres e direitos, as retribuições e o regime disciplinar foram definidos pelo *Estatuto para el Personal Civil de Inteligencia de la Secretaria de Estado y Fuerzas Armadas*, de 1971.¹¹⁶

Marcados pela influência da Doutrina de Contra-Insurgência Francesa e pela Doutrina de Segurança Nacional disseminada pelo governo norte-americano durante a Guerra Fria, a formação desses agentes, carregada por uma forte conotação ideológica, havia sido toda direcionada para análise do comportamento político interno e, principalmente, para a repressão de quaisquer formas de oposição e contestação, violência presente não apenas nos regimes militares, mas também democráticos, que marcaram a vida Argentina entre os anos de 1950 e 1980.

A baixa capacidade de produzir análises estratégicas relevantes, evidenciada pelo fracasso da inteligência na Guerra das Malvinas, fez parte do rol de discussões civis após a emergência da democracia, paralelamente ao crescimento do debate sobre a reforma legislativa do setor de inteligência. Houve uma tentativa de excluir o caráter ideológico que ainda impregnava o quadro de funcionários e redirecionar as áreas de interesse das forças civis e militares de inteligência, expressas nas mudanças ocorridas imediatamente após a entrada de Raúl Alfonsín.

Na *Secretaria de Inteligencia* esta valorização ocorreria, sobretudo, no início da década de 1990, quando houve um aumento das atividades da ENI, visando melhorar não apenas a qualificação do pessoal da SIDE, mas também habilitar pessoas vinculadas aos Poderes Legislativo e Judiciário para o manejo de questões relacionadas à inteligência. Por sua parte, o Poder Executivo sancionou o Decreto 1536/91, que outorgou novas faculdades à ENI, evidenciando uma maior transparência e abertura, principalmente ao setor acadêmico. Cresceu o número das atividades desempenhadas por acadêmicos vindos de fora do quadro da agência, as conferências, cursos especiais para oficiais e estrangeiros, além de outras atividades passaram a ser mais frequentemente realizadas [HENDERSON, 2003:04]. A Escola foi reconhecida como o instituto nacional de maior nível de capacitação e aperfeiçoamento em inteligência, e foi-lhe facultada competência para realizar atividades de pós-graduação.¹¹⁷

Entre 1990 e 1999 teriam ocorrido cerca de 50 cursos para pessoas de fora da SI, como uma participação de aproximadamente 2.000 pessoas; 152 conferências [10.000 pessoas]; e 21 simpósios [1.5000 pessoas]. [PASCALE, 1999] Em 1991, inclusive, foi implementado o *Curso Especial de Perfeccionamiento en Inteligencia Estratégica Nacional – Siglo XXI*, que se encontra em vigência até os dias de hoje.

Por seu lado, o secretário de inteligência passou a abordar a questão do profissionalismo centrando nos requisitos que o agente de inteligência deveria atender. Atitudes e destrezas que o possibilitem gerar um produto satisfatório às demandas e expectativas do usuário, em termos de qualidade e oportunidade. Para tanto, seria necessário que os funcionários do setor de inteligência se adequassem ao momento político internacional, valorizando, particularmente, o âmbito da política internacional; narcotráfico e outras formas de crime organizado; meio ambiente; proliferação de armas de destruição em massa; fluxos migratórios; terrorismo; entre outros.

Para fazer frente à incerteza dos tempos atuais, a projeção de cenários futuros sobre situações e atores deveria envolver o emprego de métodos, técnicas e procedimentos científicos. Para tanto, afirmou o secretário de inteligência, dever-se-ia:

"Observar el trasfondo de los sucesos (...) rescatar de la Historia todo aquello que conserve vigencia, descubrir tendencias, definir nuevas líneas de aproximación a los interrogantes aún sin explicación, descorrer el velo engañoso de las interpretaciones simplistas, bosquejar el posible futuro (sin) adherir a rigideces conceptuales que limiten el pensamiento, encerrándolo en moldes inflexibles y estériles".¹¹⁸

Em relação ao terrorismo, por exemplo, o secretário de inteligência, em discurso realizado na Conferência Internacional *"La amenaza del terrorismo fundamentalista"*, ocorrido na sede da AMIA em 14 de dezembro de 1994, declarou que após os atentados ocorridos no país [Embaixada de Israel/1992 e AMIA/1994], os profissionais de inteligência civil argentino passaram a encarar o fenômeno terrorista como próprio, assim como conflitos relacionados a questões religiosas, étnicas, geopolíticas ou ideológicas que tinham lugar em realidades distantes ao território argentino.

Outro importante passo para a profissionalização da atividade de inteligência na Argentina foi a criação da *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*. Sua primeira edição foi publicada no começo de 1992, promovendo uma abertura pública sem precedentes e criando um canal de comunicação entre profissionais de inteligência de todo o hemisfério. O objetivo da revista, além de influir na formação dos quadros da ENI, era o de fomentar a discussão sobre inteligência e assuntos estratégicos junto ao público acadêmico, transcendendo as análises de conjuntura e estimulando a produção de análises estratégicas. Deveria conceber-se como um vínculo sistemático entre estudantes, professores e profissionais de inteligência por um lado, e especialistas em diversas áreas temáticas, por outro.¹¹⁹ Estavam incluídas no conteúdo da *Revista* colaborações especiais e transcrições de conferências realizadas por políticos e acadêmicos, todas elas abordando, em alguma medida, os desafios que cercam a questão da inteligência nos Estados democráticos naquele fim de século.

Com a regulamentação da LNI em 06 de junho de 2002,¹²⁰ coube à ENI a função de designar uma comissão transitória, que seria responsável pela elaboração do anteprojeto da Doutrina de Inteligência Nacional, no prazo de um ano. (TIT. X. Art. 21) Foram responsabilizados por compor essa comissão, delegados de todos os integrantes do *Sistema de Inteligencia Nacional*, e nela ainda poderiam intervir especialistas “*en las subcomisiones de trabajo que al efecto se crearen.*”

A regulamentação também formaliza a responsabilidade do secretário de inteligência por determinar os cursos a serem convalidados pelo *Ministerio da Educación, Ciencia y Tecnologia*. O artigo 19º da Regulamentação autoriza a escola, mediante prévia intervenção do Conselho Assessor e aprovação do secretário de inteligência, a estabelecer intercâmbios e convênios com centros de investigação públicos, privados, nacionais e internacionais. Além disso, determina-lhe a responsabilidade pela promoção e coordenação com as áreas pertinentes, das tarefas de investigação e desenvolvimento, no exercício dos objetivos fixados pelo SNI, mantendo o vínculo acadêmico e profissional permanente entre estes organismos e instituições, e promovendo o desenvolvimento de investigações de interesse para o sistema.¹²¹

Essa regulamentação fortaleceu a predominância da ENI no setor educacional de inteligência, o que já vinha ocorrendo nas últimas duas décadas. Atualmente a escola, além de manter os cursos regulares e especiais direcionados à formação de seus quadros, mantém cursos regulares destinados ao corpo diplomático, aos juízes e assessores políticos, além de ministrar cursos de pós-graduação. Estabeleceu convênios com várias universidades do país. Com as Universidades *Del Salvador* (USAL), Universidade Católica Argentina (UCA), *Universidad Carlos III*, da Espanha, além da *Universidad de La Plata*, onde mantém a Maestría en Inteligencia Estrategica. Esse mestrado objetiva capacitar os funcionários da *Secretaria*, através de uma formação superior específica, possibilitando-os o acesso a conhecimentos gerais, multidisciplinares e a novas metodologias de trabalho, ao mesmo tempo em que procura diminuir o abismo existente entre vários setores da sociedade e a inteligência, ao ministrar cursos a pessoas externas ao *metier* sobre os principais corolários da inteligência. Os cursos abertos ao público externo contribuiriam para “*levantar ese cierto velo de misterio que, como no deseada consecuencia de la discreción y reserva natural que requieren algunas de sus actividades conexas, < cubre > ante la opinión pública a la totalidad de la misma.*”¹²²

Entre as matérias que compõem o currículo desse mestrado destacamos as relacionadas a segurança em comunicações e criptologia, seminários relacionados à *era de la información*, sistemas de informação via satélite e guerra de informações. Outros cursos de pós-graduação ainda estariam

para ser implementados nas áreas de inteligência econômica e segurança hemisférica, juntamente com outras universidades, a exemplo da *Universidad Nacional de General San Martín* (UNSAM) e a *Universidad Nacional de Trés de Febrero*. (UNFT). Também foram formalizados intercâmbios com escolas de inteligência de vários outros países [ORTIZ: 2002, 319].

Alguns civis também são capacitados pelo *Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas/IIFA*. O IIFA foi criado em 10 e março de 2000, através da Resolução n° 200 do *Ministerio de la Defensa* com o objetivo de otimizar e incrementar a capacitação tanto do pessoal militar como civil para a produção de inteligência militar. Dessa forma foram unificados e reorganizados os programas disciplinares das *Escuela de Inteligencia Naval*, *Escuela de Inteligencia Sargento Mayor Alvarez de Condarco* e *Escuela de Inteligencia de la Fuerza Aérea*, que foram extintas. Atuando dentro dos marcos das leis federais de educação e educação superior [Ley 24.195 e Ley 24.521], o IIFA ocupa as antigas instalações da escola de inteligência do *Ejército* e encontra-se subordinado ao EMC.

Perfil da Carreira na *Secretaria de Inteligencia*

A carreira, obrigações e direitos dos agentes de inteligência da atual *Secretaria de Inteligencia* são regidos pelo *Estatuto para el Personal Civil de Inteligencia del Estado y de las Fuerza Armadas*, criado em 1971, cuja última modificação ocorreu em maio de 2003.

Até dezembro de 1983 o quadro de funcionários da SIDE seria composto, principalmente, por parentes e pessoal vinculados a militares. Essa principal forma de ingresso nas fileiras da SIDE constituiria uma recomendação da alta hierarquia militar, posto que até então, a mesma era conduzida, estatutariamente, pelos militares. Foi apenas a partir da posse do governo radical que passaram a ser designados funcionários civis, cujas indicações se davam, principalmente, pelos dirigentes políticos. Esse tipo de indicação se tornaria a principal forma de ingresso na SIDE durante o governo radical e nos governos justicialistas que se seguiram. Mas ainda houve outras formas de recrutamento nesse período. Primeiro, através da publicação de chamadas na imprensa escrita, o que de acordo com os depoimentos coletados por José Manuel Ugarte, teriam alcançado resultados positivos; segundo, através do reingresso de militares da reserva e pessoal civil indicado pelos militares; e por fim, através do recrutamento de destacados acadêmicos e de pessoas recomendadas pelos militares e pelo alto escalão político [UGARTE, 2003: 71-72].

A quantidade de agentes que compunham a SIDE estava estabelecida no Decreto “S” 1433/91, modificado em 1993 pelo Decreto 560/93. Ainda que este último não tenha sido oficializado

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

enquanto secreto, o fato de ele não se encontrar publicado no Diário Oficial o converte, na prática, em uma legislação secreta.

Com a regulamentação da Lei 25.520 determinou-se que a SI seria responsável pela elaboração dos planos de capacitação pessoal e por fixar as formas de admissão, permanência e dos demais requisitos necessários para a capacitação de seus integrantes e dos componentes civis das forças armadas, além de elaborar um novo estatuto para este pessoal. A responsabilidade pela formação e capacitação do pessoal das *Direcciones Nacionales de Inteligencia Criminal/Secretaria de Seguridad Interior e Inteligencia Estrategica Militar/ Ministerio de la Defensa* seria de responsabilidade de seus respectivos institutos educacionais.(Art. 16º)

Foi criada uma comissão de trabalho para cuidar desse novo estatuto, que elaborou um conjunto normativo que expõe, de forma sistemática, os deveres, direitos, sistemas de retribuições, categorias, regime disciplinar e demais disposições inerentes às funções civis de inteligência. Dessa forma, procurou contemplar as distintas modificações necessárias ao aperfeiçoamento profissional deste quadro, de sua carreira e capacitação, com o objetivo de alcançar maiores graus de eficácia e legitimidade. A partir da aprovação desse estatuto, este pessoal seria retirado de quaisquer normas precedentes relacionadas à Administração Pública Nacional, salvo os casos em que esta participação ficasse expressa. (Arts. 1º e 2º).

Tanto o quadro de Inteligência civil das forças armadas, quanto da SI, contará com pessoal permanente e contratado, sendo que do quadro desta última ainda constará o pessoal de gabinete. Serão formulados históricos pessoais de toda pessoa que ingressar neste sistema, sendo que os seus órgãos superiores serão responsáveis pelo resguardo da confidencialidade destes dados, os quais poderão ser acessados periodicamente pelo próprio agente em questão. Os gastos com remuneração do quadro de pessoal sairá do orçamento destinado aos gastos reservados.

Conforme a legislação aprovada, é negado o acesso a esse quadro aqueles que tenham sido condenados ou estejam sendo processados por delito contra a administração pública; que se encontrem inabilitados para o exercício de cargo público; que tenham sido exonerados da administração pública, que tenham sido destituídos das forças militares ou de segurança; que registrem antecedentes por crimes de guerra, contra a humanidade ou por violação aos Direitos Humanos, constados nos arquivos do *Ministerio del Interior* e dos órgãos que o venham substituir.

A nomeação dos agentes é designada em caráter condicional, que pode se estender de quatro meses a um ano para, apenas depois de cumpridas as exigências do serviço, torna-se permanente.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

Contratação que terá que ser justificada pela autoridade nomeante, sendo vedada a confirmação automática do cargo.

Entre os requisitos necessários para o ingresso na carreira se encontram: ser argentino nativo, naturalizado ou por opção; possuir maioridade; possuir aptidão psico-física compatível com a função; comprovação do grau de formação; ser aprovado nos programas de capacitação competentes e atender às normas de contra-inteligência.

O quadro do pessoal permanente é dividido em três especialidades: a) Quadro "D": pessoal com funções diretamente relacionadas ao cumprimento da missão específica de inteligência. Deverá possuir terceiro grau obtido por universidades reconhecidas pelo Estado ou; ser oficial da reserva das forças armadas, com patente de oficial ou; ter sido do quadro de pessoal superior das forças de segurança e policiais, que tenha alcançado no mínimo a quarta hierarquia do escalão correspondente, e que esteja em situação de reserva. b) Quadro "E": pessoal com funções ou tarefas que contribuem para o cumprimento da missão específica de inteligência. Deverá possuir o equivalente ao secundário (Ensino Médio no Brasil), devidamente aprovado e certificado, ou ter sido suboficial das forças armadas ou de Segurança não compreendidos nas hierarquias, que esteja na reserva. c) Quadro "F": serviços administrativos. Deverá possuir os estudos secundários; ou pessoal com grau de suboficial das forças armadas e de Segurança; ou poderão ainda, incorporar pessoal sem nível de estudos exigidos, com nível mínimo de alfabetização e a capacitação correspondente. (Art. 6º). A carreira do pessoal compreende 20 categorias, sendo que a progressão funcional se dará por antiguidade, após aprovação do Secretário de Inteligência e dos chefes dos organismos de Inteligência das forças armadas. É vedada a progressão àqueles que encontrem em processo de aposentadoria, sendo que esta pode ocorrer no prazo inferior ao determinado, por méritos extraordinários e *post mortem*, quando agentes executarem atos arrojados, com risco real e evidente, no exercício de suas funções.(Art. 14).

A partir do momento de sua incorporação, os agentes civis de inteligência terão direitos e deveres. Entre os direitos constam: estabilidade; remuneração; capacitação permanente; licenças; compensações; indenizações; subsídios; assistência social; aposentadoria e progressão funcional. Entre os deveres destacamos: prestação de serviço de forma eficiente; cumprimento do horário de trabalho definido; empregar os elementos de comunicação, identificação e proteção pessoal que lhe proverem, de acordo com a tarefa que desempenhe; freqüentar os cursos de capacitação que lhe disponham, submetendo-se às provas regulamentadas; observar e impor a observação das normas legais, respeitar a hierarquia; submeter-se aos psicofísicos; adotar as medidas de segurança

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

dispostas; eximir-se de intervir em qualquer atuação que possa originar interpretações de parcialidade ou incompatibilidade; zelar pelo patrimônio do Estado; guardar fidelidade e lealdade ao organismo, mantendo segredo e confidencialidade a respeito dos assuntos relacionados ao desempenho de suas tarefas; entre outros.

Em relação à remuneração, além do salário base, poderá haver bonificações permanentes ou transitórias, relacionadas ao subsídio familiar; à antiguidade; ao tempo mínimo cumprido, aos graus de formação, equivalentes civis e militares à graduação, especialização, mestrado e doutorado (nesse caso, os gastos com material ainda podem ser cobertos pela organização); por atividades de risco etc. Vários outros gastos vinculados a atividade ainda podem ser cobertos, assim como indenizações podem ser realizadas, nos casos em que os agentes sofram algum dano material por pertencer aos quadros da inteligência; morte violenta em, ou por ato do serviço ou apenas por pertencer à inteligência; Ainda são regulamentados os regimes de licença e os respectivos procedimentos a serem adotados; (TIT. IV) de ajuste do tempo de trabalho *franquicias* (autorização para fazer cursos em horários de trabalho, para amamentar etc) (TIT. V).

Em relação ao Regime disciplinar (TIT. VI), o Estatuto define que toda infração ao regime estabelecido pela presente regulamentação constitui falta, podendo ser responsabilizado nas esferas penal, civil e administrativa, sendo que nos casos em que o funcionário se encontre em processo judicial, o titular do organismo correspondente poderá suspender suas funções até a decisão final. Os atos configurados no estatuto como falta poderão ser julgados de acordo com suas normas, mesmo mediante renúncia, suspensão ou exoneração. Nesses casos, as decisões adotadas terão caráter informativo a respeito da conduta dos agentes desvinculados do organismo. No estatuto são tipificadas as faltas [leves e graves], os atenuantes e agravantes, reclamos e recursos passíveis de consideração, assim como as ações disciplinares e as penalidades imputáveis. As faltas leves são punidas com advertências e as graves estão sujeitas à suspensão, expulsão do órgão [*cesantia*] ou exoneração do serviço público.

Além dos casos de expulsões, os funcionários permanentes podem ser desligados dos organismos de Inteligência via renúncia (aceita), falecimento, razões de saúde, aposentadoria, inaptidão e por não ter sido aprovado após o regime condicional. Os transitórios, pelo término do prazo de contrato ou por seu cancelamento.

Para se instrumentalizar a aplicação dessas regras, a *Secretaria de Inteligência* e os órgãos das forças armadas serão assessorados por três órgãos de caráter colegiado (TIT. X).

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

1. *Consejo de Disciplina*: prestará assessoria em relação aos sumários administrativos, aos reclamos admitidos no presente Estatuto e em relação aos demais procedimentos de natureza disciplinar remetidos para sua opinião. Será composto por um presidente, três membros, um assessor letrado e um secretário permanente, designados anualmente e reunir-se-ão, de maneira ordinária, no mínimo uma vez ao ano. Este *Consejo* terá faculdades para requerer assessoramento, perícias, informes, antecedentes e ampliações de toda índole que estimem necessários, no sentido de subsidiar seu trabalho diante das considerações que lhe forem submetidas.
2. *Tribunal de Calificaciones*: composto sempre por um número não inferior a três membros, designados anualmente pelo titular do organismo correspondente. Reunir-se-á ordinariamente pelo menos uma vez ao ano e possui a responsabilidade de prestar assessoria em relação à progressão na carreira, ao desligamento das funções nos casos de inaptidão, às mudanças de quadro, reincorporações, bonificações e reclamações relacionadas às questões citadas. O Tribunal contará com um secretário permanente, que terá a seu cargo as convocatórias que sejam necessárias.
3. *Consejo de Asesoramento Permanente*: prestará assessoria em relação às matérias técnicas, administrativas e informativas. Será integrado por membros de planta permanente, que deverão ter exercido cargos de direção nas diversas áreas alcançadas pelo estatuto ou terem prestado assessoria aos titulares dos respectivos organismos. Esse conselho será responsável, entre outras funções, por elaborar propostas acerca da revisão, modificação ou atualização da *Ley de Inteligencia Nacional*, sua regulamentação e sobre o presente estatuto (Art. 168); sugerir a revisão, modificação ou atualização das estruturas orgânicas existentes; assessorar em relação à determinação dos perfis correspondentes aos aspirantes à carreira; intervir no desenho dos planos pertinentes ao recrutamento do pessoal e à modificação do plano de carreira etc. A regulamentação das mudanças nos planos de capacitação, recrutamento e de carreira caberá ao secretário da SI e aos chefes dos organismos de inteligência das forças armadas. Por fim, vale destacar que, além desses organismos, o Estatuto elaborado também poderá ser aplicado aos organismos de inteligência da *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal de la Secretaria de Seguridad Interior* do *Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos*, da *Gendarmería Nacional* e da *Prefectura Naval*. (Art. 171).

Valores

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO

Ainda que não exista um Código de Ética assim denominado nas regulamentações pertinentes à SI, existe um conjunto de dispositivos disciplinares, aliado às condições de ingresso, que conformam os valores e princípios que devem nortear a atividade de Inteligência civil naquele país.

Para o ingresso, como visto, é necessário comprovar uma conduta ética e vida pública de respeito à *Constitución Nacional*, não podendo ser citado, em hipótese alguma nos arquivos da *Secretaria de Seguridad*, por quaisquer tipos de delitos contra os direitos civis e humanos. Entre as proibições, (TIT. III – Art .27) destacamos a de utilização de informações em proveito diferente daquele a que foi destinada; a aceitação de obséquios ou a obtenção de quaisquer tipos de vantagens em ocasião do desempenho de suas tarefas; o recebimento de benefícios; valer-se direta ou indiretamente de faculdades e prerrogativas inerentes às suas funções, para fins alheios a ela; desempenhar ações ou omissões que suponham discriminação por razão de raça, religião, nacionalidade, opinião, sexo ou qualquer outra condição ou circunstância pessoal ou social; revelar ou divulgar qualquer tipo de informação adquirida no exercício de suas funções, mesmo após elas terem cessado e, por fim; participar, professar ou vincular-se a organizações que propugnem princípios contrários aos estabelecidos pela *Constitución Nacional*.

Dessa forma, entre os principais valores que devem caracterizar o profissional de inteligência, a Lei 52.520, em seu artigo 3º, determina que o funcionamento do sistema de inteligência deverá “*ajustarse estrictamente a las previsiones contenidas en la primera parte de los Capítulos I y II de la Constitución Nacional* [abordam os direitos e garantias assegurados aos habitantes do país] *y en las normas legales y vigentes*”, assegurando, institucionalmente, o respeito às leis e aos preceitos constitucionais, aos direitos civis e humanos.

A conclusão a respeito do processo de profissionalização da atividade civil de inteligência na Argentina é relativamente positiva, considerando os aspectos institucionais. Em relação ao sistema de educação continuada, os agentes civis contam com uma escola destinada à sua formação específica, facultada para o oferecimento de cursos em níveis de pós-graduação e que vem abrindo cada vez mais à influência acadêmica externa. A SI tem buscado adaptar seu quadro de funcionários às demandas atuais através da reorientação dos focos de atenção dos analistas; do estabelecimento de uma ponte entre a inteligência e mundo acadêmico, que resultaria no incremento e na melhora da qualidade da informação, também produzida por *outsiders* com alto grau de especialização.

Em relação à segunda condição necessária à profissionalização da inteligência na Argentina, podemos afirmar que ela está cumprida, na medida em que se confere estabilidade à atividade, que suas formas de acesso, progressão e remuneração se encontram devidamente regulamentadas. Não

**INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO**

obstante, a qualidade dos critérios adotados nesta regulamentação são questionáveis, na medida que os procedimentos de admissão continuam dependendo de relações de compadrio e confiança; que o critérios de progressão ao invés de privilegiarem capacidades técnicas e analíticas, ocorrem pelo sistema de antiguidade, independente de progressos em sua capacidade e formação [salvo raras exceções]; e na medida em que os critérios de remuneração são desconhecidos, uma vez que, infelizmente, continuam vinculados aos gastos reservados da agência

Por fim, em relação ao terceiro critério de institucionalidade, embora ainda não exista especificamente um código de ética, existem mecanismos capazes de definir os valores a serem desejados para a instituição.

2.4 – Conclusões

O regime autoritário argentino foi caracterizado por baixos níveis de institucionalização, pela ausência de vínculos com a sociedade política, pela fragmentação institucional castrense e pela total falta de legitimidade, resultante da dinâmica empreendida no processo de repressão, caracterizada por altíssimo nível de violência. Os principais responsáveis por essa violência foram os órgãos e organismos de informações e inteligência. Dotados de meios próprios de coleta de informações e de elevados graus de autonomia, esses órgãos mantiveram ênfase nos elementos de segurança internos, desenvolvendo pouquíssima capacidade para servir aos interesses da defesa nacional, haja vista a vergonhosa atuação no conflito das Malvinas. Orientados pela Doutrina de Segurança Nacional, esses serviços além de se especializarem na luta anti-subversiva, utilizaram os instrumentos disponíveis, fossem eles materiais ou normativos, para proveito próprio e para a defesa de interesses políticos.

Essas características institucionais do regime conduziram ao esfacelamento da instituição militar após a derrota na Guerra das Malvinas, momento a partir do qual perdeu condições para manter o controle do poder via direta ou indireta. Ainda que de maneira relativamente tardia, os civis assumiram o poder no país em uma posição “confortável,” que lhes dispensou a necessidade de barganhar ou ceder às tentativas de imposição dos militares sobre a refundação do novo sistema político, viabilizando uma mudança no padrão das RCM. Entretanto, essa supremacia civil sobre os militares [*legado*] deu-se apenas a médio prazo, como ficou evidenciado pela administração temporária dos militares após a Guerra das Malvinas, pelas reviravoltas dos juízos e pela aceitação de reivindicações de rebeldes. O *momento crítico* argentino forjou os contornos deste *legado*, que não pode ser identificado de forma imediata. Foi, na verdade, a reforma do sistema de inteligência que nos permitiu identificar a preponderância dos interesses civis sobre os interesses militares

Em relação à segunda proposta analítica desta pesquisa, podemos afirmar que a implementação do novo sistema de inteligência na Argentina ocorreu paralelamente à crescente imposição de controle civil sobre os militares. Entretanto, o grau de importância desses dois fatores variou de acordo com os interesses identificados em cada conjuntura política. No princípio do governo Alfonsín, podemos dizer que a questão que desencadeou o processo de reforma do sistema de inteligência resultou muito mais da necessidade de reduzir o poder militar do que uma proposta política de reformulação do sistema. A Secretaria de Inteligência não foi extinta, permaneceu com o conjunto de atribuições que possuía desde quando havia sido criada, continuou regida por leis secretas e conservou a estrutura organizacional anterior. Além de se proibir a condução da agência por um militar [o que se

refere à política de redução do poder castrense], o único ensaio de mudança esteve relacionado à tentativa de fortalecimento da CNI, que se transformou em letra morta, uma vez que a Lei que ampliou suas funções não foi acompanhada de ferramentas que permitissem o exercício de tal função.

A reforma resultou de um sistema muito particular, senão inédito, de construção legislativa, fruto de um esforço concentrado de acadêmicos especializados nas áreas de defesa e segurança naquele país [todos eles assessores políticos cujas posições refletiam, em alguma instância, as disputas que dividem o sistema político argentino entre radicais e justicialistas], os quais pensaram um conjunto de reformas relacionadas às áreas supra citadas, implementadas segundo os critérios de prioridade por eles estabelecidos: defesa, segurança, inteligência e segredos de estado.

Esse processo permitiu a aprovação da LIN de forma rápida [considerando os prazos com que esses assuntos são tratados], em meio a uma gigantesca crise política que conduziria à saída do presidente da República. A evidência do crescimento do interesse civil nessas áreas, mesmo que para a realização das reformas este interesse estivesse sujeito à vontade do Poder Executivo, evidenciam a possibilidade de ruptura no padrão de comportamento associado à elaboração de leis relacionadas às áreas de Defesa Externa, Segurança Pública e Relações Internacionais, contrariando as expectativas do modelo definido por Zegart.

A aprovação da *Ley Nacional de Inteligencia* na Argentina procurou definir os vários parâmetros dentro dos quais deverá transcorrer a atividade de inteligência estatal, legitimando e reordenando-os ao contexto da vida institucional democrática. Tratou-se de um importante passo para a governabilidade Argentina. É coerente com o que está disposto nas leis de *Defensa Nacional* e *Seguridad Interior*, que conformam o aspecto essencial da arquitetura institucional para as áreas de Defesa e Segurança naquele país.

Manter as funções dos organismos de inteligência militares vinculados estritamente à funções militares foi uma tarefa árdua, considerando-se a pressão exercida no momento *pós-11 de setembro*. Do contrário, estar-se-ia abandonando os critérios que permitiram aos poderes constituídos argentinos estabelecer as distinções entre as ameaças internas e externas, definindo de forma clara, não apenas as funções, mas as proibições relacionadas à atuação das forças armadas. A posição em que os civis assumiram o poder e os rearranjos institucionais ocorridos durante o *momento crítico*, possibilitaram, no caso argentino, que essas questões fossem claramente delimitadas já a partir do primeiro governo civil.

Em relação à estrutura normativa do sistema, ainda que não estejam claros os vínculos estabelecidos entre os órgãos componentes, tomou-se o cuidado de tentar equilibrar a distribuição das tarefas, apesar de se manter a concentração de funções nas mãos da *Secretaria de Inteligência* [presente desde as *condições antecedentes*]. A inteligência criminal ficou subordinada à *Secretaria de Seguridad Interior* e a inteligência estratégico-militar ao *Ministerio* da Defesa, ficando as duas sob a responsabilidade de pessoas designadas por seus ministros. A *Central Nacional de Inteligência* foi extinta, com a *Secretaria de Inteligencia* assumindo a função de órgão coordenador do sistema, mantendo a responsabilidade exclusiva de produzir a “estratégia” e a “inteligência nacional” [diferentes componentes dos serviços de inteligência investigam o panorama nacional e internacional para, com esses elementos, subsidiar a SI na elaboração destas políticas]. Não foi facultada à SI o exercício de atividades policiais; obter informações, produzir inteligência e nem armazenar dados sobre pessoas físicas ou jurídicas, considerando os pré-conceitos já citados (Art. 4º); foi ratificada a proibição de se interceptar e acessar informações e comunicações privadas, salvo expressa autorização judicial

O estabelecimento institucional do controle também significou o resultado de um amadurecimento legislativo sobre as possibilidades do sistema de inteligência, impulsionados por um forte esquema de assessorias. A participação do Poder Judiciário reflete a tendência de controle já exposta na literatura especializada, que lhe atribui a função de assegurar a privacidade individual. Em relação ao Poder Legislativo, foi criada a *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia*, que substituiu a comissão responsável pelo controle dos órgãos de inteligência e segurança, sendo que lhe foram facultados os principais instrumentos para um controle efetivo sobre os organismos de inteligência. A ela foram autorizados alguns mecanismos de controle orçamentários, poderes para convocar audiências e testemunhos, bem como para iniciar investigações sobre temas relevantes e até para avaliar as propostas executivas do PNI. Seu principal desafio agora é valorizar a importância e a necessidade efetiva desse controle. Esse desafio requer uma atenção especial por parte dos parlamentares argentinos, que enquanto responsáveis pelo controle externo do sistema de inteligência tornam-se igualmente responsáveis por sua ineficiência e abusos.

Os indícios disponíveis até agora mostram que essa função não tem sido profundamente desenvolvida, já que o debate político argentino sobre o controle da inteligência ainda prossegue. Escândalos relacionados à *Secretaria de Inteligencia*, que apontam para a necessidade de uma mudança cultural dentro dos quadros profissionais da agência, como complemento aos progressos institucionais da profissão, levantaram novas necessidades em relação à questão de controle e

impediram que a promulgação da *Ley de Inteligencia Nacional* encerrasse as discussões sobre a regulamentação da atividade de inteligência. Basicamente, as denúncias e o debate público gerado desde então conduziram ao envio de novos projetos-leis para o Congresso Nacional, reiniciando o ciclo de reformulação do sistema que havia sido recentemente estabelecido.¹²³

Isso nos leva a crer que, embora tenha havido um rearranjo positivo das normas e instituições relacionadas ao sistema de inteligência e que venham sendo atendidos os critérios de profissionalismo, permanece um *modus operandi* vinculado ao processo inicial de construção desse sistema que mantém ênfase em elementos relacionados à política interna [ainda que o caráter ideológico que direcione essas funções seja diferente] e que permanece o uso do sistema para proveito político e para defesa de interesses próprios.

A evidência de fatores semelhantes às *condições antecedentes* pode significar um paradoxo em relação aos resultados otimistas da pesquisa e indicar uma permanência ou retrocesso. Entretanto isso vai depender diretamente da frequência e da gravidade das ações ilegais que poderão ser desencadeadas, caso continue a inexistir um controle efetivo.

Creemos que a implementação normativa da LNI deveria ser acompanhada de mudanças culturais que permitam evitar que a Lei de Inteligência Nacional se transforme em “letra morta,” que ela seja transformada em um novo marco profissional e ético, e por fim, para que o desenvolvimento da capacidade do Poder Legislativo no exercício da fiscalização não vise apenas averiguar a legitimidade com que essas ações são desenvolvidas, mas também analisar a execução das políticas e a elaboração orçamentária, o manejo e a execução dos gastos reservados.

NOTAS

:

1 Essa autonomização castrense e a institucionalização dos militares como agentes políticos foi propiciada, substancialmente, pela limitação dos dirigentes civis do país e por uma classe política que passou a tirar proveito da exclusão do peronismo da arena política legal.

2 Esta distinção é desenvolvida por Juan Linz em: "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The case of Brazil." [STEPAN, Alfred.(ed) *Authoritarian Brazil. Origins, Policies and Future*. New York: Yale University Press, 1973].

3 Para facilitar a compreensão do texto, utilizaremos o termo informações para tratar dos serviços secretos no período pré-década de 90 e quando ainda estiverem relacionados aos períodos ditatoriais. Usaremos o termo inteligência para quando estivermos nos referindo à atividade após o início das reformas deste sistema.

4 Decreto 337/1946 – B.O. 17.07.46

5 O trabalho de Boimvaser é o resultado de uma investigação que teve por base centenas de entrevistas realizadas na Argentina desde a década de 1970, confrontadas com uma grande base de dados, retirada sobretudo da imprensa, da legislação existente e da boa vontade de alguns dos protagonistas circunstanciais da história da espionagem argentina, além da reconstituição que o próprio autor fez em relação à sua experiência vinculada à política e à atuação dos serviços secretos daquele país.

6 Decreto 24201/50.

7 Lei 14062/51.

8 Decreto 11.183/54 - B.O. 19.07.54.

9 Decreto 776/56.

10 Decreto 2985/61 - B.O. 17.04.61.

11 Decreto 4.500/63 - B.O. 05.06.63.

12 Este decreto seria derogado pela Lei Secreta 20.195/73

13 Decreto 9318/67 - B.O. 05.01.68.

14 Lei 16.970/66 - B.O. 06. 10. 66.

15 Lei 20.194/73 - B.O. 09.04.73.

16 Lei 20.195/73. Norma regulamentaria Nº 1.792/73, de 9 de março de 1973.

17 Decreto 162/73 de 31 de outubro de 1973.

18 Decreto 416/76 de 13 de maio de 1976.

19 Enrique Codó, militar argentino na reserva, publicou uma resenha histórica sobre a inteligência do *Ejército* argentino que, pese a conotação ideológica que o trabalho carrega, trouxe uma contribuição significativa para a pesquisa desta área, ao trazer à tona uma série de documentos e evidências que de outra maneira seriam de difícil acesso ou descoberta.

20 Vale ressaltar que o fim do século XIX e começo do XX foi marcado pela constante hipótese de conflito com o Chile e as primeiras iniciativas tomadas pelo Estado Argentino para enfrentar esta situação foram a introdução, em novembro de 1895, do Serviço Militar obrigatório, e a criação da Escola Superior de Guerra em janeiro de 1900, com forte influência doutrinária alemã

21 Boletín Militar Reservado 1212, de 10 de dezembro de 1937. *Apud* CODÓ, 1999:252.

22 Decreto 5143 de 10 de agosto de 1943.

23 Decreto 3968 de 19 de julho de 1946.

24 Destacam-se, nesse momento, a produção do “*Noticiário del Ejército*”, que consistia no registro dos principais atos públicos da instituição e que nesse propagava as ações de ajuda militar à população civil e a veiculação de propagandas nos rádios, divulgando o civismo e patriotismo militar, demonstrado também através da participação militar nas festas cívicas.

25 30 de novembro de 1969.

26 Analista de Inteligência 1 - Depoimento coletado em Buenos Aires em 22 de outubro de 2002. Por questões éticas, os analistas de inteligência preferiram não ter seus nomes divulgados.

27 José Manuel Ugarte. Depoimento coletado em Buenos Aires no dia 18 de outubro de 2002.

28 A elaboração de um desenho institucional dos serviços de informações relacionados às duas outras forças (Aérea e *Armada*) talvez se configure como um dos maiores fracassos desta tese. Não por falta de pesquisa, mas pela impossibilidade de acessar dados oficiais a eles relacionados. Existem centenas de documentos argentinos que fazem referência à existência destes órgãos, principais responsáveis pelo absurdo nível de violência empreendido naquele país. Entretanto, dados específicos, datas, legislação, nada disto foi localizado, obstruindo a construção hipotética deste sistema..

29 Decreto “S” 2611/75 de 05 de fevereiro de 1975.

30 Dois depoimentos de analistas de inteligência militares e declaração de Codó [CODÓ,1999:287].

31 Decreto 2772/75 de 06 de outubro de 1975.

32 Neste período o país passou novamente a aplicar, depois de quase um século de desuso, a Lei Marcial.

33 TRINQUIER, Cel Roger. “La Guerra moderna y la lucha contra las guerrillas. Pg. 52/53. *Apud*. CODÓ, 1999:285.

34 DEROGY Jacques y CARMEL, Hesi. *Israel Ultrasecreto*. Buenos Aires: Editora Planeta, 1992. Pg 317. *Apud* CODÓ, Enrique. Pg. 286.

35 DEROGY Jacques y CARMEL, Hesi. *Israel Ultrasecreto*. Buenos Aires: Editora Planeta, 1992. Pg 317. *Apud* CODÓ, Enrique. Pg. 286.

36 DEROGY Jacques y CARMEL, Hesi. *Israel Ultrasecreto*. Buenos Aires: Editora Planeta, 1992. Pg 317. *Apud* CODÓ, Enrique. Pg. 287.

37 Grifo nosso.

38 Interessante destacar que essa aliança política-militar realizada nestes países não se constituiu em um obstáculo para que as operações de espionagem entre estes países existissem. Em 1978, não fosse a intervenção do Cardeal Samoré, representante do Vaticano, a probabilidade de um conflito armado entre Chile e a Argentina pela disputa do Canal de Beagle seria grande. Outro exemplo de

que essa aliança política respondia apenas a determinados interesses foi o apoio chileno aos ingleses, contra os argentinos durante a Guerra das Malvinas.

39 Essa operação fracassou. Tinha como objetivo assassinar Rodolfo Matarollo, um dos ex-dirigentes do PRT, que havia conseguido escapar da Argentina e se exilar na França, por parte do Uruguai, o ex-senador Enrique Erros e por parte do Chile, a filha de Salvador Allende, Isabel Allende.

40 Um projeto de pesquisa conduzido pelo *Social Science Research Council SSRC/NY*, sob patrocínio das Fundações Ford e Hokfeller tem publicado uma série de trabalhos relacionados à memória da violência empreendida pelo Estado nas últimas ditaduras sul-americanas. Cerca de oito livros já foram publicados, com a possibilidade de mais dois para esse ano, trazendo uma perspectiva atualizada sobre o impacto dos movimentos repressivos durante aquele período, mas também considerando as implicações que esta violência ainda trazem para o cotidiano dessas sociedades, principalmente no Cone sul. Obras indispensáveis para a reflexão sobre este tema.

41 Analista 1 - Depoimento coletado em Buenos Aires no dia 17 de outubro de 2002.

42 Tradução e adaptação da autora.

43 Uma outra forma de se resumir a atuação do sistema de inteligência argentino foi elaborada pelo economista Roberto Frigero, um dos ideólogos da “*Unión Cívica Radical Intransigente*”, análise absorvida e reproduzida por José Manuel Ugarte em 2000. Frigero divide o sistema de inteligência argentino, de 1946 até 1973, em quatro etapas. A primeira, de 46 a 55, estaria marcada por seu caráter essencialmente anticomunista, os serviços de inteligência militares se dedicavam a acumular informações sobre pessoas assinaladas como supostamente comunistas, qualificação a qual eles não teriam muita preocupação em confirmar. Na segunda, de 55 a 58, com a “*Revolución Libertadora*”, o novo inimigo era o Peronismo. Na terceira, de 58 a 66, apesar de passar por governos constitucionais, os serviços militares atuavam em ações repressivas, censuradoras e em função de desestabilizar o governo. Na quarta etapa, entre 66 e 73, marcada pela presença de um governo que não mais se pretendia provisório. Os serviços ficaram dotados de máxima operatividade e de meios técnicos para exercê-la, em função de prender pessoas, estudantes, sindicalizados, clérigos, opositores políticos etc. *Apud* UGARTE, 2000:103.

44 Enrique Vasquez fala de pelo menos seis “projetos de transição.” Detalhes sobre eles ver: VÁZQUEZ, Enrique. *PRN, La Ultima*. Origen, Apogeo y Caída de la Dictadura Militar. Buenos Aires: EUDEBA, 1985.

45 Estes autores fazem uma riquíssima análise dos aspectos relacionados à questão dos Direitos Humanos na transição Argentina. Detalhes ver: ACUÑA, Carlos e SMULOVITZ, Catalina. “Militares en la Transición Argentina: del Gobierno a la Subordinación Constitucional.” In: ACUÑA etti alli. *Juicio, Castigos y Memórias*. Derechos Humanos y justicia em la política argentina. Buenos Aires: Editora Nueva Visión, 1995.

46 Em 17 de junho de 1981, animada pela subida de Roberto Viola à presidência, a UCR realizou uma convocatória aos partidos políticos, setores sociais, militares e intelectuais para elaborar uma estratégia de negociação com os militares. Essa seria a fase inicial do processo de formação da Multipartidária, grupo político articulado com a função de discutir com os militares o processo de transição. Mais informações sobre a Multipartidária ver: LOPEZ, Ernesto. *Ni la ceniza ni la gloria*. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín. Buenos Aires: Universidade Nacional de Quilmes, 1994.

47 Para maiores informações relacionadas à Guerra das Malvinas ver: CERESOLE, Norberto. *Crisis Militar Argentina*. Buenos Aires: Instituto Interamericano de Cooperación Tecnológica y

Relaciones Internacionales, 1988 e FREEDAMAN, Lawrence e GAMBA-STONEHOUSE, Virginia. *Señales de Guerra. El Conflicto de las Islas Malvinas de 1982*. Buenos Aires: Javier Vergara, 1992.

48 "Quince Temas para Concertar que Abarcan una Gama de Asuntos de Gravitación Nacional." Citado em: *El Bimestre Político y Económico* Ano 1, N.6, Novembro-Dezembro 1982, Pg. 75-76.

49 Citado em *El Bimestre Político y Económico* Ano 1, N.6, Novembro-Dezembro 1982, Pg. 76-78.

50 Vale ressaltar que a capacidade que os militares tiveram de assegurar os rumos da transição e as eleições de 1983, evitando sua saída imediata do poder desqualifica, em alguma medida, a tese de que a transição para o governo civil na Argentina tenha se dado "por colapso", defendida no trabalho de Guillermo O'Donnell. [O'DONNELL, G, SCHMITTER, P. E WHITEHEAD, L., 1988]. De acordo com ele, essa seria a melhor forma de transição, cuja inexistência de um pacto com os militares dificultaria a imposição de restrições à democracia emergente. A posição contrária a tese de que a transição da Argentina tenha se dado por colapso marca a literatura mais recente sobre as transições na América Latina. Destacamos entre estes trabalhos, textos de Marcelo Saín, Ernesto Lopez, Alfred Stepan e Juan Linz.

51 Maiores informações sobre a atuação e a importância do poder judicial nesse momento da política Argentina ver: ACUÑA, Carlos e SMULOVITZ, Catalina. "Militares en la Transición Argentina: Del Gobierno a la Subordinación Constitucional. ACUÑA etti alli. *Juicio, Castigos y Memórias*. Derechos Humanos y justicia em la política argentina. Buenos Aires: Editora Nueva Visión, 1995.

52 Informações sobre este acordo ver: SOLA, Joaquín Morales. *Asalto a la Ilusión*. Buenos Aires: Planeta, 1990.

53 *Monte Caseros* consistiu em uma tentativa de Aldo Rico de evitar sua prisão, de uma tentativa de enfrentamento do general Caridi e de uma tentativa de obter uma solução política ao problema dos juízos. (quatro dias dois depois havia se rendido, foi preso juntamente com outros 400 participantes da insurreição na colônia Penal Militar de Madalena e expulso da corporação). Villa Martelli ocorreu após a negativa de ascensão do coronel Seindelín. O movimento que contou com o apoio de 45 comandos da Prefeitura Naval e que ocorreu em um local densamente povoado, que dificultava as tarefas de repressão e colocava em risco a segurança da população civil. Entretanto, o lugar também foi propício à contestação organizada de setores da sociedade civil que provocaram os maiores enfrentamentos com os rebeldes, em ações que culminaram com 3 mortos e 47 feridos. Com um discurso que propunha evitar um maior derramamento de sangue, o poder Executivo cedeu às pressões dos rebeldes, permitindo que o coronel Mohamed Ali Seindelín assumisse suas novas funções.

54 O conflito interno das forças armadas no começo do governo Alfonsín havia sido superposto pela questão dos "juicios." Naquele momento, o interesse em salvar a própria instituição da execução pública havia se constituído em um dos poucos temas que reuniam todos os militares em defesa do mesmo interesse. Com o encerramento dos julgamentos, as questões institucionais adquiriram mais relevância no debate público.

55 Marcelo Saín questiona a qualidade dos alcances dessa redução orçamentária que, para ele, pelo fato de não ter sido acompanhada de medidas para a reorganização e readaptação da instituição à crise econômica, fez agravar a crise interna militar [SAÍN, Marcelo, 2000:35].

56 A Gendarmería Nacional, organismo de segurança que tinha dependência funcional do "Estado Mayor General del Ejército" e que recebia o mesmo tratamento disciplinar que era dispensado aos militares também foi subordinada ao "Ministerio de la Defensa" com dependência funcional das

comissões administrativas existentes no “*Estado Mayor General del Ejército.*” Decreto 2259 de 01 de agosto de 1994.

57 Artigo 2o: define o conceito de “*Defensa Nacional*” como: “*integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieren el empleo de las fuerzas Armadas en forma disuasiva o efectiva para enfrentar agresiones de origen externo.*”

58 Em 23 de janeiro de 1989, um grupo ligado ao extinto ao “*Ejército Revolucionário del Pueblo*” tomou o regimento de infantaria de *La Tablada*. As operações de repressão e recuperação do quartel levaram mais de 24 horas, sendo transmitidas diretamente pela televisão. O conflito foi marcado por um alto grau de violência que deixou um saldo de 39 mortos e 62 feridos.

59 Artigo 3o do Decreto 83/89.

60 Os movimentos de defesa dos Direitos Humanos também alcançaram parte de suas reivindicações. Colocaram a questão da violação dos Direitos Humanos no centro do debate político argentino, conquistaram apoio e mobilização social e política suficiente para derrubar a lei de auto-anistia e a política de esquecimento dos militares, permitindo a realização dos juízos que levaram à prisão importantes líderes militares. No que concerne às derrotas, eles não conseguiram com que o governo reconhecesse o desaparecimento das pessoas durante o regime militar como crime de lesa-humanidade, a retirada dos juízes nomeados durante a ditadura, a reestruturação militar que incluía o abandono da Doutrina de Segurança Nacional e a supressão da figura do comandante em Chefe e a desarticulação do aparato repressivo com a devida depuração dos quadros das forças armadas.

61 Decreto 479/90. B.O. – 14.03.90.

62 Decreto 438/92. B.O. - 20/03/92.

63 Marcelo Saín. Entrevista realizada em La Plata no dia 23 de outubro de 2002.

64 Nesse primeiro momento, dois advogados foram indicados para assumir a SIDE e a CNI e vários militares da reserva foram retirados da estrutura da SIDE.

65 Vale frisar que uma descrição mais detalhada dos projetos lei dos deputados José Luiz Manzano (PJ), Victorio Bisciotti (UCR) e do senador Eduardo Vaca (PJ) a serem abordados se justifica pelo fato de estes três projetos se tornarem a base de praticamente todos os outros projetos que seriam enviados ao congresso argentino para regulamentar a área de inteligência.

66 Vale destacar que a aprovação da LDN inaugurou uma nova forma de trabalho dentro do Congresso Argentino, no que dizia respeito às leis relacionadas à segurança e à defesa do país, metodologia que teria a sua forma mais explícita e sistematizada no processo de criação da Lei de Inteligência Nacional em 2001: a elaboração e discussão dos temas por parte de uma equipe de assessores especialistas, representantes dos partidos mais significativos, que buscavam estabelecer consensos prévios. O objetivo destes debates era o de atenuar os debates parlamentares, uma vez que os projetos se encontrassem em votação nas respectivas câmaras.

67 Expediente 983-D-90.

68 Nesse período houve muitas denúncias em relação à atuação da SIDE, que estaria investindo em campanhas publicitárias com o objetivo de desmoralizar políticos da oposição, além do uso corriqueiro da infra-estrutura da máquina em benefícios políticos particulares.

69 Expedientes 738 – D – 1989 e 983 – D – 1990. As informações sobre a lei do deputado Miguel Anjo Toma foram retiradas do trabalho do cientista político Marcelo Fábian Saín, pois a autora não conseguiu localizá-lo. Em 1992 também foi apresentado o projeto de lei do deputado Luis Uriondo

(PJ), que estabelecia a estrutura orgânica de um novo sistema de inteligência nacional e que possuía um capítulo sobre controle e atribuições dos Poderes Judiciário e Legislativo, fornecendo capacidades muito limitadas para o exercício do controle da atividade. Entretanto, este projeto teve pouco peso na elaboração da “*Ley de Seguridad Interior*.”

70 Informações sobre ações ilegais dos serviços de inteligência, tanto militares quanto civis argentinos, podem ser encontrados em BOIMVASER, Jorge. *Los sospechosos de siempre*. História del espionaje en Argentina. Buenos Aires: Editora Planeta, 2000.

71 Expediente 4865-D-92.

72 José Manuel Ugarte. Entrevista realizada em Buenos Aires no dia 18 de outubro de 2002.

73 O jornalista Jorge Boimvaser publicou o livro “*Los sospechosos de siempre*” em 2000, mas desde 1985 vinha investigando e publicando na imprensa Argentina artigos relacionados à atuação da SIDE.

74 Expediente 58 – S – 94, em trâmite parlamentar no 90.

75 Expediente 58 – S – 94, em trâmite parlamentar no 90.

76 Foram levantadas hipóteses, ainda passíveis de uma investigação mais profunda e responsável, de que havia informações na SIDE sobre a presença de fundamentalistas chiítas iranianos no país, mas que os interesses financeiros defendidos por Menem haviam impedido uma investigação rigorosa sobre a origem dos atentados obstruindo as perseguições políticas, diplomáticas ou judiciais sobre os representantes iranianos, após a promessa do embaixador iraniano Solaiman Pour de cessar fogo sobre o território argentino [BOIMVASER, 2000: 28].

77 ORDEM DO DIA de 15/06/1994

78 Expedientes 4131/4132 – D – 94 e 4121- D -94. O projeto do Deputado Jezus Rodriguez reproduzia a discussão sobre Gastos Reservados apresentada em 1993 pelo deputado Raul Baglini.

79 Expedientes 4131/4132 – D – 94 e 4121- D -94. O projeto do Deputado Jezus Rodriguez reproduzia a discussão sobre Gastos Reservados apresentada em 1993 pelo deputado Raul Baglini.

80 Expediente 4121 -D-94.

81 Expediente 4085-D-94.

82 Lei Congressual 241/94.

83 Detalhado conjunto de informações sobre a crise desta aliança política é apresentado em GRANOVSKY, Martín. *El Divorcio*. Buenos Aires, Editora *El Ateneo*, 2001.

84 Esta foi a denominação utilizada pelos seus componentes para diferenciar as discussões entre uma comissão e outra.

85 Opiniões coletadas em entrevistas para a autora em Buenos Aires, entre outubro e novembro de 2002.

86 Assinaram a ata o deputado Alberto S Melon – Secretário da Comissão Bicameral; Eugênio Dalton – representando o senador Losada; Gonzalo Basualdo – representando o senador Alasino; Cláudio Cholakian e Marcelo Saín - representando o deputado Juan Pablo Cafieiro; Juan Zaneta – representando o deputado Stubrin; Jorge Hatrik – representando o deputado Castañón; Mario Yutis - representando o senador Moreau; Julieta Della Gospera e Arturo J. Guenzani - representando o senador Jezus Rodriguez; José Manuel Ugarte - representando o senador Nestor Rostán; Jaime Garreta - representando a senadora Beatriz Rajer; Mário Baizán – assessor da Comissão de

Segurança Interior; Fernando Gracia – assessor da Comissão de Defesa; Luiz Tibilleti – assessor da Comissão de Defesa; Pablo Martinez – assessor da Comissão de Defesa; Juan Esteban Villa – da SIDE; Carlos Rubianes – da SIDE; Mario Bissoni – da SIDE; Ruben Diegues – da SIDE e José Lazarte – do EMC.

87 Projeto Lei 1670/00.

88 Projeto Lei 1771/00.

89 Projeto Lei 2558/00.

90 Projeto Lei 2577/00.

91 Jayme Garreta - Entrevista realizada em Buenos Aires no dia 25 de outubro de 2002.

92 Vale destacar ainda que a ênfase de nossa tese recaía sobre a institucionalização dos serviços civis de inteligência, o caso argentino nos permite apresentar algumas informações relacionadas à reforma também na no setor militar, já que a regulamentação incide sobre o sistema de inteligência e não apenas sobre a SI.

93 Os discursos militares são aqui representados principalmente através das opiniões do coronel Eduardo Gonzáles VillaMonte, Diretor do Instituto de inteligência Conjunta, da Argentina. Entrevista realizada em Buneos Aires, no dia 25 de outubro de 2002.

94 Coronel Eduardo Gonzalez Villamonte. Entrevista realizada em Buneos Aires, no dia 25 de outubro de 2002.

95 Coronel Eduardo Gonzalez Villamonte. Entrevista realizada em Buneos Aires, no dia 25 de outubro de 2002.

96 Luiz Tibilleti. Entrevista realizada em Buenos Aires no dia 29 de outubro de 2002. Tradução da autora.

97 Declarações dadas pelo ex-Ministro de Defesa argentino, López Murphy, em um discurso inaugural do Curso Superior das forças armadas, divulgado parcialmente em: VERBITSKY, Horácio. “La guerra social Argentina.” *Página ½*, 11 de março de 2001.

98 “La seguridad ante el nuevo contexto internacional”. *Parlamentário*, 13 de setembro de 2001.

99 GRANOSKY, Martin. “Um voto inteligente para da Ley de Inteligencia” *Página ½*, 08 de novembro de 2001.

100 GRANOSKY, Martin. “La paranóia no está solo en el divã de los analistas.” *Página ½*, 02 de outubro de 2001.

101 Pablo Martinez. Entrevista realizada em Buneos Aires no dia 24 de outubro de 2002.

102 Marcelo Saín. Entrevista realizada em La Plata no dia 23 de outubro de 2002. Tradução da autora.

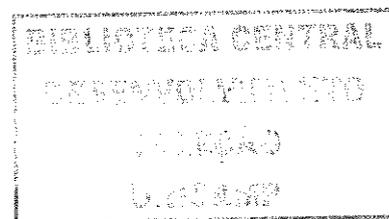
103 Luiz Tibilleti. Entrevista realizada em Buenos Aires no dia 29 de outubro de 2002. Tradução da autora.

104 Ricardo Colombo. Entrevista realizada em Buenos Aires no dia 28 de outubro de 2002.

105 Analista de inteligência 1. Entrevista realizada em Buenos Aires no dia 17 de outubro de 2002.

106 Marcelo Saín. Entrevista realizada em La Plata no dia 23 de outubro de 2002.

107 Decreto 950/2002 de 05 de junho de 2002.



108 Informações elaboradas com base no quadro comparativo criado para analisar os projetos apresentados e das diversas versões da proposta elaborada pela comissão redatora.

109 Mensaje de Elevación.

110 Informações sobre o freqüente desempenho de ações ilegais da *SIDE* podem ser acompanhadas em vários jornais daquele país e encontradas, de forma relativamente organizada, em BOIMVASER, Jorge. *Los sospechosos de siempre*. História del espionaje en Argentina. Buenos Aires: Editora Planeta, 2000.

111 Jayme Garreta. Entrevista realizada em Buenos Aires no dia 25 de outubro de 2002.

112 Tradução da autora.

113 SERPRIN, 01 de julho de 2003. www.serprin.com

114 Argentina: “El renunciante ministro de Justiça asegura que la Secretaría de Inteligencia es una “especie de Gestapo.” *Europa Press*. Buenos Aires, 26 de julho de 2004.

115 “Proyecto de Ley Reformando la Ley 25.250 Inteligencia Nacional” - Projeto de Lei 669/03 de autoria da senadora Diana Beatriz Conti, de 30 de abril de 2003 e “Proyecto de Ley Modificando la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional, con respecto al acceso a la Informacion y a la administracion de fondos” - Projeto de Lei 790/03 do senador Mario Aníbal Losada, proposto em 12 de maio de 2003.

116 Lei Secreta 19.373 de 17 de dezembro de 1971. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto “S” 4636/73 de 18 de maio de 1973, sendo modificada posteriormente pelo Decreto “S” 284/75, de 9 de outubro de 1975, pela Lei “S” 21.705, promulgada em 15 de dezembro de 1977, e novamente pelo Decreto 1088 de 05 de maio de 2003.

117 B.O. 09. 08.91.

118 *Revista de la ENI*, no 07, vol. 01, 1998. [09-12].

119 *Revista de la ENI*, no 01, vol. 01, 1992. [07-08].

120 Decreto 950/2002.

121 Decreto 950/2002.

122 *Revista de la ENI*, no 07, vol. 01, 1998. [139-143].

123 “Proyecto de Ley Reformando la Ley 25.250 Inteligencia Nacional” - Projeto de Lei 669/03 de autoria da senadora Diana Beatriz Conti, de 30 de abril de 2003 e “Proyecto de Ley Modificando la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional, con respecto al acceso a la Informacion y a la administracion de fondos” - Projeto de Lei 790/03 do senador Mario Aníbal Losada, proposto em 12 de maio de 2003.

3 - INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

3.1 – *Condições antecedentes*

3.1.1 A institucionalização do regime militar brasileiro.

A exemplo de uma das piores tendências latino-americanas, os militares no Brasil também sempre foram atores políticos relevantes, mesmo em períodos democráticos. A instabilidade política que compreendeu os anos de 1946 e 1964, por exemplo, foi marcada a) ou pela forte ameaça de intervenção direta dos militares, b) ou pela simples iniciativa dos mesmos em não permitir a posse de determinados civis e c) ou pela ameaça de um golpe civil com seu total apoio. Durante os 21 anos da recente ditadura militar, eles se institucionalizaram enquanto atores políticos e obtiveram um certo grau de institucionalidade enquanto governo.

A primeira iniciativa tomada em 31 de março de 1964, no sentido de evitar que sua ação fosse identificada como um golpe militar e, portanto, sem legitimidade, já que derrubava um governo eleito pelo sufrágio universal, foi denominá-la *Revolução*. Em tese, a palavra extrairia legitimidade de si própria, sendo desnecessário submetê-la a qualquer outra instância [MORAES, 2001:114]. Ao invés da instauração de uma junta militar que operasse de forma autônoma e aleatória, sem uma normatização de princípios, os militares desapareceram rapidamente com o Comando Supremo da Revolução e se preocuparam com a manutenção do sistema formal representativo e parlamentar, o que também lhe permitiria um aspecto legal. Aspecto legal inclusive reconhecido por grande parcela dos setores políticos, econômicos e sociedade política, que não apenas acolheram os militares enquanto governo, como viabilizaram o golpe. As principais características dessa legitimidade seriam a preservação da sucessão de lideranças; de algum modo, o sucesso econômico que duraria até meados da década de 1970; a elaboração de uma carta constituinte; e a manutenção de uma “democracia representativa.” É claro que se tratava de uma representatividade excludente, pois após o golpe de 1964 vários parlamentares foram cassados, milhares de civis perderam seus direitos políticos, e as eleições diretas para governador foram suspensas, como consequência do resultado desfavorável obtido pelos militares nas eleições de 1965. O Congresso Nacional funcionava radicalmente limitado em suas prerrogativas, com um sistema bi-partidário, adotado como fórmula para preservar um processo eleitoral restritivo. Contava com um partido de apoio ao governo, a *Aliança Renovadora Nacional, ARENA*, que formava a base governista, e uma oposição

consentida, o *Movimento Democrático Brasileiro/MDB*, sem muitas chances de atuação dentro do sistema [essa situação mudaria apenas a partir de 1974].

Também dentro do projeto de legitimar o poder arbitrário dos militares, através desse Congresso limitado, o governo conseguiu elaborar a Constituição de 1967. Com o fechamento do regime em 1968, novas restrições da participação civil seriam impostas e ela seria quase que totalmente modificada através da Emenda Constitucional de 1969. A perda de grande parcela dessa legitimidade ocorreu no fim de 1968, a partir da elaboração do Ato Institucional N^o-5, que deu amparo ao chamado “golpe dentro do golpe” e marcou a radicalização do regime. Esse momento marca o início de um efetivo exercício do poder da República pelas forças armadas [OLIVEIRA e SOARES, 2000:99].

No Brasil houve uma distinção dos militares enquanto governo e instituição militar. Essa separação ocorreu desde o início do regime, quando o general Castelo Branco foi escolhido presidente por um grupo de generais e ratificado pelo Congresso. No caso brasileiro os mandatos presidenciais foram fixados de modo a possibilitar uma sucessão estável e regular, reforçando significativamente a autoridade presidencial sobre os militares enquanto instituição. Essas normas foram estabelecidas através da Constituição de 1967 e reforçadas periodicamente através de decretos.

Mas assim como ocorria na Argentina, as forças armadas também possuíam uma divisão interna que precedia o início do governo militar e que no nosso caso brasileiro foi acentuada após a aniquilação dos movimentos para-militares de esquerda em 1974. De forma simples, essa divisão pode ser assim apresentada: um grupo de militares conhecidos como “linha dura/nacionalistas,” e outro por militares “legalistas/liberais.” Vale destacar que essa divisão não abrange a variação das posturas e alinhamentos políticos que podem ser identificados dentro da instituição militar naquele período, trata-se de uma leitura extremamente simplificada dessas disputadas, aqui adotadas com o objetivo de facilitar a elaboração do texto.¹ Essa separação entre duros e legalistas também não visa, de maneira absoluta, afirmar que um grupo fosse mais democrático do que outro ou que todos os militares fossem anti-democráticos. Eliézer Rizzo, por exemplo, demonstra-nos que assim como aspectos democráticos não atingiram toda a vida castrense, aspectos autoritários também não. Houve uma série de posturas contrárias e de reações à forma com que o governo foi instaurado e conduzido, acarretando um enorme número de perseguições dentro dos quartéis e expulsão de oficiais do quadro militar [OLIVEIRA, 1994:29-30]. Aqui nos importa saber que não havia uma ideologia homogênea dentro da instituição, e que divisão traria importantes conseqüências para o governo instaurado e que posteriormente atingiria o cerne da transição.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

Em resumo, a ditadura militar brasileira foi marcada por uma divisão interna, aqui simplificada na divisão duros/liberais e conseguiu estabelecer uma clara diferenciação entre governo e instituição militar. Os militares brasileiros preocuparam-se em manter um determinado grau de legitimidade e em estabelecer graus de institucionalidade enquanto governo. Para tanto foi criado um partido político que defendesse seus interesses [ARENA], houve sucessão de lideranças, foram realizadas eleições [ainda que restritivas] e foi elaborada uma Constituição, embora no período de maior fechamento do regime vários direitos assegurados pela mesma fossem suspensos [AI-5]. Essa institucionalidade seria de extrema importância para que os militares pudessem estabelecer suas condições para a saída do controle direto do poder.

3.1.2 - Os Serviços de informações civis e militares (1927/1990).

Agências civis

O primeiro registro oficial relacionado à atividade de informações no Brasil remonta ao mandato do presidente Washington Luís, quando foi criado o Conselho de Defesa Nacional². O CDN possuía entre as suas responsabilidades a função de estudar e coordenar as informações sobre “todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria.”³

A criação do Conselho naquele momento tinha o objetivo de acompanhar e avaliar os agitados acontecimentos da década de 1920, pois não só o Brasil passava por um período de turbulências, com as pregações do movimento tenentista e o surgimento do movimento operário, como o mundo ainda se encontrava abalado com a vitoriosa revolução russa, além de estar enfrentando uma série de crises econômicas que culminou com a quebra da Bolsa de Valores em 1929.

Como visto no primeiro capítulo, a partir do final da Segunda Guerra mundial a atividade de inteligência nas grandes potências ocidentais se desenvolveu de duas formas: autonomizou-se em relação ao *fazer a guerra*, tornando-se uma instituição permanente; e cresceu, em meio ao surgimento da *Guerra Fria*, como aparato criminal de investigação. Os órgãos de inteligência também se tornaram responsáveis pela detecção, apreensão, vigilância e armazenamento de informações sobre populações que poderiam ser consideradas subversivas. Esse contexto obrigou, de certa forma, a maioria dos países a uma nova reflexão em relação à sua segurança.

No Brasil, como forma de se adaptar a esse contexto e de sanar as deficiências existentes em matéria de informações, foi criado o *Serviço Federal de Informações e Contra-Informações [SFICI]*, vinculado à *Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional/SG-CSN*. Foi a primeira vez que se estabeleceu oficialmente no país a preocupação com a contra-espionagem e a contra-informação. Entretanto, a efetivação do SFICI como órgão produtor de informações ocorreu quase doze anos depois, durante o governo Juscelino Kubitschek. De acordo com o depoimento do general Rubem Denys, um dos responsáveis pela ativação desse órgão, haveria um compromisso do governo brasileiro com o governo americano de se criar um serviço nos moldes da CIA.⁴ A criação de uma agência de informações no Brasil fazia parte de uma estratégia de fortalecimento das estruturas dos Estados integrantes da *Organização dos Estados Americanos/OEA* que era de extremo interesse para o governo americano. Esse, além de prestigiar sua criação, teria dado todo o apoio e assistência necessários à construção da agência no Brasil.⁵

Mesmo no governo democrático de Juscelino Kubitschek havia uma grande preocupação com os movimentos considerados de esquerda. Cabia à *Subseção de Segurança Interna/SSI* do SFICI pesquisar e informar sobre possibilidades 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 análise sobre a situação das principais organizações sociais de classe. Ao setor de contra-informações cabia a função de manter em dia o levantamento das atividades de pessoas físicas ou jurídicas que pudessem 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 de contra-propaganda.⁶

Existem duas perspectivas distintas sobre a competência do SFICI. A quase inoperância desse Serviço é um ponto praticamente comum entre os oficiais que o ocuparam no momento de sua transformação em SNI [ANTUNES, 2002: 46-54]. Entre boa parte da oficialidade permanece a hipótese de que a queda de João Goulart se deveu justamente ao fato de não haver uma agência ativa, responsável pela coleta e análise de informações.

Por outro lado, sub-oficiais que atuaram no órgão afirmam que ele funcionava de maneira eficiente, que estava muito bem estruturado e equipado. Acreditamos ser difícil estabelecer o grau de eficácia do SFICI. Entretanto, a principal questão a ser considerada em relação à atuação do Serviço no começo da década de 1960 é a interesse de quem a agência funcionava. Não se justifica a hipótese da queda do governo Goulart em função da ineficiência do SFICI. O golpe estava sendo articulado principalmente por militares, ainda que contasse com grande apoio da sociedade civil, e eram justamente os militares que monopolizavam a atividade de inteligência do país. Cabe refletir se o serviço era realmente ineficiente ou se não seria de seu interesse manter o governo alheio a uma parte de sua produção de informações.⁷

Logo após o golpe militar de 1964 o SFICI foi substituído pelo SNI. O interesse do general Golbery do Couto e Silva ao criar o órgão era o de desenvolver uma sólida instituição de informações que permitisse a consolidação do novo regime. Em 11 de maio de 1964 o presidente Castelo Branco apresentou o projeto que criava o Serviço Nacional de Informações.⁸ A lei que criava o SNI foi aprovada em 13 de junho de 1964 e instituiu o SNI como órgão diretamente subordinado à Presidência da República. Possuía entre as suas funções a responsabilidade de superintender e coordenar as atividades de informação e contra-informação no país, em particular, as que interessassem à “Segurança Nacional”.

O SNI incorporou todo o acervo do SFICI, inclusive os funcionários civis e militares que nele exerciam funções e ficou isento de quaisquer prescrições que determinassem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamento e efetivos. De acordo com a lei, o chefe do SNI teria sua nomeação sujeita à aprovação prévia do Senado Federal e teria prerrogativas de ministro. O ministro-em-chefe do SNI apenas não teria poder de veto, considerado uma atribuição exclusiva dos ministros de Estado.

Em julho de 1967 foi aprovado um novo regulamento para o SNI, ampliando sua estrutura.⁹ O decreto transformou as antigas Seções de Segurança Nacional dos Ministérios Civis - órgãos complementares do Conselho de Segurança Nacional - em Divisão de Segurança e Informações. As ASI's instaladas em diversas instituições públicas, e as DSI's, nos ministérios civis, ficariam como órgãos complementares que compunham o Serviço Nacional de Informações.

Com o começo da luta armada e o endurecimento do regime no final de 1968 houve uma grande transformação na área de informações. Nas Forças armadas foram criados serviços de informações especificamente em função desse combate, e o SNI, para atender às demandas criadas pela oposição, expandiu-se de forma vertiginosa. Passou a ser um órgão super prestigiado, “o cabeça” da grande rede em que se transformaram os serviços de informações no período militar, quando passou a contar com recursos ainda maiores para o desempenho de suas missões.

Com o fim da guerrilha do Araguaia em 1974, encerrou-se um período de enfrentamento armado que havia se desenvolvido desde o final do ano de 1968 e esperava-se que houvesse um retrocesso em relação à estrutura do SNI. Mas ao contrário dessas expectativas, durante o governo João Baptista Figueiredo (que havia chefiado o SNI de 1974 a 1978) o SNI teve expansão substancial.¹⁰ Apenas uma alteração foi realizada no sentido de diminuir a presença militar e limitar o poder das Forças armadas dentro do SNI: foi reduzido a dois anos o tempo de permanência de oficiais do Exército da ativa dentro do SNI e a exigência para a condução de cargos do órgão passou de general para coronel.

Agências militares

Em relação aos serviços de informações militares, o primeiro a ser criado foi o *Serviço de Informações da Marinha/SIM*, em 1955 e transformado em *Centro de Informações da Marinha/CENIMAR*, em 1957.¹¹ Esse órgão se tornou famoso durante o regime militar devido à sua opacidade e eficiência.¹² A partir de 1968, com o endurecimento do regime e o aumento das ações

desencadeadas pelos grupos de esquerda, o CENIMAR passou a ser subordinado diretamente ao ministro da Marinha, que ampliou sua atividade com a finalidade de intensificar o combate à subversão.¹³ Uma nova alteração em sua estrutura somente seria realizada no final de 1986, quando passou a se denominar *Centro de Informações da Marinha/CIM*.¹⁴

O *Centro de Informações do Exército/CIE* foi criado em 1967.¹⁵ Era o serviço de informações que contava com o maior quadro de pessoal e o que mais se empenhou no combate à luta armada. As funções do CIE nada tinham a ver com os problemas relacionados a questões externas, pois foi criado justamente com o objetivo de combater a subversão. Agentes do CIE compuseram a maior parte do quadro dos *Destacamentos de Operação Interna/DOI's* e dos *Centros de Operações e Defesa Interna/CODI's*, setores que diziam respeito estritamente à segurança nacional, dentro da estrutura do Ministério do Exército. Com exceção das informações do SNI, que eram centralizadas na Agência Central, todas as questões relativas à repressão naquele período foram conduzidas pelos CODI's e pelos DOI's, que passaram a operar em conjunto com as polícias estaduais e federais, sob a direção e coordenação formal do ministro do Exército. A essa estrutura e esse conjunto de operações se deu o nome de *Sistema Nacional de Segurança Interna/SISSEGINT*.

Apesar de funcionarem subordinados ao CODI, os DOI's mantiveram um alto grau de autonomia. Suas atividades eram reservadas, seu pessoal não andava fardado e usava viaturas disfarçadas. Possuíam instalações próprias, para onde levavam as pessoas que prendiam. Dentro do SISSEGINT eram os responsáveis pela realização das batidas, da prisão de suspeitos e pela realização de interrogatórios. Na realidade, as Diretrizes Especiais e a criação dos CODI's e dos DOI's deram amparo jurídico a uma série de ações que já vinham sendo desenvolvidas dentro das Forças armadas e que resultou na execução de grande parte das atrocidades cometidas no regime militar.

O *Núcleo do Serviço de Informações de Segurança da Aeronáutica/N-SISA* foi criado em julho de 1968.¹⁶ Para se adaptar às novas funções determinadas pelo SISSEGINT, a Aeronáutica extinguiu o N-SISA e criou o *Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica/CISA*, como órgão de assessoramento do Ministério da Aeronáutica e a ele diretamente subordinado.¹⁷ O CISA seria transformado em *Centro de Informações da Aeronáutica/CIA* em 1987 [LAGOA, 1983:35] e extinto em 1988. A partir do começo da década de 1990 todos esses serviços das Forças armadas passaram por reformulações e alteraram suas nomenclaturas de serviço de informações para serviços de inteligência.¹⁸

Mas na prática, apesar de criados como órgãos de inteligência, os serviços de informações, principalmente o CISA e o CIE, foram estabelecidos como órgãos responsáveis pela segurança do

país e pela preservação da ordem. A comunidade de informações atuou de forma bastante independente no período de maior fechamento do regime militar, extrapolando as funções de um *intelligence service* e desenvolvendo um grande setor policial e repressivo.

Quando nos referimos a serviços de informações no Brasil, o senso comum tende sempre a se lembrar do SNI como o grande órgão de repressão do regime, principal responsável pelas prisões e torturas, nos “porões da ditadura”. Embora não fosse o “lugar por excelência” das prisões e torturas, os agentes do SNI tiveram participação ativa nesses processos de busca e muito provavelmente colaboraram nos casos de tortura. Entre as ações que desenvolvia, o SNI interceptava correspondências, roubava documentos, fazia escuta telefônica e acompanhava a vida das pessoas, fossem de adversários políticos e suspeitos de subversão, fossem de integrantes da equipe governamental. Infiltrava pessoas tanto nas organizações clandestinas quanto nos organismos legalizados de oposição ao regime, como era o caso do MDB.

Para atender à responsabilidade de manter a segurança interna do país, os serviços de informações das Forças armadas tinha pessoal especializado para entrar em vários lugares e fazer interrogatórios. Interceptavam cartas e investigavam a vida de pessoas ligadas aos movimentos de esquerda, além de efetuarem prisões sem mandatos judiciais. Isto tudo justificado pela situação de excepcionalidade em que o país se encontrava. Pelo depoimento do general Fiúza no livro *Anos de chumbo*, podemos perceber que a tortura era uma prática comum e que ocorria, principalmente, dentro dos Destacamentos de Operações Interna. [D’ARAÚJO e CASTRO, 1995:162-168].

Entretanto, poucos militares admitem a prática de tortura como algo corriqueiro dentro do regime militar. A maioria dos militares que assume a existência de tortura comenta que realmente houve “alguns excessos”, sempre cometidos por comandos paralelos. Existem ainda aqueles que não admitem a prática de tortura em hipótese alguma e que afirmam que o que houve foi uma política das pessoas de esquerda de denunciar a prática de tortura.¹⁹

O argumento que sobressai era que a prática de tortura nunca teria se dado em cumprimento de ordens superiores, como assumiria o próprio ex-presidente Figueiredo, em depoimento à imprensa.²⁰ Mas pelo que foi visto, esses organismos eram os lugares por excelência da prática de tortura no país, principalmente os DOI’s, que procuraram assegurar sua parcela de poder mesmo após o extermínio da luta armada no Brasil. Nesse período a comunidade de informações passou a criar inimigos imaginários, usando, para tanto, pessoas e instituições reais, “*estes serviços eram alguns dos mais ferrenhos partidários do argumento que os conflitos sociais colocavam ameaças*

para a segurança interna e para o desenvolvimento nacional e, portanto, precisavam ser reprimidas”[STEPAN, 1986:39].

Resumindo *as condições antecedentes* que caracterizam o processo inicial de construção do sistema de informações no Brasil Destacamos três pontos:

Primeiro, a ênfase nos elementos de segurança internos. Os serviços de inteligência militares, propriamente ditos, foram criados enquanto organismos de segurança com o objetivo precípuo de reprimir as diversas formas de contestação ao regime e, salvo a autorização para o existência do MDB, de desarticular todas as formas de oposição. No caso do serviço civil de informações, foi criado juntamente com regime e se inseriu de forma institucionalizada em todas as esferas do poder público, servindo como um importante apoio para o desmantelamento da oposição armada no país, sendo igualmente responsável pelo processo de tortura no país.

Segundo, uma rede de organismos dotados de meios próprios de coleta de informações, com altos graus de autonomia e com pouca delimitação de competências, causando superposição de funções e competição.

Terceiro, o único tipo de freio existente à atuação desses organismos foi a preocupação dos militares em se legitimarem enquanto instituição e enquanto governo. Tanto que a existência da tortura, quando assumida pelos militares, é quase sempre assumida como “exceções” desencadeadas por comandos paralelos, que atuariam fora da cadeia institucional de mando.

3.2 – Emenda Dante de Oliveira e transição compactuada.

No Brasil foi o presidente Ernesto Geisel quem iniciou um processo controlado de transição dez anos antes da oposição civil se colocar na presidência. Teve como base o estabelecimento de diretrizes elaboradas tanto pelo presidente, quanto pelo general Golbery do Couto e Silva, um dos principais mentores intelectuais do golpe de 1964. Tratou-se de um processo marcado por incertezas que poderiam ter conduzido a um retrocesso político de proporções não imaginadas.

Duas principais explicações podem ser observadas em grande parte da bibliografia pertinente para o início da abertura brasileira. Primeiro que ela teria nascido da contradição existente dentro das Forças armadas, tanto enquanto governo, como enquanto instituição. Os militares “linha dura” se encontrariam mais dispostos a implementar medidas de restrições à participação popular no jogo político. Oriundos principalmente dos órgãos de repressão e informações, pretendiam “perpetuar-se” no poder.

A pretensão inicial do governo de condicionar todo o processo de transição teria fracassado em função dessa divisão entre os que pretendiam permanecer no poder e os oficiais que apenas desejavam restaurar a ordem civil e retornar aos quartéis. Ela demandou uma necessidade de resolução que acarretou em uma motivação para a distensão política.

Naquela época a comunidade de informações, na qual estava concentrada a maioria dos partidários da manutenção do regime, contava com um alto grau de autonomia. Ela foi contra a abertura principalmente por dois motivos: primeiro a abertura política reduziria o seu poder de atuação. Segundo, porque ainda não havia garantias de que eles não seriam julgados pelas ações desencadeadas durante o processo de repressão, marcado rotineiramente pela violação aos Direitos Humanos. Principalmente em função desses receios, parte de seus componentes passaram a oferecer resistência aos propósitos de distensão. É essa oposição à saída do poder que explica uma série de atrocidades cometidas pelos serviços de informações, como é o caso das mortes do jornalista Wladimir Herzog [1975], do operário Fiel Filho [1976] e do Massacre da Lapa [1976], mesmo após estar a luta armada completamente aniquilada.²¹

Não obstante a divisão interna, o regime militar brasileiro foi hierarquicamente controlado pelos militares, que contavam com apoio de um forte grupo de políticos e empresários. A associação desses fatores viabilizou a imposição de vários itens da agenda de abertura e permitiu aos militares extraírem um alto preço para se retirar do governo.

Nesse sentido, um dos atos mais reconhecidos no Brasil foi a anistia aprovada pelo presidente João Baptista de Figueiredo em 1979. O presidente sancionou, entre outras leis, a anistia “ampla, irrestrita e completa,” bandeira que até então vinha sendo carregada pela oposição, e que com a atuação presidencial atingiu tanto os militantes de esquerda, como também assegurou a impunidade aos militares envolvidos no sistema de repressão. A administração do presidente Figueiredo foi marcada por grandes contradições. Ao mesmo tempo em que deu continuidade ao processo de abertura do presidente Geisel, possibilitou grande crescimento em um dos alicerces principais do regime militar, o Serviço Nacional de Informações.

No início de seu governo a oposição à abertura tomou proporções drásticas. Os generais Otávio Medeiros e Walter Pires, Ministro do Exército, apoiavam a política do presidente Figueiredo, mas faziam vista grossa à atuação do que eles chamavam “bolsões radicais,” que não aceitavam o processo de abertura política e tramavam a sucessão presidencial. A perspectiva desses radicais era a de fazer justamente do general Medeiros o sucessor do presidente Figueiredo.²²

Mas se esses bolsões possuíam um poder paralelo de atuação, não possuíam representatividade institucional. Apesar do poder coercitivo que concentravam, na prática não possuíam mandato institucional para mudar a ordem dos acontecimentos, que caminhavam em direção contrária à de seus interesses. Eram necessários sérios motivos que justificassem a permanência dos militares no poder, uma vez que o processo de abertura já durava mais de cinco anos e não havia mais formas de dar algum tipo de legitimidade ao regime. A saída vislumbrada foi a de planejar atentados com o objetivo de incriminar a esquerda por atos subversivos e assim inverter a lógica política e deter o processo de abertura.²³

Entre a promulgação da Anistia em 1979 e o dia 30 de abril de 1981, quando ocorreu a explosão de duas bombas no estacionamento do Centro de Convenções do Riocentro, principal acontecimento que marcaria o fim das tentativas de reter o processo de liberalização, haviam sido detonadas aproximadamente 100 bombas no eixo Rio-São Paulo, todas caracterizadas como atentados terroristas de radicais de direita. À época do Riocentro a sociedade ainda se encontrava assustada com uma dessas “façanhas” dos radicais de direita que, ao enviarem uma carta bomba endereçada ao presidente da *Ordem dos Advogados do Brasil/OAB*, mataram a secretária Lydia Monteiro.

Criou-se uma enorme expectativa em torno da possibilidade de apuração do “caso Riocentro,” que conseguiu uma proeza inédita no país. Fez com que todos os partidos políticos brasileiros esquecessem por um instante suas rivalidades políticas e se unissem em um ato de solidariedade para com o presidente da República. Até mesmo as facções partidárias mais radicais suspenderam

suas divergências para, no que dizia respeito ao “combate ao terrorismo,” hipotecar apoio ao presidente Figueiredo. O senador Tancredo Neves, que se tornaria o primeiro civil eleito para a Presidência da República após o regime militar, garantiu: “o presidente tem o apoio incondicional de meu partido [PMDB] para implementar a democracia plena e, também, para adotar as medidas que ele considere oportunas – dentro da lei – para debelar o terrorismo no país.”²⁴ Vale destacar que nesse momento a ajuda do PMDB constituía um importante apoio político para o presidente. Criado no começo do regime militar enquanto oposição consentida, havia rompido com esse caráter no decorrer das eleições de 1974, quando aumentou consideravelmente a sua representatividade.

Mas apesar das pressões exercidas, inclusive por oficiais militares, como era o caso do ministro Chefe da Casa Civil, general Golbery do Couto e Silva, e dos indícios recorrentes da culpabilidade, aproximadamente duas semanas após a explosão, já pairava no ar a certeza de que o caso não seria seriamente apurado. O isolamento em que se colocou o presidente Figueiredo; o silêncio do ministro do Exército Walter Pires; uma ordem “surgida” no dia seguinte à explosão das bombas, em que o comandante do I Exército assinava a designação dos dois militares para acompanharem o show; e a substituição do coronel Luiz Prado na condução do inquérito “por motivos de saúde,” homem julgado pela maioria das pessoas como extremamente correto, indicavam que o inquérito não seria apropriadamente conduzido, como realmente não o foi.²⁵

Mas essa explosão teve, por si só, um efeito positivo: pôs fim a quaisquer esperanças dos radicais de assegurarem uma possível candidatura do general Medeiros à Presidência da República, marcou o fim de seus atentados e fortaleceu o processo de abertura. Foi um dos mais conhecidos casos de terrorismo de direita no Brasil e também um dos responsáveis pelo crescimento da desmoralização do governo militar junto à sociedade civil.

Outro importante impulso para a abertura foi propiciado pelo fortalecimento da sociedade civil, na medida em que a crise econômica atingia a administração militar no fim dos anos 70 e início dos 80. Esse momento seria marcado pela valorização do jogo democrático por parte da oposição política brasileira; pela exigência do empresariado, conhecido colaborador do regime, de se diminuir a autonomia militar; pela posição de profissionais autônomos que se alinharam aos movimentos sociais; e pela queda de prestígio dos militares junto à população brasileira.

Essa ênfase é defendida principalmente por Share e Mainwaring, que argumentam que os custos da permanência no poder aumentaram e os da democratização declinaram. Esses autores cunharam um dos conceitos mais utilizados para qualificar a abertura brasileira: *transição por transação*. Trata-se de uma negociação implícita entre elites do regime autoritário e da oposição democrática [SHARE e

MAINWARING, 1986:206]. Esse tipo de transação assegura a permanência das várias estruturas estabelecidas ou fortalecidas durante o regime uma vez que o processo é conduzido, fundamentalmente, pelo governo.

De acordo com esses autores, entre os desafios que alteraram os custos do regime estariam o problema da sucessão de lideranças, a erosão na coesão das elites e o declínio da legitimidade do governo. A partir de meados da década de 1970 ressurgiram pressões da sociedade civil e a oposição passou a obter maiores ganhos políticos [SHARE e MAINWARING, 1986:217].

Para Oliveira e Soares, a abertura foi iniciada pelo alto em função de existir uma inorganicidade por parte dos demais atores políticos que não tiveram nem interesse e nem condições de conduzir os primeiros passos da transição [OLIVEIRA e SOARES, 2000:100].

Pensamos que a distensão política nasceu da interação entre a atuação dos militares e civis, pressionada pela conjuntura estrutural. A oposição armada completamente aniquilada, os mais significantes representantes da esquerda brasileira no exílio e com uma economia em declínio por um lado e a pressão exercida pela disputa interna militar, pelos empresários que já não viam mais vantagens na manutenção do regime, pelo declínio do apoio da sociedade civil, que já não lhe conferia mais tanta legitimidade, por outro, obrigariam Geisel a estabelecer metas de transição do poder, uma vez que não possuía mais argumentos para insistir na permanência dos militares.

Mas se os primeiros passos da transição foram conduzidos pelo governo, o mesmo não teve condições de implementá-la dentro de seu objetivo inicial. O anúncio da política de abertura realizada por Geisel acabou por fortalecer ainda mais a mobilização da sociedade civil e lhe imprimiu traços distintos aos pensados originalmente. O PMDB, com grande apoio nas áreas mais urbanas do país, iniciou um processo de propaganda de repúdio ao regime militar, a favor da redemocratização do país, e passou a associar o governo militar os problemas sociais e econômicos enfrentados pela população.²⁶ O partido, que havia se transformado em um canal formal para a expressão do descontentamento popular com o regime, passou a ter uma importância crescente no sistema político do país, obrigando o governo a iniciar um processo de negociação para a sua retirada do poder.

Clivagem

Em 1984, com base no fortalecimento que a oposição havia conquistando nos últimos anos, foi apresentada ao Congresso a proposta de emenda constitucional conhecida como Dante de Oliveira,

que propunha eleições diretas para o ano de 1985. Essa proposta desencadeou o maior movimento popular da história brasileira, a campanha pelas *Diretas Já*, que mobilizou de maneira quase unânime a opinião pública contra o regime militar, em defesa das eleições diretas.

Sem dúvida os fatores citados anteriormente foram de extrema importância para o processo político em andamento, entretanto, foi o envio da Emenda Dante de Oliveira [*clivagem*] que desencadeou a elaboração dos pactos realizados entre os militares e a oposição durante o biênio 84/85 [*momento crítico*] que moldariam o caráter conservador da transição brasileira e impediriam uma ruptura na estrutura do poder castrense entre a saída do último presidente militar e a entrada do primeiro presidente civil. Esses pactos ainda influenciariam substancialmente a elaboração da nova carta constituinte [*legado inicial*], segunda oportunidade dada aos civis para romper com a estrutura institucional estabelecida, prorrogando o fim do processo de transição para o momento da posse do presidente Fernando Collor, quando estariam concretizadas as três condições aqui definidas como necessárias para que uma transição esteja completa: quando o governo é eleito livremente, quando ele possui autoridade para gerar políticas e implementá-las, e quando os três poderes constituídos não são obrigados a compartilhar o governo com um poder *de jure* [LINZ e STEPAN, 1999:21].

Momento crítico

A dinâmica das negociações que antecederam a votação da emenda Dante de Oliveira resultou em um processo de disputa equilibrado, cujos resultados eram imprevisíveis e cuja possibilidade de vitória da oposição levou os militares a negociarem as condições para a saída do controle direto do poder. Esse *momento* abriu possibilidades para se alterar o quadro institucional presente e a vida política do país, pois o quadro de distribuição de poder que vinha sendo lentamente alterado sofreu uma significativa mudança.

Não obstante esse crescimento do poder civil em detrimento dos militares, os acordos políticos estabelecidos permitiram aos militares manter seus interesses e se esquivarem do desejo da sociedade civil por eleições diretas. Essa alteração na correlação de forças passava longe de dois importantes significados: primeiro que a oposição política estivesse mais forte que os militares. É preciso nunca perder de vista que os militares sempre contaram com o apoio da elite econômica e política, que nesse momento tinha representação no maior partido político do país: o PDS. E segundo: que por ser oposição, esses políticos tenham valorizado a importância de se elaborar regras que permitissem subordinar o poder militar aos civis no processo democrático que se inauguraria. Seja por medo de um retrocesso autoritário, por desinteresse em legislar nos assuntos

referentes às forças armadas ou por subestimar a importância desse controle, que a oposição aceitou várias regras impostas pelos militares, permitindo-lhes assegurar o processo através de um *colégio eleitoral*, que elegeu o primeiro presidente civil no Brasil passados 21 anos de regime militar.

Tancredo Neves, candidato da oposição e um dos principais articuladores das condições da transferência do poder junto aos militares, saiu vitorioso nessas eleições mas, faleceu antes mesmo de assumir a presidência da República, sendo substituído por José Sarney, conhecido colaborador do regime militar.

Enquanto um governo de transição, seria esperado que o novo governo civil inaugurasse uma nova ordem política. No mínimo, que fossem estabelecidos parâmetros que pudessem minimizar a atuação de um poder coercitivo e violento na resolução dos conflitos políticos do país, valorizando a capacidade política de negociação e o respeito pelos Direitos Humanos. Outro fator de significativa importância seria a criação de mecanismos institucionais para subordinar os militares e adaptá-los ao novo contexto nacional [ZAVERUCHA, 1994 e OLIVEIRA e SOARES, 2000].

Mas ao contrário das expectativas mais otimistas, Sarney, membro da elite civil que sempre forneceu a base de apoio para os militares, permitiu que os mesmos se mantivessem no poder.

Os acordos previamente estabelecidos com o candidato Tancredo Neves e mantidos pelo presidente Sarney também asseguraram que não haveria a revogação da Lei de Anistia elaborada pelos militares e que eles não seriam condenados por sua ação durante a “guerra suja.” Não houve nenhuma tentativa de remeter os militares a julgamentos, assim como os parlamentares nem mesmo procuraram submeter os militares ao poder civil.

Entretanto, esses não foram os únicos desafios a serem enfrentados pelos militares naquele momento. A posse de um presidente civil e a saída dos militares do governo depois de longos 21 evidenciou um fator que caracterizava fortemente as Relações Civis Militares no país: o desprestígio político em relação aos militares.

É de extrema importância considerar que quando pensamos na “tendência” brasileira de intervenção militar, não podemos nunca nos esquecer da cumplicidade e da conveniência que essa sempre significou para a classe política brasileira. Se muitas vezes as Forças armadas tiveram espaço e aceitação para interromper processos democráticos, isso foi em grande parte por causa dessas mesmas elites pouquíssimo democráticas, que recorriam aos quartéis para pedir ou sugerir tal tipo de ação. O golpe de 1964, por exemplo, não apenas contou com apoio, mas com altíssimos

investimentos por parte da elite e da classe política. A obra de René Dreiffus, *1964: a Conquista do Estado*, que pode ser considerada um inesgotável acervo documental sobre as conspirações que culminaram com o 31 de março, mostra claramente essa relação de “boa vizinhança” entre civis e militares [DREIFUSS, 1986].

No entanto, no contexto de reconstrução democrática, a classe política não apenas se afastou dos militares, como passou a considerar minimamente os interesses da instituição, evidenciando o início de um processo de sucateamento. Os civis não questionaram a possibilidade de extinção das Forças armadas, mas também não consideraram a importância que possuem para o país, a relevância de suas missões e a necessidade de se realizar um efetivo controle sobre a mesma.

Legado inicial

Se por um lado o Poder Legislativo não possuía interesse suficiente para aproveitar as oportunidades que vinham sendo possibilitadas, por outro, os militares ocupavam imediatamente cada espaço disponível. Ao minimizar as questões relacionadas ao emprego das forças armadas, o civis possibilitaram que os militares definissem o seu papel de forma autônoma.

Assim que tiveram início as discussões sobre a elaboração de uma nova constituição ainda em 1986, as forças armadas organizaram um forte *lobby* para a defesa de seus interesses. A intenção era assegurar suas responsabilidades pela manutenção da *lei e da ordem*, evitar a criação de um Ministério da Defesa, bem como assegurar o sistema presidencialista.

Nesse processo poucas foram as discussões sobre as formas que poderiam ser estabelecidas para submeter os militares ao poder civil e sobre os interesses nacionais que deveriam ser considerados pelas Forças armadas, seu preparo ou emprego. Como resultado, a organização dos militares lhes permitiu manter seis posições no Gabinete (Serviço Nacional de Inteligência/SNI, Ministério do Exército/ME, Ministério da Aeronáutica/MA, Ministério da Marinha/MM, Estado Maior das Forças armadas/EMFA e Casa Militar) e mover-se com autonomia para reprimir os movimentos sociais e a luta dos trabalhadores. Várias vezes os ministros militares tomaram decisões unilaterais de enviar tropas para debelar greves e ainda, intervieram amplamente em áreas da política que incluíam o desenvolvimento de projetos na Amazônia, as áreas de energia nuclear e de inteligência nacional. Programas nucleares nunca foram discutidos no âmbito parlamentar, e não bastasse essa ausência de debate, o presidente Sarney, com a conveniência do Congresso, ainda transferiu responsabilidades

civis para os militares, como o Conselho Nacional de Energia Nuclear, assim como permitiu que militares da ativa permanecessem na estrutura do SNI, que não foi extinto com o novo regime civil.

Pela segunda vez os parlamentares brasileiros desperdiçaram oportunidades de implementar maiores graus de autoridade sobre o poder civil e não criou instrumentos que pudessem permitir a supervisão parlamentar sobre a conduta dos militares, mantendo inalterado o padrão de relação entre civis e militares.

A forma pela qual veio sendo forjada a transição brasileira não viabilizou mudanças significativas sobre a reorganização das forças armadas. A manutenção dos pactos, o questionamento sobre a legitimidade da posse de Sarney, que se tornou presidente por ser vice de Tancredo Neves antes que esse assumisse a presidência, e o baixo apoio institucional que possuía, fortaleceram a capacidade militar de exercer uma função tutelar sobre o governo civil.

Entre os fatores que colaboram para a baixa participação civil nas discussões relacionadas à capacidade e emprego das forças armadas poderíamos acrescentar para o caso brasileiro, além das questões enfatizadas por Amy Zegart, a teoria da inexistência do risco iminente. O Brasil não entra em guerra com nenhum país vizinho desde o século XIX, as diferenças que havia com a Argentina já haviam sido superadas, e o problema das divisas na região amazônica está muito mais relacionado à questão do narcotráfico, o que não ameaça necessariamente a integridade territorial do país. A falta de uma questão perceptível de defesa nacional desobrigaria o sistema político a pensar em termos mais imediatos, o que simboliza a percepção que os militares possuem deles próprios. Ou seja, “funcionários públicos dedicados, mas não reconhecidos, cuja missão externa é mal percebida e cuja missão interna é mal acolhida” [OLIVEIRA e SOARES, 2000:109].

Entretanto, a percepção de que as RCM no Brasil tenham se mantido inalteradas não é uma leitura impassível de objeções. Contrariamente ao pensamento corrente sobre a manutenção da autonomia militar durante a administração do presidente José Sarney, Wendy Hunter, a partir de sua identificação com a teoria da escolha racional, sugere que tenha havido um significativo enfraquecimento do poder militar, fruto da instalação da competição democrática. As mudanças que ocorreram no período imediatamente após a ditadura teriam impedido que os militares mantivessem sua força política após transferência do poder aos civis, embora alguns de seus interesses tenham sobrevivido à Constituição de 1988. A conclusão é de que os civis teriam utilizado seletivamente a oportunidade apresentada pela nova Constituição de reduzir as prerrogativas institucionais militares e instituir um controle maior sobre as Forças armadas, a disputa por orçamentos teria incentivado os políticos a diminuir o poder dos militares [HUNTER, 1997:139-172].

Em nossa perspectiva Hunter subestimou os interesses militares que “sobreviveram” à Constituição de 1988, pois os militares mantiveram uma grande parcela de poder e de capacidade de intervenção, além de assegurarem a permanência de várias de suas estruturas. Diante da ausência de um projeto civil de orientação para o novo papel a ser desempenhado pelas forças armadas, os militares puderam definir, de forma autônoma, o seu perfil dentro desse contexto “democrático,” impedindo a restrição de suas tarefas à Defesa Externa. Alterações nesse padrão autônomo de comportamento ocorreriam apenas depois da posse do presidente eleito Fernando Collor, na qual as ações implementadas nos permitem localizar o fim do processo de transição.

O sucesso do *lobby* militar, associado à manutenção dos pactos que condicionaram a transição, viabilizaram a manutenção dos interesses militares e impediu que o processo de transição para a democracia se encerrasse no Brasil com o início do primeiro governo civil.

Em resumo, considerando as principais análises relacionadas ao processo de abertura política no Brasil, podemos afirmar que Geisel o iniciou, impulsionado por um conjunto de fatores que envolviam pressões dos atores políticos de um lado e conjuntura político-econômica de outro. Porém, embora tenha definido as metas a serem seguidas durante o processo de liberalização, o fortalecimento do partido da oposição, que tinha se constituído no representante formal do descontentamento popular, imprimiu novos rumos ao processo de transição. O envio da proposta de emenda constitucional “Dante de Oliveira” foi o móvel principal [*clivagem*] que conduziria ao fortalecimento dessa mobilização civil e a uma rearticulação do poder político [*momento crítico*], abrindo oportunidades de mudança significativas na situação política do país. Possibilidade de mudança que não foi concretizada tanto em função do desinteresse civil quanto da capacidade institucional adquirida pelos militares, permitindo ao governo militar sobreviver às pressões da oposição pelas eleições diretas e assegurar as eleições para a Presidência através de um colégio eleitoral em 1985. Os militares ainda reteriam grande parcela de poder e de capacidade de intervenção no primeiro regime civil que o sucedeu, que seria caracterizado, no âmbito das RCM, pelo elevado grau de autonomia militar, pela preservação dos interesses militares e pela não revisão dos crimes realizados durante o regime. Durante a Constituição de 1988 o desinteresse do Legislativo teria permitido aos militares fixar suas diretrizes e assegurar seu poder institucional dentro do regime democrático. Esse período foi caracterizado por um “esquecimento compulsório” do passado, fruto de uma lógica de protelação civil que, para justificar sua falta de interesse na área militar e de defesa nacional, usou o argumento de que era necessário ceder à pressão militar para diminuir a possibilidade de confrontos com os militares e assegurar a institucionalidade do nascente

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

governo democrático. Foi somente com a posse de Fernando Collor e sua iniciativa de restringir o poder dos militares que se pode dizer que a transição esteve completa.

Nesse sentido, no caso brasileiro podemos perceber que o *legado inicial* produzido guarda relações diretas e inequívocas com as reorganizações estabelecidas durante o *momento crítico*. Além de nos permitir concluir que não houve mudanças significativas no arcabouço político, apesar da possibilidade de mudanças, esse contínuo entre *legado imediato* e *condições antecedentes* corrobora a tese de que a forma com que as transições são realizadas são os principais fatores que afetam a qualidade das democracias que as sucedem. Interessa agora saber se no médio prazo haverá uma cristalização desse *legado inicial*.

3.3 – Legados

3.3.1 - Os Serviços de informações civis e militares no processo de institucionalização do sistema brasileiro de inteligência. 1990-1999.

Em cumprimento à promessa realizada durante a campanha presidencial, Fernando Collor empreendeu várias modificações na estrutura da Presidência da República com o objetivo de diminuir o poder dos militares. Como parte desse propósito extinguiu o Serviço Nacional de Informações e as estruturas a ele subordinados, e a Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional criada no governo José Sarney. No lugar dessas estruturas criou a *Secretaria de Assuntos Estratégicos/SAE*, para a qual nomeou um civil.²⁷ Dentro da estrutura da SAE foi criado o *Departamento de Inteligência/DI-SAE*, que seria esvaziado em suas funções. Ele se tornou o herdeiro de boa parte do espólio do SNI, não obstante lhe tenha sido atribuída apenas a função de implementar medidas de proteção a assuntos sigilosos em nível nacional.

Ao reformular o Gabinete e extinguir o SNI, o presidente Fernando Collor atingiu um dos pontos nevrálgicos, considerado de grande valor estratégico para o poder militar.²⁸ Sua atitude teria desencadeado um sentimento de revolta junto a vários de seus funcionários, que teriam procurado impedir que sua extinção se desse na prática, preservando algumas de suas estruturas e de seu *modus operandi* dentro da recém criada Secretaria de Assuntos Estratégicos [ANTUNES, 2002: 112]. A capacidade do SNI de sobreviver durante o processo de democratização e sua aparente extinção na gestão Collor ainda demanda muita pesquisa. Entretanto, podemos afirmar que o declínio dos aparatos de informações do Estado naquele momento não significou o fim de suas antigas capacidades, especialmente quando consideramos o conjunto do sistema incluindo as forças armadas.

Collor ainda ensaiou uma reforma do setor civil de inteligência, ao apresentar o Projeto-lei 1862. Esse projeto foi submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo em 1990 e tratava especificamente do monitoramento e do controle da atividade de inteligência. Atribuía o desenvolvimento da atividade de inteligência à SAE e a responsabilizava por proporcionar conhecimentos especializados, em nível estratégico, necessários ao exercício das atribuições constitucionais relativas à defesa do Estado e das instituições, bem como salvaguardar os interesses do Estado contra as ameaças externas. Segundo o projeto, sua atividade compreenderia a execução de ações direcionadas para a obtenção de dados e a avaliação de situações externas que pudessem

implicar ameaças veladas ou dissimuladas, e que fossem capazes de dificultar ou impedir a consecução dos interesses estratégicos do Brasil na cena internacional.

Ainda caberia à SAE identificar, avaliar e neutralizar a espionagem promovida por serviços de inteligência adversos ou outros organismos estrangeiros, vinculados ou não a governos, e proteger os conhecimentos científicos e tecnológicos considerados de interesse nacional. Havia uma preocupação em direcionar a atividade de inteligência civil para a área externa, para a neutralização das inteligências externas do país e para a proteção dos conhecimentos sensíveis à inserção econômica e tecnológica do país na arena internacional, e de estabelecer canais legítimos para o controle da inteligência no país. Esse controle seria de responsabilidade do Legislativo, composto por representantes das duas casas, que receberiam credenciais de segurança para acestar documentos com qualquer tipo de classificação. A violação do sigilo das informações foi definido nesse Projeto-Lei como crime inafiançável e imprescritível.

Em relação a inteligência militar, Collor evitou qualquer tipo de discussão, o que contou com a cumplicidade e conveniência do Poder Legislativo. Resultado tanto desse desinteresse civil, quanto da capacidade decisória que as forças armadas conseguiram manter durante o processo de transição, a reforma dos serviços de inteligência militares nem sequer foi tocada nos raros debates que seriam implementados sobre inteligência durante a década de 1990, mantendo suas estruturas virtualmente intocadas.

A atitude de reduzir o poder dos militares ao assumir a Presidência da República, alterando efetivamente o padrão nas RCM daquele momento, teria sido muito mais o resultado de um capricho pessoal do que de um interesse real em redirecionar as missões das forças armadas, haja vista a inexistência de tal projeto político. A postura política de retirar o Projeto de Lei 1862 e substituí-lo também reforça essa tese.

O novo PL apresentado pelo Executivo retirava a atividade de inteligência das esferas da Secretaria de Assuntos Estratégicos e propunha a criação do *Centro Federal de Inteligência/CFI*.²⁹ Esse centro seria responsável por “planejar, coordenar e executar as atividades civis de inteligência do governo federal; salvaguardar segredos de interesse do Estado; desenvolver programas e projetos de formação e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de inteligência.” O projeto não fez nenhuma referência à formação de comissões mistas, à supervisão congressional da atividade e ao controle orçamentário que não fosse exercido pelo Poder Executivo.

Nesse momento o país passava por uma grave crise política que culminaria com a saída do presidente. Essa mudança de orientação para a área de inteligência teria sido uma tentativa

desesperada de Fernando Collor de diminuir a intervenção do Executivo em uma área considerada ainda estratégica para o setor militar, como forma de angariar simpatia, após uma administração marcada pelo enfrentamento e pelo descaso em relação às forças armadas. Não obstante, essa reação não alcançou seus objetivos e os conturbados acontecimentos políticos do ano de 1992 fizeram com que o Poder Executivo retirasse o projeto da pauta política antes mesmo que o relator apresentasse seu parecer.

Com a saída do presidente Fernando Collor, o vice-presidente Itamar Franco assumiu a direção do país e deu nova organização à estrutura da Presidência da República. Reformulou a SAE, elevou seu secretário à categoria de ministro e criou dentro de seus quadros a *Subsecretaria de Inteligência/SSI*.³⁰ Ficaram subordinados à SSI o Departamento de Inteligência e o *Centro Federal de Aperfeiçoamento de Recursos Humanos/CEFARH*, que passaram a integrar a segunda linha organizacional da SAE. Mas o chefe da Subsecretaria continuou sem acesso direto à Presidência da República. Para fins de regulamentação, o então ministro Mário César Flores apresentou sua estrutura regimental, publicada através do Decreto 782 de 25 de março de 1993.

O governo do presidente Itamar Franco agravou a situação relacionada ao sistema de inteligência, e causou retrocessos nas mudanças de padrão de RCM estabelecidas durante o governo Collor. Permitiu o fortalecimento dos militares ao realocá-los em postos que haviam sido anteriormente substituídos por civis, vários militares foram nomeados para posições dentro do Gabinete e de outras agências do governo, inclusive na SAE. Itamar reintroduziu na então SSI, parte dos militares que haviam sido dispensados no governo Collor, sem também apresentar uma proposta mínima de reorientação funcional. Aliás, permitir o retorno desses funcionários foi umas das poucas políticas adotadas em relação ao SSI. Essa displicência em relação à área de inteligência civil, tanto na administração do almirante Mário César Flores, quanto do embaixador Ronaldo Sardemberg, pode ser justificada em função de três fatores: o primeiro, e provavelmente o mais importante, a dificuldade de compreensão da importância da atividade de inteligência para a condução de várias questões políticas relacionadas à defesa do país. Em segundo lugar, em função do pesado *estigma* que a atividade de inteligência carrega, independente de quaisquer outros fatores, mas que no caso brasileiro é extremamente agravado pela atuação dos órgãos de informações e segurança durante o regime militar. E em terceiro, a dificuldade do corpo diplomático brasileiro e do próprio Itamaraty em conviver com a atividade de inteligência [ANTUNES, 2002: 112-114].

Em relação aos serviços militares de inteligência podemos identificar um discreto processo de reorganização durante a década de 1990, nascido da iniciativa militar. O objetivo dessa reforma era

readequar os objetivos das forças armadas ao que eles acreditavam necessário, não acarretando uma ruptura dos mecanismos de funcionamento utilizados durante o regime militar.

Entre os ministérios militares, o da Aeronáutica foi o primeiro a se preocupar em reestruturar o seu órgão de informações/inteligência. Após a extinção do CIA em 1988, foi criada a *Secretaria de Inteligência/CESINT*, regularizada em 1991 durante o governo Fernando Collor.³¹ Sua oficialização e a mudança do termo *informações* para *inteligência* fizeram parte de um novo redimensionamento dentro da Aeronáutica, encabeçado pelo brigadeiro Sócrates da Costa Monteiro. Haveria uma preocupação de reverter a área de inteligência para a área militar, abandonando, integralmente, a atuação na área política (ANTUNES, 2002: 104). O depoimento do brigadeiro Mauro Gandra, ministro da Aeronáutica no começo do governo Fernando Henrique, traz informações importantes sobre a atuação da SECINT. De acordo com ele, um dos principais móveis de informações da Aeronáutica até 1998 seria o Estado de espírito da própria Força Aérea. A SECINT faria *enquetes* semestrais para obter informações sobre o desenvolvimento e a situação em que se encontram os servidores do seu quadro, sendo que entre as principais preocupações estaria o envolvimento de seus oficiais com o tráfico de drogas e com o contrabando.

O Ministério da Marinha foi o segundo a reorganizar seu serviço de informações e a adotar o termo *inteligência*. O CIM — Centro de *Informações* da Marinha — oficialmente se tornou Centro de *Inteligência* da Marinha, em janeiro de 1991, quando voltou a ser subordinado ao Estado Maior da Armada.³² Entretanto, a subordinação do CIM ao Estado Maior não durou muito tempo. Ao definir a estrutura básica da Organização do Ministério da Marinha em 1993, o presidente Itamar Franco e o ministro da Marinha, Almirante Serpa, retiraram o CIM do Estado Maior e o subordinaram novamente ao Ministério da Marinha.³³

Até o fim da década de 1990 a responsabilidade do Centro de Inteligência da Marinha estaria relacionada aos problemas do controle portuário e aos limites marítimos, mas tinha como alvo principal seus problemas internos. O CIM preocupar-se-ia principalmente com seu quadro de efetivos e com as condições político-econômicas da Marinha. Essas informações foram corroboradas tanto pelo almirante Serpa quanto pelo almirante Mauro César Rodrigues Pereira, ministro da Marinha durante a primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo esses depoimentos, o CIM produziria e enviaria relatórios mensais para os comandos superiores, nos quais relatariam contravenções disciplinares e informações que julgassem importante para a força.³⁴

O CIM teria passado a funcionar como uma assessoria política e social para o ministro da Marinha, na área social coletaria informações, faria análises e produziria balanços sobre o comportamento do seu pessoal e as repassaria às esferas pertinentes. Questões como narcotráfico, contrabando e condições sociais seriam os principais problemas. Na área política, o almirante Serpa também afirmou que o CIM atuaria principalmente na defesa dos interesses da Marinha. Ele “vasculharia” a vida de deputados envolvidos na distribuição orçamentária, para descobrir quais poderiam ser cooptados para defender os interesses da Marinha [ANTUNES, 2002:107]. Outro foco de interesse seria o *Movimento dos Sem Terra/MST*. O Almirante Serpa afirma que o CIM teria deixado de se preocupar com a subversão, e teria passado a se preocupar com o MST,

“que quer reeditar isto, quer tumultuar a área (...) a gente acompanha, fica lá olhando, assistindo. De vez em quando tem um cara com uma bandeirinha do MST, que é do Cenimar [CIM]. Está lá dentro para saber o que as pessoas estão dizendo...” [ANTUNES, 2002:108].

O Ministério do Exército foi o último ministério militar a introduzir o termo *inteligência* em seu órgão de informações. De acordo com o depoimento do general Zenildo Lucena, ministro do Exército do governo Itamar e durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique, as mudanças mais bruscas teriam ocorrido apenas a partir do governo do presidente Fernando Collor, quando o general Carlos Alberto Tinoco desvinculou o Centro de Informações do Exército do Ministério do Exército e o subordinou ao Estado Maior.³⁵ Essa desvinculação teria causado desconforto dentro do Exército e enfrentado resistência por parte do pessoal envolvido com o setor de informações. Isso teria se dado em um grau tão elevado, que na prática essa transferência não teria concretizado [ANTUNES, 2002:11].

Foi apenas na administração do presidente Itamar Franco, no final de 1992, que o CIE se tornou *Centro de Inteligência do Exército*, tendo como missão planejar, orientar e supervisionar o funcionamento do Sistema de Inteligência do Exército, executando e orientando a prática da atividade de inteligência necessária aos órgãos de nível político-estratégico do Exército. Entretanto, de acordo com o general Zenildo Lucena, até a sua administração em 1992 os resquícios do regime militar ainda eram muito fortes. No governo Itamar o CIE teria ainda a idéia de acompanhamento da política interna, continuaria “vigiando” determinados partidos “radicais”, sindicatos e movimentos religiosos.³⁶

Com a criação do Ministério da Defesa em junho de 1999 e a transformação dos Ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica em Estados Maiores, os órgãos de inteligência ficaram

subordinados diretamente aos comandantes-em-chefe de cada Estado-Maior.³⁷ O Ministério da Defesa se tornou o responsável pela elaboração da inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa, e pela formulação de uma doutrina comum de inteligência operacional.

Entretanto, apesar de possuir o seu próprio Departamento de Inteligência Estratégica, a atuação dos serviços de inteligência nas forças armadas mostram indícios de que as prioridades dessas agências continuam a ser estabelecidas pelos responsáveis de cada força e que continuam, de alguma forma, direcionadas à identificação de um inimigo “interno.” É claro que não há mais a busca e apreensão de elementos considerados subversivos, mas a busca de informações e a vigilância de organismos de oposição legalmente instituídos ainda é evidente.

A criação do Ministério da Defesa fez parte de uma política de readequação das RCM implementada no governo Fernando Henrique, que também incluía uma significativa redução do orçamento militar, a elaboração da Política de Defesa Nacional, e a criação da Comissão de Desaparecidos e da ABIN.

Produto de uma negociação entre Poder Executivo e militares, o Ministério da Defesa foi criado a partir de uma medida provisória que praticamente excluiu a participação legislativa e acadêmica do debate, mas que apesar disto carrega dois significados importantes: uma adequação necessária e oportuna para a sedimentação da direção política sobre o poder armado e a uma racionalização de recursos e meios de defesa [OLIVEIRA e SOARES, 2000:112-113].

É certo que a criação do Ministério da Defesa atribui uma nova dinâmica à interlocução entre militares e executivo, pois há uma parcela de civis em cargos administrativos dentro do ministério que obriga civis e militares a exercerem um diálogo cotidiano. Mas uma relação de respeito mútuo por suas capacidades e um canal de comunicação relativamente tranquilo ainda se encontra aquém do desejado. A autonomia militar sobre o processo educacional e a diferenciação de regras salariais existentes dificultam a capacidade dos civis de realmente administrarem a área de defesa, o que é acrescido pela quase ausência da preocupação da sociedade civil de participar de debates nessa área.

Em relação à produção da *Política de Defesa Nacional/PDN* brasileira, a situação não poderia ser mais distinta do que ocorreu na Argentina. Decididamente ela não interferiu na definição das missões e tarefas das forças armadas, excluindo-as da capacidade de exercer funções relacionadas à política interna do país e também não causou nenhum tipo de mudança significativa na atuação do sistema de inteligência. Nascida da urgência em se resolver uma questão circunstancial envolvendo a disputa entre Marinha e Aeronáutica na compra de aviões, a elaboração da PDN teria desencadeado um debate sobre forças armadas e defesa com maior presença civil.

Como forma de dar suporte à sua elaboração foi realizado um seminário sobre Defesa Nacional em Brasília no dia 25 e março de 1996, que contou não apenas com a presença de congressistas, mas também reuniu os Ministérios envolvidos, especialistas civis e imprensa. Não obstante as importantes contribuições que foram realizadas, o Poder Executivo optou por estabelecer uma política que trata de forma generalizada sobre assuntos relacionados à soberania nacional, integralidade territorial, Estado de direito, papel do Brasil no processo decisório internacional, e das contribuições que poderia trazer à preservação da paz e segurança no plano internacional.

Domício Proença e Eugênio Diniz tratam a PDN mais como uma harmonização dos pontos de vistas entre as diversas agências daquele período envolvidas na discussão do que propriamente como uma Política de Defesa. “*De fato, o documento pode ser considerado uma formulação dos princípios norteadores e da enumeração de questões gerais relacionadas à segurança e defesa do país.*” Preferiram mais caracterizá-la como uma “*declaração da postura internacional do Brasil,*” que refletem interesses e perspectivas das vertentes diplomática e militar, em relação aos princípios das relações internacionais do Brasil [DINIZ e PROENÇA, 1997:05].

Trata-se de um documento inconcluso, que não determinou as prioridades e os parâmetros que orientassem os programas de governo para a Política Externa e o emprego das Forças armadas. Ao contrário, representa os interesses militares, os quais incluem a proeminência em aspectos da política de desenvolvimento da Amazônia, autonomia para o ensino militar diferenciado do restante do sistema educacional do país, e decisões sobre a dimensão de suas forças.

Fruto muito mais do desinteresse e da inabilidade civil para conduzir o processo de discussão, do que da ausência de qualificação civil para subsidiar o debate, o caráter genérico da PDN em nada contribuiu para a redefinição do papel das forças armadas e tampouco levantou alguma questão que pudesse acarretar mudanças significativas no sistema de inteligência.

Em resumo, entre a extinção do SNI e 1995 os principais órgãos responsáveis pelo setor de inteligência civil [DI/SSI] foram caracterizados por uma política de desinteresse e quase abandono por parte dos poderes Executivo e Legislativo. Essa situação sofreria alguma alteração apenas em 1995, a partir da entrada do presidente Fernando Henrique, que procuraria estabelecer uma nova postura política em relação aos militares. Ainda assim, os militares no Brasil mantêm poder para decidir de forma autônoma e assegurar vários de seus interesses. Uma redefinição das capacidades e estruturas das agências militares nem sequer foram cogitadas pelo poder civil. Essas agências militares sofreram algum tipo de reorganização, mas toda ela fruto da iniciativa militar, que tinha como objetivo principal adequar esses órgãos ao que seria considerado os novos interesses das

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

forças armadas, não acarretando uma significativa ruptura com os mecanismos de funcionamento utilizados durante o regime militar. Dentro do que temos conhecimento, à exceção do prática de prisões e torturas de militantes políticos, mesmo com a criação do Ministério da Defesa esses órgãos mantêm seus interesses em questões relacionadas à situação interna do país, com ênfase nos movimentos sociais, considerados “forças adversas do país.”³⁸

O Ministério da Defesa, assim como a elaboração da Política de Defesa Nacional fizeram parte de uma política de readequação das RCM implementadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Apesar da dificuldade evidente de se implementar uma relação de respeito mútuo em relação às capacidades de civis e militares do campo da defesa, a criação do Ministério da Defesa evidencia avanços significativos.

Em relação à produção da *Política de Defesa Nacional/PDN* brasileira, a situação não poderia ser mais distinta do que ocorreu na Argentina. Estabelecida em termos vagos e reafirmando a capacidade dos militares brasileiros de exercerem funções relacionadas à política interna do país, sua elaboração não trouxe nenhum tipo significativo de contribuição que pudesse orientar as discussões sobre a implementação do novo sistema brasileiro de inteligência.

3.3.2 - O debate parlamentar

A participação legislativa na elaboração e no controle da atividade de inteligência é um aspecto crucial para a aprovação e para a legitimação dos investimentos que são feitos na área de inteligência. A supervisão congressional precisa se ater a duas questões básicas: o controle da atuação das agências, que têm como condição de eficácia o segredo e a clandestinidade, e o controle orçamentário, pois trata-se de uma atividade altamente especializada, com pesados requisitos tecnológicos, que recolocam na agenda a tensão entre tecnocracia e governo representativo.

Luis Bittencourt já havia destacado a falta de interesse do Poder Legislativo no Brasil em estabelecer tais mecanismos, observada em dois momentos distintos: no processo de criação do SNI em 1964 e durante a elaboração da Constituição Federal de 1988. Com ênfase no processo constituinte, o autor concluiu que a atuação do Congresso em relação aos serviços secretos se deu de forma extremamente superficial e permitiu que a maioria das estruturas do SNI, eminentemente autoritárias, permanecessem quase intactas durante o processo de transição política para a democracia. Não teria havido aqui interesse do Poder Legislativo em controlar os serviços secretos, nem se estabeleceu qualquer sistema capaz de garantir a fiscalização específica dos serviços de inteligência [EMÍLIO, 1992:164]. Nesse sentido tentaremos avaliar se houve alterações na atuação e no interesse dos parlamentares no que diz respeito à área de inteligência no país ou se o quadro apresentado por Bittencourt Emílio válido para o período 64/90 continua o mesmo.

Os Projetos enviados

No Brasil foram enviados alguns projetos-leis no começo da década de 1990 que inseriam as discussões tanto sobre a reforma da estrutura quanto sobre o estabelecimento de controle do sistema de inteligência. O projeto enviado pelo presidente Collor acima citado marcaria o início desse processo de discussão. Aplaudido por uns e criticado por outros, o Projeto de Lei 1.862, antes de ser retirado da pauta, seria contraposto por três outros PL's.

A primeira contra-proposta foi de autoria do então deputado José Dirceu. Nesse projeto ele ofereceu uma definição mais objetiva para as atividades de inteligência e contra-inteligência do que as apresentadas pelo Executivo e eximiu o Poder Legislativo de definir de forma bem clara e precisa os mandatos e os poderes de busca dos órgãos de inteligência, ao delegar essa responsabilidade ao Executivo. Também seriam de responsabilidade da Presidência estabelecer as regras que

possibilitariam impedir o uso do sistema contra os cidadãos e promover treinamentos e orientação para os novos agentes e uma reeducação dos agentes remanescentes do SNI. O projeto propunha que o poder externo exercido pelo Congresso Nacional fosse realizado pela *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal/CRE* e pela *Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados/CREDNA*. As propostas dos deputados Alberto Haddad (PMDB) e José Fortunati (PT) foram bem menos específicas na definição dos limites legais da atividade de inteligência e partilhavam a proposta de controle congressional apresentada por José Dirceu.

Em 1993 o deputado José Dirceu apresentou um novo projeto de regulamentação para a área de inteligência, que buscava aperfeiçoar algumas questões referentes ao projeto apresentado anteriormente.³⁹ Propunha a criação de uma agência central, que se tornaria responsável pelo estabelecimento das diretrizes para a condução da atividade de inteligência e pelas normas relativas à proteção de segredos de interesse do Estado. A agência também coordenaria a execução das atividades de inteligência dos órgãos civis e militares.

Esse foi o último projeto de lei enviado ao Congresso antes da criação da ABIN em 1995. A Agência Brasileira de Inteligência foi criada através da Medida Provisória 813, que reestruturava a organização da Presidência da República.⁴⁰ Em seu artigo 5º, Seção I, a MP 813 manteve a Secretaria de Assuntos Estratégicos como órgão de assistência direta à Presidência da República, ficando a Subsecretaria de Inteligência a ela subordinada. Até a elaboração da legislação definitiva que regulamentaria a agência, a ABIN funcionaria provisoriamente dentro da SSI.

Entretanto a criação da agência por meio da MP foi mal recebida dentro do Congresso, obrigando o Executivo a retroceder em sua proposta original e a se comprometer com o envio de um projeto de lei. Nesse sentido, o presidente Fernando Henrique Cardoso nomeou o general Fernando Cardoso, um antigo diretor do Centro de Informações do Exército, para elaborar a nova lei como seu responsável.

Enquanto era aguardado o envio do projeto do Executivo, o então deputado Jacques Wagner do Partido dos Trabalhadores, apresentou um novo PL que enfatizava a atuação externa para a atividade de inteligência e responsabilizava, em última instância, a Presidência da República pelas possíveis violações às garantias e aos direitos constitucionais dos indivíduos praticadas durante a execução da atividade de inteligência.⁴¹

Mas a discussão sobre esse projeto foi suspensa, assim como todos os outros projetos anteriores, após as conclusões da audiência pública realizada em 21 de maio de 1996 pela Comissão de Defesa

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

Nacional da Câmara dos Deputados. Nesse seminário ficou decidido que a reabertura dos debates seria reestabelecida assim que o PL do Executivo ficasse pronto.

Quando foi realizada a audiência pública no dia 21 de maio de 1996, o general Fernando Cardoso não era mais o responsável pela implementação da ABIN. Houve divergências entre a condução que o general queria dar ao processo de implementação da ABIN e a atenção que o Poder Executivo estava dispensando ao assunto. Com a saída do general Fernando Cardoso, a Subsecretaria de Inteligência foi transferida da Secretaria Geral da Presidência da República para a Casa Militar, ficando sob a responsabilidade do general Alberto Cardoso. Ao assumir essa missão em 14 de abril de 1996, o general declarou que a agência a ser implantada iria cuidar com predominância das questões relativas à segurança da sociedade e do Estado, tais como narcotráfico, o contrabando de armas, espionagem e demais temas relativos aos interesses estratégicos nacionais.

Durante a apresentação do general Alberto Cardoso na Audiência Pública, ele enfatizou a existência de um “sentido ético profundo” que se encontra intimamente ligado à produção de informações, com o pleno respeito ao Estado Democrático de Direito.

Em seu formato preliminar, a ABIN seria o órgão central do sistema de inteligência, que seria composto por órgãos federais, como a Polícia Federal e os serviços de inteligência militar, por organismos setoriais técnicos, como o caso dos Ministérios, e ainda estaria aberto a convênios com instituições públicas dos outros níveis da administração pública e dos setores privados.

A Agência teria a função de “produzir conhecimentos para um processo decisório do mais alto nível de direção do Estado” e seria controlada por um Conselho Diretor, pelo Legislativo, através das comissões de Defesa da Câmara e do Senado, e pelo Judiciário. Esse último seria o responsável pela autorização da realização de atividades sigilosas.⁴² À CREDENA caberia a elaboração das diretrizes da ABIN. O diretor da agência deveria ser indicado pelo presidente da República e aprovado pelo Congresso Nacional.

Ainda durante sua apresentação, Alberto Cardoso definiu a inteligência como uma “ação voltada para o interesse do Estado, com relação a grupos ou potências estrangeiras, baseadas em hipóteses de obstáculos ou impedimentos a interesses do próprio Estado”. Contra-inteligência seria a atividade que visa a defesa contra a inteligência estrangeira, restringindo-a apenas às atividades praticadas dentro do nosso país. O general também teceu comentários sobre uma questão nevrálgica para atividade de inteligência no Brasil: a atuação da atividade de inteligência em relação aos “grupos nacionais”. Cardoso argumentou que a defesa do Estado contra esses grupos seria indispensável e que ela significaria a busca por informações “sobre grupos nacionais que possam

ameaçar a própria continuidade do Estado, a sua sobrevivência e os interesses da nação brasileira”.⁴³

Além do general Cardoso, também apresentaram suas perspectivas e expectativas alguns membros do setor universitário, o então deputado José Genuíno (PT), alguns oficiais das forças armadas e os chefes dos serviços de inteligência das três forças. De uma forma geral poderíamos afirmar que entre as principais diretrizes estabelecidas durante a audiência, ficou definido que o projeto a ser apresentado pelo Poder Executivo deveria propor a adoção de controles, concomitante à definição política de seus planos e programas; deveria constar uma clara separação jurídica e funcional entre atividade de inteligência e contra-inteligência, e que a nova lei deveria explicitar os mandatos claros e inequívocos para a conveniência da sociedade das suas atividades do Estado Democrático.

A discussão pública sobre a atividade de inteligência continuou escassa após essa audiência, mesmo após setembro de 1997, quando o Poder Executivo finalmente submeteu o Projeto-lei 3651.⁴⁴ Esse projeto passou por um período de negociação dentro da Câmara dos Deputados, onde quatro emendas foram apresentadas e só então em janeiro de 1999 foi enviado ao Senado Federal. Dentro do Senado ele primeiro foi analisado pela Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça e depois pela Comissão de Relações Externas e Defesa Nacional, onde recebeu quatro novas emendas. Uma dessas emendas procurava restringir a presença de oficiais da reserva dentro da ABIN e outra, submetida pela senadora Marina da Silva (PT), propunha que no mínimo dois terços dos 111 cargos em comissão previstos para a estrutura da ABIN deveriam ser preenchidos por servidores estáveis ou militares da ativa. Proposta que foi vetada por acreditar o relator que ela “*inibiria o administrador de buscar colaboradores em áreas de excelência, como as universidades, áreas de ciência e tecnologia.*”

Após as modificações realizadas no Senado, o Projeto-lei voltou à Câmara para aprovação e foi sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 07 de dezembro de 1999. A partir daí a Subsecretaria de Inteligência deixou de existir e a ABIN foi instituída para assistir diretamente a Presidência da República.

Entre o período em que o projeto foi votado pelo Senado e sancionado pelo presidente Fernando Henrique houve duas novas alterações na estrutura da Presidência da República. Em janeiro de 1999 extinguiu-se a SAE, transferindo suas atribuições e competências para o Gabinete do Ministro Extraordinário de Projetos Especiais (a ABIN permaneceu vinculada à Casa Militar) e em setembro de 1999 foi criado o *Gabinete de Segurança Institucional/GSI*, que assumiu entre outras funções,

todas as responsabilidades relacionadas à extinta Casa Militar, inclusive as da Subsecretaria de Inteligência.

A Lei 9.883 que criou a ABIN com as responsabilidades acima abordadas instituiu o *Sistema Brasileiro de Inteligência/SISBIN* com a função de integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, o que inclui o processo de obtenção, análise e disseminação “*de informações necessárias ao processo decisório do Poder Executivo*” e a salvaguarda da informação “*contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados*”.

Esse primeiro artigo destacou ainda como principais fundamentos do sistema a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana. Todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que pudessem produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, especialmente os responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, fariam parte do SISBIN, assim como as Unidades da Federação que demonstrassem interesse.

Entretanto, a lei não deu informações sobre a subordinação do SISBIN, não atribuiu a quem deveria ser responsivo e não regulamentou que tipo de coordenação poderia ser exercida sobre os seus componentes. Não ficou claro se haveria um controle operacional da ABIN sobre os componentes ou apenas uma coordenação teórica que passaria a depender do bom relacionamento entre os dirigentes de cada órgão. Apenas institui o SISBIN, atribuindo-lhe a responsabilidade de respeitar a Constituição Federal.

A Lei também estabeleceu a criação de uma comissão mista para controlar a “atividade” de inteligência e facultou a participação parlamentar no exame da *Política Nacional de Inteligência/PNI*, a ser fixada pelo Presidente da República. Em relação a essa Comissão Mista Parlamentar não foram definidos, *a priori*, os níveis de acesso dos parlamentares aos documentos sigilosos nem as sanções para o caso de vazamento de informações consideradas sigilosas.

Uma última questão que gostaríamos de considerar é que a Lei 9.883 apenas regulamenta a atuação da Agência Brasileira de Inteligência dentro do SISBIN. Não são regulamentadas as atividades de inteligência e contra-inteligência das polícias estaduais e federal, e muito menos dos Comandos Maiores, questão de importância fundamental para o fortalecimento de nossas bases institucionais.

Em relação ao controle parlamentar, ainda que no Brasil o Poder Legislativo tenha mostrado pouco interesse ou capacidade para estabelecer mecanismos de controle sobre a atividade de inteligência, algumas raras iniciativas foram tomadas nesse sentido. Em 1994 a Comissão de Defesa Nacional da

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

Câmara dos Deputados organizou o seminário “As atividades de Inteligência em um Estado Democrático – Atualidades e perspectivas”. que contou com a participação de representantes do Poder Executivo, de parlamentares, de representantes diplomáticos de vários países, bem como de professores das universidades brasileiras.

O seminário foi aberto ao público em geral e debateu questões sobre a importância da atividade de inteligência nos Estados democráticos e sobre o estabelecimento de mecanismos de controle. Embora a iniciativa do Congresso tenha sido louvável, não produziu grandes impactos sobre as discussões relacionadas à elaboração da nova agência e às formas de controle, fazendo com que no Brasil a análise sobre esses mecanismos tivessem que ultrapassar o momento da regulamentação do sistema. A lei que criou o SISBIN apenas determinou a criação de uma Comissão de Controle, mas calou-se sobre seu funcionamento. Dessa forma, a análise do sistema de implementação de controle sobre a atividade de inteligência no Brasil se confundirá, por um tempo, com a análise da instalação da *Comissão de Controle da Atividade de Inteligência/CCAI*, órgão brasileiro legalmente criado em dezembro de 1999 com a função de controlar a atividade de inteligência no país.⁴⁵

Além da CCAI, ainda existem dentro do Congresso Nacional outras quatro comissões com poder para exercer algum tipo de supervisão sobre diferentes partes do sistema de inteligência. As Comissões de Defesa da Câmara e do Senado, a *Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado/CSPCCO* da Câmara dos Deputados, e a Subcomissão Permanente de Segurança Pública, vinculada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. No Poder Executivo o Tribunal de Contas da União e a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República são também responsáveis pela fiscalização orçamentária da área de inteligência.

Em linhas gerais, pode-se concluir que a discussão relacionada à atividade no Brasil ainda se encontra de forma incipiente e confusa no âmbito da lei 9.883, que apenas define que o SISBIN será o responsável pela coordenação da coleta de informações para subsidiar o processo decisório, através de seu órgão central, a ABIN; que a Constituição Federal deveria ser respeitada e que o Congresso e o Executivo deverão fiscalizar periodicamente suas atividades executivas sem, no entanto, esclarecer quais seriam.

Em tese, a nova lei de inteligência responsabiliza a ABIN pela busca da onisciência na condução dos assuntos do governo. Mantém-se a aceção comum de igualar inteligência ao processamento de informações para o processo decisório, explicitando a permanência do desinteresse Legislativo em definir contornos para a atividade. Teria sido, no mínimo, necessário reduzir o enfoque dado à

**INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO**

atividade de inteligência, que possui associações historicamente determinadas com relações internacionais, defesa, segurança nacional e segredo.

3.3.3 - Comissão de Controle da Atividade de Inteligência – CCAI/Congresso Nacional

Optamos por elaborar uma descrição densa da experiência brasileira em tentar estabelecer esses mecanismos de controle, pois mais do que ilustrar as dificuldades gerais descritas pela literatura, essa descrição permitirá a identificação de alguns fatores novos ainda precariamente compreendidos pelos analistas das políticas de defesa e de relações exteriores dos países em desenvolvimento. Em particular, a gigantesca diferença entre a aceitação pública de certos princípios gerais e sua adaptação cotidiana aos limites impostos por interesses organizados dentro e fora do Legislativo, segundo uma lógica de barganha centrada no curto prazo.

Como os custos de longo prazo dessas opções somente podem ser avaliados por quem dispõe de recursos de inteligência similares aos das próprias agências, somente o acompanhamento de processos concretos ao longo de certo período parece, no atual estágio de pesquisa, oferecer uma base comparativa adequada para os desafios associados à legitimidade e à eficiência das atividades de inteligência nesses países.

Na busca de informações sobre o estabelecimento desses mandatos pudemos identificar o grau de envolvimento e atuação dos parlamentares brasileiros em um dos mais recentes desdobramentos institucionais da área de segurança institucional de um país como o Brasil e compreender a forma como está sendo percebido o papel de “*controladores da inteligência*” pelo atores mais relevantes dessa discussão, a saber, os próprios congressistas membros da Comissão de Controle da Atividade de Inteligência do Congresso Nacional.

A instalação da Comissão de Controle das Atividades de Inteligência ocorreu em novembro de 2000. A primeira reunião da CCAI, anteriormente denominada *Órgão de Controle e Fiscalização Externos da Política Nacional de Inteligência/OCFEPNI*, ocorreu apenas um ano depois de sua criação, determinada na Lei 9.883 de 07 de dezembro de 1999. Mesmo assim, em virtude de escândalos divulgados pela imprensa de que a ABIN estaria espionando ilegalmente importantes atores da política nacional, jornalistas, promotores públicos etc, e que possuiria, entre suas áreas de interesse, as “bancadas e os líderes políticos,” os “movimentos sociais”, as “coligações partidárias” etc.

Na realidade, poderíamos dizer que a Comissão foi constrangida a se criar, depois que o general Alberto Cardoso, então Ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, órgão hierarquicamente superior à ABIN, solicitou publicamente ao presidente do Senado, Antônio Carlos

Magalhães, a sua instalação.⁴⁶ O *mea culpa* foi assumido durante essa reunião, na qual os próprios membros se declararam constrangidos por se reunirem apenas em razão dos acontecimentos e destacaram a necessidade de se envolverem mais profundamente com a questão.⁴⁷ Além de promover a sua instalação, o objetivo dessa reunião era o de eleger seu presidente e relator, dar conhecimento da Mensagem Presidencial que continha uma proposta para a Política Nacional de Inteligência e dar início às discussões que conduziriam à elaboração de seu Regimento Interno.⁴⁸ O início dessa discussão ocuparia grande parte de uma das raras reuniões em que todos os membros da CCAI estavam presentes. Discussões relacionadas à forma mais apropriada de trazer o diretor-geral da ABIN para prestar esclarecimentos, se a comissão já teria faculdade para convocá-lo ou restringir-se-ia a convidá-lo? Também foram apresentados requerimentos dos deputados Aloízio Mercadante e da senadora Heloísa Helena solicitando a presença de autoridades, requerimentos que seriam sujeitos a análise um ano depois de apresentados, e a Proposta de Regulamentação da Comissão (PDL 241 de autoria do Suplicy e outros), que deveria ser imediatamente analisada pelo relator, para posterior aprovação do Congresso Nacional e sua transformação em Decreto Legislativo. Seria apenas na segunda gestão da CCAI que o antigo relator, o deputado Luiz Carlos Hauly, conseguiria entregar e fazer conhecer seu relatório. A única deliberação dessa reunião foi realizada no sentido de requerer do ministro Alberto Cardoso o relatório das atividades desenvolvidas pela ABIN desde sua criação oficial, realizada em dezembro de 1999.

O Projeto de Decreto Legislativo 241, apresentado pelo deputado Aluizio Mercadante (PT) propunha a instituição do “Conselho Parlamentar de Fiscalização e Controle da Política Nacional de Inteligência”, título que por si só já exorbitava a função de controle estabelecida pelo artigo 6º da lei 9.883. De acordo com a proposta, ao conselho competiria deliberar sobre a Política Nacional de Inteligência, o que é prerrogativa exclusiva do Poder Executivo; apresentar sugestões para seu aperfeiçoamento; convocar qualquer autoridade vinculada ao SISBIN para prestar esclarecimentos (mandato necessário para a viabilização do controle); receber relatórios trimestrais que contivessem informações sobre o foco de análise, a motivação, os objetivos, o ambiente geográfico, as pessoas, os órgãos e as entidades sob investigação e a duração da investigação, quando se tratar de tarefa temporária; informar ao presidente sobre exorbitâncias, solicitando imediata suspensão, punição e encaminhamento dessas informações para o Ministério Público: “*é desvio de funções a coleta de informações que não tenham por objetivo atender a PNI, é vedada a coleta e análise de informações sobre vida privada e que atinjam a honra do cidadão; é proibida a investigação sobre preferências pessoais*”. Esse Conselho realizaria reuniões de caráter secreto, ficando os parlamentares sujeitos às sanções disciplinares previstas no código de ética, no caso de divulgação

de informações classificadas obtidas no âmbito da Comissão. Na perspectiva dos parlamentares petistas, essas seriam as ferramentas necessárias para que o Congresso Nacional impusesse limite e controle “aos vícios sedimentados durante o regime autoritário”. Pelo menos dois problemas gravíssimos já indicam a inviabilidade dessa proposta: se aprovada, ela transformaria esse Conselho em um instrumento vazio, cujas funções se restringiriam a informar à Presidência da República sobre desvios da agência e encaminhar denúncias para o Ministério Público. Segundo, nos casos de vazamento de informações classificadas por parte dos congressistas, esses seriam punidos apenas com as sanções disciplinares do Código de Ética Parlamentar.

A segunda reunião da CCAI foi realizada imediatamente depois de sua instalação, ainda no mês de novembro de 2000. Uma reunião reservada, que teve como objetivo sabatar o general Alberto Cardoso e o coronel Ariel de Cunto. Essa reunião não contou com seu presidente *pro tempore*, o senador José Sarney e, apesar de secreta, contou com a circularidade de certa de 10 deputados não vinculados a CCAI. Segundo entrevista realizada com o general Alberto Cardoso em agosto de 2002, a presença desses parlamentares que não possuíam uma responsabilidade formal com as informações ali fornecidas, fez com que o próprio general restringisse sua apresentação, diminuindo a quantidade de informações relevantes que poderiam ter sido passadas à Comissão. Esse seria apenas um dos prejuízos na demora na aprovação da regulamentação da CCAI.

A terceira reunião da CCAI (primeira do ano de 2001) foi realizada apenas em 15 de agosto. Ela já havia sido convocada para os dias 09 de maio e 20 de junho e não ocorreu por falta de quorum, mais uma vez evidenciando a falta de interesse pela matéria. Nesse intervalo as dependências da ABIN foram visitadas pela Comissão a convite do General Alberto Cardoso e foi submetida à sabatina a psicóloga Marisa Del `Isola Diniz, aprovada para a Direção Geral da agência, com 50 votos a favor, cinco contra e duas abstenções. O Diretor-Geral Ariel de Cunto havia sido afastado do cargo após a divulgação na imprensa de que havia nomeado para a direção do setor de Acompanhamento de Organizações Criminosas da ABIN, o tenente Del Menezzi, o décimo na lista dos torturadores mais denunciados pelo grupo *Brasil Nunca Mais/BNM*. De Cunto assumiu que tinha conhecimento dessas acusações, mas insistiu na manutenção do tenente no cargo, posição a qual o afastaria da condução da agência. Seria apenas depois dessas denúncias que a ABIN se prontificaria a fazer um cruzamento entre os nomes de seus servidores, e a lista de 444 nomes de torturadores denunciados pelo BNM.

Essa reunião, que durou aproximadamente quarenta minutos, foi destinada à eleição de seu novo presidente e relator. Foi a primeira reunião com a nova composição da Comissão, passados oito

meses de sua instalação, e a primeira oportunidade que o deputado Luiz Carlos Hauly teve para apresentar seu parecer sobre o PDL do senador Eduardo Suplicy, ocasião em que Hauly aproveitou para apresentar sua própria proposta de regulamentação para a CCAI. Na realidade, nessa reunião a discussão girou quase toda em torno de um ponto apresentado pelo deputado, no qual ele sugeria a ampliação do número de vagas da Comissão. A proposta era acrescentar sete novos parlamentares, para que dessa forma os parlamentares que tivessem interesse na matéria, mas que não possuíssem representação na Comissão, pudessem atuar junto a ela. O outro objetivo seria o de reter por um tempo o conhecimento produzido, agregando novos valores à Comissão.

A primeira parte dessa reunião foi gasta com discussões sobre a legalidade ou não de se propor um novo número de membros, uma vez que a Lei que criou a ABIN já havia definido que seriam seis membros. Os outros pontos da proposta só seriam apresentados na reunião seguinte. A segunda parte da reunião foi destinada à eleição do novo presidente e do novo relator da CCAI. Como presidente da CRE, o nome do senador Jéferson Perez foi sugerido para a presidência da Comissão, cargo para o qual ele afirmou peremptoriamente, não o interessava. Compulsoriamente eleito o senador Jéferson Perez, foi designado o deputado Hélio Costa como relator da Comissão, em função do sistema de alternância proposto no projeto do deputado Hauly.⁴⁹

A quarta reunião da CCAI (segunda do ano) foi realizada em 07 de novembro de 2001. Ela já havia sido marcada para os dias 22 de agosto e 02, 17 e 24 de outubro, mas não ocorreu anteriormente, por falta de quórum. Nela estiveram ausentes os líderes da Maioria no Senado e da Minoria na Câmara. Além de seus membros estava presente o deputado Luiz Carlos Hauly, que foi defender a aprovação de sua proposta de regulamentação para a Comissão, justificar o indeferimento dado à proposta elaborada pelo senador Eduardo Suplicy e apresentar seu relatório sobre a Política Nacional de Inteligência. O novo relator, o deputado Hélio Costa, apresentou o seu parecer sobre as duas propostas. Entretanto, ele apenas endossou o parecer elaborado anteriormente pelo deputado Luiz Carlos Hauly. Nessa reunião foram desconsiderados os requerimentos dos deputados Aloízio Mercadante, do deputado Luiz Carlos Hauly e da senadora Heloísa Helena, que datavam de meados do mês de novembro de 2000 e requeriam a presença do General Cardoso para prestar esclarecimentos.

Em relação à Política Nacional de Inteligência, não obstante a falta de clareza relacionada aos conceitos utilizados, ficou decidido por sua aprovação, observados o acatamento de algumas emendas (1, 6, 8 e parte da 2) e a rejeição de outras (3,4,5 e 7). A PNI havia sido enviada pelo

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

Executivo em 03 de maio de 2000 e apenas no final do ano de 2001 estaria sendo analisada pela CCAI.

De forma resumida, a PNI elaborada por um grupo de trabalho interministerial coordenado pelo GSI estabelecia:

- *Que os órgãos públicos federais e outros de natureza pública que produzirem conhecimento para a área de inteligência comporão o SISBIN mediante convênio;*
- *Que a ABIN, órgão central do sistema, será responsável por sua coordenação;*
- *Que os objetivos do sistema visam à produção de conhecimentos para assessorar a chefia do Estado, a proteção de conhecimentos sensíveis relacionados aos interesses e a segurança do Estado e da Sociedade, e o desenvolvimento, aperfeiçoamento e consolidação do SISBIN;*

Em suas diretrizes estabelece:

- *o desenvolvimento de ações legítimas;*
- *a difusão de conhecimentos de inteligência que possam contribuir para o processo decisório e para a segurança do Estado e da sociedade;*
- *a execução da atividade de inteligência sem vínculos de subordinação, de forma cooperativa entre os integrantes do SISBIN e por meio de intercâmbio, entre entidades públicas e privadas, e entre outros serviços de inteligência;*

Por fim, a PNI responsabiliza o SISBIN

- *pela coordenação da contra-inteligência e proteção dos conhecimentos sensíveis;*
- *pela promoção de aperfeiçoamento da política relacionada à inteligência e do aperfeiçoamento tecnológico e doutrinário relacionado à atividade.*

A primeira emenda foi apresentada pelo senador Pedro Simon e estava relacionada à necessidade de definir claramente as áreas a que a inteligência deveria, segundo seu entendimento, ser proibida de atuar: na busca de informações que não tivessem por objetivo atender a PNI e investigações que tivessem por motivações preferências políticas, religiosas ou sexuais. Foi aceita. A emendas de 02 a 07 foram enviadas pela senadora Heloísa Helena e pelo deputado Aloízio Mercadante e estabeleciam que as atividades de inteligência deveriam obedecer aos parâmetros, limites e sugestões elaborados pelo órgão de controle externo, e que essas sugestões deveriam embasar a atividade de inteligência no âmbito de todo o sistema. Propunham inserir entre os “objetivos” da ABIN que sua ação fosse compatível com a legislação, os Direitos Humanos e com os parâmetros emanados pelo órgão de controle externo. Todas essas propostas foram rejeitadas, por entender o

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

relator que elas extrapolam as funções da CCAI, que deverá apenas encaminhar sugestões relativas à PNI, que podem ou não ser aceitas pelo Poder Executivo.

Na sexta emenda esses autores propunham delimitar a área de interesse da agência na produção de inteligência relacionada: “*à dependência financeira e econômica do País, às ameaças ao protagonismo brasileiro na América do Sul e aos planos e projetos de países e instituições que coloquem em risco a integridade territorial do Brasil*”. Foi aceita por “destacar as matérias que deverão ser objeto de produção e difusão prioritárias”. A sétima proposta determinava o uso de concurso público para a renovação dos quadros da ABIN “*para corrigir velhos hábitos*”. Essa emenda foi rejeitada pelo fato da matéria ser regulada pelo artigo 37 da constituição federal que trata de empregos públicos de natureza permanente. A oitava emenda, enviada pelo deputado Carlos Pannuzio, propôs a inserção da expressão “*em questões que envolvam os interesses à segurança do Estado e da sociedade, à ordem pública e à soberania nacional*” como forma de explicitar as áreas de interesse da inteligência. Ela também foi aceita pelo relator, finalizando o novo desenho da Política Nacional de inteligência, proposta para balizar a atividade de inteligência no Brasil.

De forma resumida, essa foi a redação final da Política Nacional de Inteligência:

I – “A atividade de inteligência será utilizada como instrumento de assessoramento do Presidente da República”, no processo de tomada de decisões nos assuntos de interesse nacional e de segurança do Estado e da sociedade, sendo, na sua execução, observado o respeito aos direitos e garantias individuais, previstos na Constituição brasileira, à legislação em vigor, pertinente à matéria, e, por parte dos agentes públicos encarregados dessa execução, à conduta ética, exigida na legislação que regula direitos e deveres dos servidores públicos.

II – “São vedadas, na execução das atividades de inteligência, a obtenção de informações que não tenham por objetivo atender aos objetivos da Política Nacional de Inteligência e as investigações que tenham por motivação preferências políticas, religiosas ou de crenças ou que versem sobre o comportamento sexual dos cidadãos, quando, neste último caso, não houver associação entre o comportamento sexual e a prática de um ilícito penal.”

III – Entre os objetivos da PNI: “a produção de conhecimentos de inteligência para assessorar o Chefe de Estado em questões que envolvam os interesses e a segurança do Estado e da sociedade, a ordem pública e a soberania nacional.”

IV – A execução das ações necessárias à implementação da Política Nacional de Inteligência, com vistas a atingir os objetivos nela propostos, obedecerão as seguintes diretrizes:

a. estrita conformação da execução da atividade de inteligência com o ordenamento jurídico do País;

b. contribuição com o processo decisório, com a ação governamental e com a salvaguarda da sociedade e do Estado, pela produção e difusão de conhecimentos de inteligência, particularmente, aqueles relativos à dependência financeira e econômica do País, às ameaças ao protagonismo brasileiro na América do Sul e aos planos e projetos de países e instituições que coloquem em risco a integridade territorial do Brasil;

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

- c. adoção de forma sistêmica e cooperativa, sem subordinação, entre os órgãos integrantes do SISBIN, para a execução da atividade de inteligência;*
- d. promoção de intercâmbio com entidades públicas e privadas nacionais e com serviços de inteligência de outras nações, quando do interesse do País;*
- e. coordenação e integração das medidas de contra-inteligência, no âmbito do SISBIN;*
- f. proteção do conhecimento sensível, nas entidades de interesse do Estado;*
- g. cooperação com os Poderes Legislativo e Judiciário da União e com os órgãos governamentais, por intermédio da difusão de conhecimentos de inteligência;*
- h. aperfeiçoamento da política de pessoal, voltada para a atividade de inteligência, por meio da integração e da cooperação entre os componentes do SISBIN;*
- i. promoção do desenvolvimento científico-tecnológico e a evolução doutrinária da atividade de inteligência; e*
- j. atualização dos dispositivos legais complementares que se mostre necessária à realização da atividade de inteligência.”*

Após a aprovação da PNI o relator apresentou o parecer sobre o PDL 241 de autoria do senador Eduardo Suplicy e outros, que foi rejeitada. Entre os principais problemas, destacou: 1) o fato de que o órgão de controle externo deve fiscalizar a atividade de inteligência e não as atividades previstas na Política Nacional de Inteligência; 2) o fato de o inciso I apenas repetir o que já está na constituição; 3) o fato de inciso II ser inconstitucional, com base no princípio da separação dos poderes; 4) o fato de o inciso III incorrer em erro lógico, ao estabelecer que é competência da CCAI receber um relatório da ABIN e não regulamentar a obrigação da Agência em enviar esse relatório e; 5) o fato de restringir a atuação da comissão ao repasse de informações sobre regularidades.

Essa proposta tornaria pouco relevante a função da CCAI, que deveria estabelecer prazo peremptório para a suspensão ou interrupção da prática do ato irregular, disciplinar as conseqüências decorrentes do ato suspenso ou interrompido, e determinar ao Poder Executivo a adoção das providências cabíveis para apurar responsabilidades e punir os culpados.⁵⁰

Como forma de contornar os principais problemas destacados nesse projeto, o deputado Carlos Haully apresentou a elaboração de uma nova regulamentação, que foi posteriormente aprovada pelos membros da CCAI. Propôs como finalidade da Comissão controlar as atividades de inteligência, contra-inteligência e correlatas, desenvolvidas no país com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional; analisar, emitir parecer e apresentar sugestões sobre os programas de inteligência e outros, previstos na PNI; elaborar estudos permanentes sobre os programas e as atividades de inteligência; manifestar-se sobre os ajustes específicos e convênios a que se refere o artigo 2º, § 2º, da Lei nº 9.883 de 7 de dezembro de 1999;

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

submeter à deliberação do Congresso Nacional propostas relativas à legislação sobre as atividades de inteligência, sobre a divulgação de informações sigilosas e relatórios referentes às atividades de controle e fiscalização das atividades e dos programas relativos à atividade de inteligência. A Comissão também deverá receber e apurar denúncias sobre violações a direitos e garantias fundamentais praticadas por órgãos públicos, em razão de realização de atividades de inteligência e correlatas, apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Em seu artigo 3º o deputado Luiz Carlos Hauly definiu os mandatos para que a CCAI possa cumprir sua missão: *“o titular de órgão ligado diretamente à Presidência deverá prestar as informações solicitadas. § 1º A recusa injustificada implica prática de crime de responsabilidade .§ 2º Não será considerada justificativa para a não prestação da informação, a alegação de classificação sigilosa da informação.*

Entre os objetivos definidos pela resolução destaca a responsabilidade da CCAI em assegurar que atividades de inteligência e contra-inteligência sejam realizadas em conformidade com a Constituição. A Comissão será ampliada, abrangendo mais sete parlamentares e a ela deverão ser submetidas, com exclusividade, as proposições que versem sobre a ABIN e demais órgãos que integram o SISBIN, inclusive as relativas à criação, organização ou reorganização desses órgãos e entidades e às atividades de inteligência e contra-inteligência e outras atividades correlatas. Também será sua função analisar a proposta e execução orçamentária dos órgãos da administração direta ou indireta e as propostas de créditos adicionais, destinados ao custeio de atividades de inteligência, contra-inteligência ou correlatas, ou ao investimento em programas de inteligência, contra-inteligência ou correlatos, em especial dos órgãos civis e militares que integram o Sistema Brasileiro de inteligência. O resultado de sua análise ainda deverá ser encaminhando à *Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização/CMPOF*. A comissão poderá, ainda, apresentar emendas ao parecer preliminar do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual. A idéia do deputado é transformar a Comissão em um núcleo de excelência.:

“Em sendo a CCAI o órgão, no Poder Legislativo, com melhor conhecimento das necessidades orçamentárias para se cumprirem as tarefas atribuídas ao órgãos integrantes do SISBIN, é razoável que a ela seja conferida competência para analisar, subsidiariamente, a proposta orçamentária e para apresentar emendas ao orçamento destinado às atividades de inteligência.”

A CCAI ficará responsável por apresentar relatórios ostensivos e semestrais ao Congresso, sobre a extensão das atividades de inteligência e correlatas e a quantidade global de recursos alocados e utilizados na sua execução, com base nas informações recebidas da ABIN. O Diretor-Geral da

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

agência ficará obrigado a enviar relatórios semestrais, classificados, sendo o primeiro parcial, e o segundo com todas as atividades desenvolvidas **por todos** os órgãos do SISBIN no decorrer de cada ano. Esses relatórios deverão conter, no mínimo, a enumeração de todos os órgãos, federais, estaduais ou municipais, envolvidos nas atividades de inteligência, contra-inteligência ou correlatas, desenvolvidas no Brasil e dos órgãos estrangeiros que tenham atuado em cooperação ou por Estado assessoria ou informação ao SISBIN; identificar os processos utilizados para a realização das atividades e a descrição pormenorizada das verbas alocadas e dos gastos efetuados na realização da atividade.

Todos os membros e funcionários permanentes da Comissão, ou qualquer outra pessoa que necessite acessar informações classificadas precisarão concordar, por escrito, em cumprir as normas relativas ao manuseio e trato de informações sigilosas, além de assinar termo de responsabilidade. A CCAI também poderá estabelecer regras relativas à liberação, para o conhecimento público, de informações classificadas, devendo estas regras ser submetidas a apreciação do Plenário do Congresso Nacional. Qualquer parlamentar poderá encaminhar a CCAI pedido de informações sobre matéria ou assunto de sua competência, no qual deverá demonstrar o interesse específico, explicitar o uso que dará às informações obtidas e assinar o termo de compromisso relativo ao manuseio das informações sigilosas a que tiver acesso. Os membros da Comissão deverão avaliar a procedência do pedido, podendo ou não aprová-lo. Concedida a informação solicitada, a sua utilização de forma diversa da que foi especificada no pedido de informações caracterizará ato incompatível com o decoro parlamentar, estando o responsável sujeito à perda de mandato, sem prejuízo da sanção penal cabível, o que também ocorrerá a qualquer membro da CCAI que vazar informação classificada. No caso de a liberação ilegal se dar por ato de servidor de carreira, esse perderá o cargo, também sem prejuízo da sanção penal cabível. Quando considerar de interesse público, respeitadas as regras relativas à defesa da sociedade e do Estado e da proteção do interesse e segurança nacionais, a CCAI poderá divulgar informações sob sua responsabilidade. Nesses casos, ela deverá dar conhecimento desse interesse à Presidência da República, que terá um prazo de 45 dias para recorrer (quando de seu interesse) da decisão, justificando seus motivos e a importância para a segurança e defesa do Estado, de se manter tal informação em sigilo. A CCAI ainda terá poder para, no caso de apurar alguma prática de ilícitos, submeter suas conclusões ao plenário do Congresso Nacional e, no caso de aprovação de seu parecer, encaminhá-las ao Ministério Público, para que esse promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Todas as reuniões da CCAI serão secretas e participarão dela apenas os seus membros e seus funcionários, suas atas serão consideradas classificadas. A participação de outros parlamentares

dependerá de requerimento aprovado pela maioria absoluta dos membros da Comissão e ficará condicionada à assinatura do termo de responsabilidade.

De acordo com o deputado, a preocupação em equilibrar o interesse público e a necessidade de sigilo de informações que guardam íntima relação com a defesa do Estado brasileiro e da sociedade balizou todas as normas propostas. O interesse era o de garantir que a Comissão pudesse agir com efetividade na defesa dos direitos e garantias fundamentais, sem colocar em risco a segurança do Estado, em razão de falta de responsabilidade no trato de assuntos que são, de forma marcante, extremamente sensíveis.

Após essas discussões, as reuniões da CCAI que seriam realizadas ainda no governo Fernando Henrique [4 reuniões em 2002] ocorreriam quase sempre em funções de denúncias envolvendo a ABIN e a Polícia Federal [caso LUNUS, urnas eletrônicas etc] e seriam caracterizadas pelos constantes cancelamentos, pela ausência de representantes, e por um desempenho medíocre dos parlamentares, salvo raríssimas exceções.⁵¹

De acordo com os indícios disponíveis, uma das poucas reuniões que fugiriam a esse padrão reativo seria a realizada em 27 de junho daquele ano. Ainda que não tenhamos informações sobre o conteúdo dessa reunião, na qual foram coletados, reservadamente, esclarecimentos do Ministro Chefe do GSI, general Alberto Cardoso, e do Diretor-Geral da Polícia Federal, Itanor Neves Carneiro, sobre a situação da Segurança Pública no país, existem indícios que ela teria sido a primeira reunião realizada pela CCAI com o objetivo precípua de ampliar os conhecimentos da comissão sobre essas questões e para estimular o debate relacionado ao Plano Nacional de Segurança Pública.

A discussão, sugerida pelo presidente Aldo Rebelo durante a audiência pública em que foram ouvidos os representantes da Polícia Federal, visava estudar iniciativas capazes de trazer resultados mais imediatos no combate ao crime organizado. O objetivo declarado do presidente era o de estudar alternativas nas quais a ação conjunta e combinada dos órgãos civis e militares de inteligência brasileiros pudesse oferecer algum tipo de apoio, de caráter logístico, no mapeamento da estrutura, organização, das ramificações, dos chefes, das articulações nacionais e internacionais do crime organizado. Esse estudo seria uma medida concreta que independeria da tramitação delongada de propostas e da aprovação de projetos de lei. Nesse sentido, devemos fazer justiça à atuação do deputado Aldo Rebelo, que reconhecidamente, empenhou-se na tentativa de instrumentalizar os membros da Comissão sobre assuntos vinculados à defesa e à segurança pública no país.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

Fruto desse esforço pessoal do deputado também foram os seminários promovidos pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, “Política de Defesa para o Século XXI,” nos dias 20 e 21 de agosto de 2002, e pela Comissão de Controle da Atividade de Inteligência, “Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia,” realizada nos dias 05 e 06 de novembro, com o apoio da *Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro/FAPERJ*.

O propósito desse seminário promovido pela CCAI foi o de “*fortalecer institucional e socialmente essa atividade (de inteligência), conscientizando a sociedade a respeito da sua importância e utilidade na manutenção da soberania e democracia do país*”.⁵² Durante os dois dias de seminário, conferencistas brasileiros e estrangeiros discutiram aspectos sobre as contribuições que essas atividades podem dar ao Brasil quando controladas publicamente e profissionalizadas.

Infelizmente a atuação do deputado Aldo Rebelo foi uma exceção à regra. Em 2003, sob a presidência do senador Eduardo Suplicy (PT), a CCAI não se reuniu nem uma vez. A primeira intenção demonstrada de reuni-la ocorreu apenas em dezembro de 2003, com o objetivo de avaliar requerimentos expedidos por legisladores, que solicitavam esclarecimentos à então Diretora Geral da ABIN, Marisa Del Ísola Diniz e do general Jorge Armando Félix, Ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional. Em pauta estariam discussões relacionadas ao plano de carreira dos funcionários da ABIN, a denúncias vinculadas à morte do prefeito de Santo André, Celso Daniel, e aos estudos tendentes a ampliar “os poderes da ABIN.” Em relação a esse item, em 16 de outubro de 2003 o jornalista Josias de Souza da *Folha de São Paulo* havia divulgado uma matéria afirmando que o governo queria aumentar os poderes da ABIN. De acordo com a reportagem o governo visava uma maior flexibilização das leis que limitam a instalação de escutas telefônicas e que impedem o acesso dos analistas a dados da Receita Federal protegida por sigilo.⁵³

De acordo com o jornalista, essa intenção teria sido manifestada durante encontro de um grupo de jornalistas com os ministros Jorge Armando Félix [Segurança Institucional da Presidência] e Luiz Dulci [Secretaria Geral da Presidência], que haviam convocado uma reunião exclusiva com a imprensa para anunciar a decisão de promover um ciclo de “consultas à sociedade” sobre a política de inteligência do governo. Segundo os organizadores da reunião, o objetivo era o de expor os planos da ABIN às pessoas convidadas a participar do ciclo de consultas públicas. A proposta dessas consultas, apresentada em reunião que contou com quatro membros da CCAI, seria a de recolher sugestões para um “eventual aperfeiçoamento das atividades da ABIN e a desmistificação da atividade oficial de espionagem”.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

No entanto, a reunião da CCAI que discutiria essas questões ainda seria remarcada duas outras vezes, primeiro para o dia 18 de fevereiro e depois para o dia 03 de março, quando parece que finalmente ocorreu. Não foi localizada nenhuma informação sobre a ocorrência dessa reunião, mas como na convocação da reunião seguinte a pauta fazia referência a assunto completamente diverso, é provável que ela tenha ocorrido. A presumida segunda reunião desse ano teria ocorrido em 28 de abril (já havia sido adiada uma vez, em 06 de abril). Ela foi convocada em caráter extraordinário para ouvir o ex-chefe do escritório do *Federal Bureau of Investigation*, Carlos Alberto Costa, para prestar esclarecimentos sobre a sua declaração na revista *Carta Capital*, na qual teria dito que a ABIN se prostituiu por não dispor de dinheiro para evoluir. Novamente a CCAI seria convocada para apagar incêndio. Entretanto, não foram encontradas informações sobre a ocorrência desse depoimento, assim como do depoimento do Chefe do Gabinete de Segurança Institucional sobre as declarações de que pretendia propor uma reformulação para a ABIN. Mesmo que essas reformas sejam extremamente necessárias, inclusive da legislação que criou a ABIN, a repercussão negativa desse debate teria levado o governo a suspendê-lo.

Resumindo as questões relacionadas ao controle sobre a área de inteligência no Brasil, temos que reconhecer que a criação da CCAI foi um importante avanço para o estabelecimento de um maior nível de transparência na administração estatal. Mas esse fato não quer dizer que a partir do momento em que ela existe, que ela funcione bem. Como vimos, a Comissão de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI) - órgão freqüentemente citado quando o assunto é justificar a necessidade dos serviços secretos, com base no argumento de que todo país democrático possui e que atualmente no Brasil eles são viáveis, porque são fiscalizados - tem fracassado em sua missão e anulado a legitimidade desse tipo de argumento. Primeiro, porque existe uma real dificuldade em conseguir conciliar a presença de seus representantes. Trata-se todos eles, ou de representantes dos dois grandes blocos políticos no Senado e na Câmara [maioria e minoria], ou presidentes das respectivas comissões de defesa nacional nas duas casas, posições que por si só já evidenciam um acúmulo de responsabilidades que provavelmente serão privilegiadas em detrimento das funções a serem exercidas na Comissão. Segundo, porque mesmo em se alcançando os quóruns necessários para essas reuniões, elas continuam caracterizadas por um caráter reativo e por uma abordagem muito artificial em relação aos debates implementados.

Entretanto, a Comissão não está indefinidamente condenada ao fracasso. O projeto de regulamentação aprovado pela e para a CCAI fornece os principais instrumentos para um controle efetivo da atividade de inteligência, ressalvadas as dificuldades impostas pela Lei 9.883, que definiu

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

de forma muito abrangente as missões e capacidades da ABIN. O regulamento atribui autoridade para a Comissão autorizar ou não o orçamento anual da ABIN; para aprovar acordos e tratados; para requerer relatórios e informações, sendo que seus membros não estão sujeitos a nenhum limite de classificação; têm poder para aprovar ou rejeitar a nomeação da Diretoria Geral da ABIN; além de autoridade para convocar audiências, testemunhos e para iniciar investigações sobre temas relevantes.

Os dois principais desafios agora são: primeiro, aprová-lo no Congresso Nacional, uma vez que está há quase 3 anos aguardando votação, obrigando o Congresso Nacional a assumir funções burocráticas que deveriam ser de responsabilidade da CCAI. A ausência do regimento não permite à Comissão nem mesmo definir seus recursos humanos e orçamentários, obrigando-a a funcionar sem estrutura própria, com um quadro reduzido de parlamentares, extremamente prejudicado pelo seu desenho institucional. Segundo, que realmente o Poder Legislativo faça uso desse recurso com o objetivo de assegurar a legitimidade da atividade de inteligência e; terceiro, que ele confira eficácia à Comissão. Senão, qualquer esforço no sentido de preservar a atividade de inteligência será inútil. Ser eficiente é uma condição necessária para que se justifique a sua existência e todos os riscos que ela pode significar para a democracia.

Infelizmente, nós não temos observado muitos investimentos nesse sentido. Praticamente todas as reuniões da Comissão foram impulsionadas por acontecimentos externos, que demandavam a atuação da CCAI no sentido de esclarecer e investigar possíveis condutas ilícitas da ABIN ou de outros órgãos com capacidade de inteligência. A sua instalação, um ano após o sanção da Lei 9.883, ocorreu apenas em função dos vários escândalos associados à ABIN: crise dos grampos, denúncia de servidores acusados de tortura, entre outros. A não aprovação de seu regulamento é, por si só, um dos indicativos de quanto o Poder Legislativo tem abdicado de sua prerrogativa de contribuir para o aperfeiçoamento do Sistema de Inteligência Brasileiro e para o conseqüente fortalecimento do Estado democrático de direito.

Sem dúvida alguma a gestão do deputado Aldo Rebelo na Presidência da CCAI foi, reconhecidamente, a melhor⁵⁴. Claro que foi marcada por uma série de limitações, inclusive pela incapacidade da CCAI de inserir a proposta de regulamentação da comissão na Ordem do Dia da Câmara dos Deputados, mas marcou o único momento de comprometimento da Comissão com a necessidade de se pensar a importância da inteligência para a preservação do Estado democrático e de se preocupar em imprimir mais eficiência ao SISBIN.

**INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO**

Epílogo

Ainda que nossa análise se centre no processo de elaboração dos mecanismos institucionais que acarretaram na criação da Agência Brasileira de Inteligência, oferecemos algumas informações adicionais que compõem o atual quadro do Sistema Brasileiro de Inteligência. Assumimos também que expectativas pouco otimistas a ele relacionadas [ANTUNES, 2002:187-193] foram relativamente superadas em função do arcabouço jurídico que lhe definiu maiores contornos.

Nos últimos 5 anos foram criados dois importantes subsistemas de inteligência no Brasil, o *Subsistema de Inteligência de Segurança Pública/SISP* e o *Sistema de Inteligência de Defesa/SINDE*, tornando mais claras as áreas de atuação da atividade de inteligência em setores específicos.

O Decreto 3.448 de 05 de maio de 2000 criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública no âmbito do SISBIN com a função de coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo país, tendo a ABIN como órgão central e seu diretor-geral como presidente do subsistema. Uma disputa envolvendo o Gabinete de Segurança Institucional e o Ministério da Justiça teria obrigado o Poder Executivo a transferir a coordenação desse sistema à Secretaria Nacional de Segurança Pública. Assim definido, o Decreto 3.695 estabeleceu o SISP e o responsabilizou em organizar e disseminar informações relacionadas à inteligência criminal, de segurança e de contra-inteligência. Seus principais componentes operacionais são os Departamentos de Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, no âmbito do Ministério da Justiça, além de alguns órgãos do Ministério da Fazenda [COAF, COPEI e SRF], do Ministério da Integração Regional, do Ministério da Defesa [SPEAI], do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República [ABIN e SENAD], além das polícias civis e militares dos 26 Estados e do Distrito Federal. Entretanto, ainda que o SISP seja uma parte integrante do SISBIN, não se sabe ao certo em que medida esses órgãos se interagem.

O Subsistema de Inteligência de Defesa foi criado em junho de 2002 por meio da Portaria 295 do Ministério da Defesa. O SINDE foi responsabilizado por funcionar como órgão catalizador das informações produzidas pelos serviços de inteligência militares, tanto pertencentes à estrutura dos Estados Maiores, quanto do Ministério da Defesa. Para cumprir com essa função, o Poder Executivo estabeleceu a coordenação do SINDE ao Departamento de Inteligência Estratégica do Ministério da Defesa, que também se torna o órgão responsável por representar o SINDE junto ao SISBIN e ao Congresso Nacional. O SINDE ainda possui um conselho consultivo cujo objetivo

principal é assegurar que não haja uma superposição de tarefas e que as ações desenvolvidas dentro desse sistema ocorram dentro da cadeia de comando legal, evitando cadeias paralelas de ação.

Já o presidente Lula tem optado por uma postura distinta à do seu antecessor, que havia tomado iniciativas mais concretas sobre o controle dessa área, inclusive sobre os militares, assumindo com essas forças uma postura de diálogo, mas firmando-se enquanto o principal responsável pela conduta e elaboração dessas políticas. Apesar de todas as deficiências, foi no governo Fernando Henrique que foram criados e regulamentados a ABIN e o Ministério da Defesa e elaborada a Política de Defesa Nacional. É certo que o ex-presidente possuía maioria no Congresso Nacional e força para aprovar esses tipos de medidas, contudo, o atual presidente vinha adotando uma conduta que até recentemente havia preservado a correlação de forças do momento em que aquelas instituições foram criadas, deixando quase que intocado o legado do presidente Fernando Henrique.

Foi recentemente que o governo optou por implementar mudanças na direção da ABIN, apenas depois do escândalo envolvendo o assessor da Casa Civil, Waldomiro Diniz, filmado enquanto pedia propina para um bicheiro e cuja gravação evidencia a participação de agentes da ABIN, do serviço secreto da Aeronáutica e da própria Infraero. Somente nesse momento o governo se deu conta de quão perigoso seria essa opção por entregar a gestão cotidiana desses setores às próprias corporações, apenas relativamente controladas em função da política orçamentária reduzidíssima por ele aplicada e de como ele próprio poderia se tornar a principal vítima dessa política.

Porque por incrível que pareça, passados quase um ano e meio de seu mandato, o presidente ainda não havia nomeado ninguém de sua confiança para um cargo tão estratégico e importante quanto o de responsável pela coordenação da inteligência nacional. Até mesmo a nomeação do general Jorge Armando Félix, ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, órgão ao qual a ABIN se encontra subordinada, teria obedecido a essa política de “*paz e amor*” com as áreas militares, ao invés de obedecer a critérios políticos ou profissionais. Teria sido realizada em função da colocação do referido general no Almanaque do Exército, no qual a classificação da patente do general e de seu tempo de serviço o colocaria no posto mais alto da graduação para o desempenho dessa função.

Esses acontecimentos acarretariam mudanças dentro da ABIN, órgão sobre o qual o governo tinha pouco conhecimento. Como forma de reverter essa posição, o presidente Lula responsabilizou o ministro Luiz Gushiken, da Comunicação de Governo e Gestão estratégica, por levantar informações relacionadas à situação interna da Agência.⁵⁵ Foi através desses estudos que o governo conseguiu identificar o estágio de fragmentação em que a agência se encontrava e localizar as distintas facções existentes que disputariam o controle da ABIN.⁵⁶

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

Esse tipo de disputa interna imprime altos riscos ao funcionamento legal da atividade de inteligência, cuja natureza disponibiliza instrumentos que, dependendo da maneira em que são manipulados, podem gerar desestabilização política e ameaçar, em situações extremas, a própria institucionalidade do regime democrático. Nesse sentido, a crise interna da ABIN [que poderia ter sido identificada anteriormente, ou até mesmo evitada, caso governo e Congresso Nacional tivessem feito uso de suas faculdades, tanto para elaborar políticas consistentes para a área de inteligência quanto para controlá-la] funciona como um alerta para o fato de que se os responsáveis pela condução do sistema de inteligência continuarem a se omitir no exercício de suas funções, as conseqüências podem conduzir a uma crise do sistema político de natureza pouco desejável para o Brasil.

3.3.4 - Profissionalização da Inteligência Civil no Brasil⁵⁷

Considerando-se o conjunto de organizações governamentais que participam formalmente dos três principais sistemas de inteligência no Brasil, destacamos que a evidência empírica disponível sobre o grau de profissionalização dessa atividade se restringe ao caso da ABIN.⁵⁸

A ex-Diretora Geral da ABIN, professora Marisa Diniz, e o general Alberto Cardoso, ex-ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional destacaram três principais questões que deveriam perpassar toda a discussão sobre a profissionalização de inteligência no Brasil. A saber:

a) A questão cognitiva: aquisição de novos conhecimentos, que implica um esforço em acompanhar os avanços tecnológicos, como forma de construir ferramentas seguras e eficientes para o desempenho das funções. (DINIZ, 2002:77).

b) A questão da estabilidade na carreira: considera as variáveis “reconhecimento” e “remuneração”. Além de atrair e profissionalizar, a professora Marisa enfatiza que é preciso reter estes profissionais. Os atributos da atividade são muitos, desde a variação do rol de competências, do rigor da conduta ética que é esperado, do anonimato, da necessária resistência à frustração e da dedicação integral até o delicado manuseio de assuntos sigilosos, contrapostos à incompreensão e desconfiança, sobretudo no Brasil, onde a carreira ainda não adquiriu confiança da sociedade. “É imperativo que um órgão de inteligência tenha condições e recursos para implementar uma política de pessoal diferenciada, que garanta aos funcionários a possibilidade de vislumbrar seus horizontes de forma segura” (DINIZ, 2002:74).

c) A questão ética: o profissional de inteligência é um servidor do Estado brasileiro, ou seja, deve estar acima de interesses partidários e preocupado em produzir documentos para o exercício do poder e não para sua manutenção ou ascensão (CARDOSO, 2002).

Antes, porém, de comentarmos com maior detalhe sobre esses três itens da agenda, vejamos alguns antecedentes do debate sobre profissionalização da inteligência na história brasileira.

Antecedentes históricos

No Brasil discute-se a questão da profissionalização das atividades de inteligência desde a década de 1950. Já existia, durante a administração democrática de Juscelino Kubitschek, intercâmbios entre Brasil, França e Inglaterra para a formação de quadros, além de uma grande influência doutrinária norte-americana, refletida na formação dos analistas de informações [ANTUNES, 2002:48-50].

Depois do golpe militar de 1964 e da criação do SNI, os serviços de informações do regime militar brasileiro expandiram-se e passaram a demandar uma estrutura de formação especializada para os

seus quadros. Até a criação da *Escola Nacional de Informações/ESNI* em 1972, os cursos para civis relacionados à atividade de informações eram ministrados dentro da *Escola Superior de Guerra/ESG*. Entretanto, à diferença dos modelos ocidentais que divulgavam suas doutrinas no contexto inicial da *Guerra Fria*, não havia quase nada no currículo da ESG sobre operações de coleta de informações e sobre o que se chama hoje de contra-inteligência [QUADRAT, 2000:104-109].

A profissionalização da atividade de informações nesse período da história brasileira compreendia a soma das experiências adquiridas nos cursos de informações, dos conhecimentos adquiridos com a formação militar e dos cursos preparatórios para promoções militares [QUADRAT, 2000:96]. Nesse sentido, ao descrever os antecedentes históricos da profissionalização da atividade de inteligência no Brasil devemos enfatizar as experiências formativas da época. No caso do Exército, foi por meio do *Centro de Estudos e Pessoal do Exército/CEP* que se criaram os cursos específicos de informações para oficiais e sargentos, que deram início à formação regular de especialistas para compor órgãos de informações como o SNI e o Centro de Inteligência do Exército.

Porém o trabalho desenvolvido pela ESG e pelo CEP em termo de informações já não era suficiente para as necessidades do governo militar que demandava, no fim da década de 1960, um tipo de formação em inteligência mais adequado às suas percepções de ameaça, naquele momento relacionadas às guerrilhas rurais e urbanas. Na expectativa de solucionar o problema da elaboração da Doutrina Nacional de Informações e da capacitação dos agentes da área de informações, o governo autorizou a criação de uma Escola Nacional de Informações. Por meio do Decreto 68.448 de 31 de março de 1971, a ESNI foi criada com sede em Brasília subordinada diretamente à Presidência da República, absorvendo todos os cursos e estágios relacionados à área de informações do CEP e da ESG. Na época foi destinado um vultuoso orçamento para a ESNI, além de um apoio institucional norte-americano para a elaboração dos currículos [ANTUNES, 2002:58-60].

Na ESNI funcionavam os cursos de línguas (inglês, francês, alemão, italiano, chinês e russo), além de 3 cursos específicos da área de inteligência: A, B e C. O primeiro, com duração de 41 semanas, era destinado a militares e civis que ocupavam funções de chefias e de analistas. O recrutamento era feito entre oficiais superiores das Forças armadas possuidores do Curso de Comando e Estado Maior e entre os civis de nível superior. O curso “B” era destinado a civis e militares que iriam ocupar as funções de informações de nível médio ou de chefias em escalões intermediários do Sistema Nacional de Informações. O nível mais baixo era o curso C, que compreendia dois subcursos: C1 e C2. O C1 destinado a capitães e tenentes e o C2, voltado para a formação dos

sargentos, bem como para o planejamento e a direção das operações de informações. A entrada dos alunos se dava por indicação dos ministérios e pelas Forças armadas e o candidato deveria atender aos pré-requisitos estabelecidos pela Escola.⁵⁹

A ESNI também oferecia estágios nas áreas de coleta de informações, contra-informações e análise de informações, além de um curso para os ministros e secretários de Estado, cuja duração era de 2 dias e ministrava lições sobre o manejo das informações que lhes eram repassadas pelo sistema. As preocupações daquele momento estavam relacionadas à divulgação de formas “*de se combater na guerra psicológica contra os comunistas*”, o que demandaria uma padronização de conceitos e das linguagens a serem utilizadas.⁶⁰

Outro centro de formação do pessoal de inteligência durante o regime militar brasileiro foi a Escola das Américas, para onde foram enviados cerca de 450 militares brasileiros, sobretudo nos anos de 1967 e 1968 [QUADRAT, 2000:112]. A partir da ESNI, da ESG e também da Escola das Américas, a DSN começou a ser detalhada e operacionalizada para a montagem do aparato responsável pelo combate à “subversão” no Brasil. Os Destacamentos de Operações Internas [DOI’s] e os Centros de Operações e Defesa Interna [CODI’s] ainda passaram a enviar quadros para fazer os cursos de interrogatório na Inglaterra, que tinha desenvolvido técnicas de obtenção de informações de “guerrilheiros” presos durante a Guerra da Malásia. Na realidade, meios e formas de tortura é um dos nomes que se pode dar às técnicas repassadas seja pela Escola das Américas, seja pelos oficiais britânicos, e pelos próprios instrutores brasileiros, aos nossos “analistas de informações”, naquele período, quase todos egressos das Forças armadas. Técnicas que foram agregadas a um comportamento historicamente marcado pelo uso recorrente da violência como forma de obtenção e validação de informações.⁶¹

A formação de uma geração inteira de analistas e operadores de inteligência durante a *Guerra Fria* e no auge do ciclo de ditaduras militares da América do Sul contribuiu decisivamente para tornar a discussão sobre qualquer aspecto relacionado com as atividades de inteligência praticamente um anátema, muito tempo depois que os próprios regimes autoritários já haviam sido deixados para trás.

No caso das mudanças ocorridas no Exército logo depois do final da *Guerra Fria*, vale destacar a criação, em 1992, da *Escola de Inteligência Militar do Exército/EsIMEx*, subordinada ao Estado-Maior do Exército. A criação da escola fez parte de um processo de reformulação dos serviços de inteligência iniciado pelas Forças armadas ainda na década de 1980. A escola funciona atualmente

no Setor Militar Urbano e atende também a oficiais dos serviços de inteligência das duas outras forças e a polícia rodoviária. Seu quadro docente é formado por oficiais do próprio Exército.

No que diz respeito à profissionalização civil, podemos afirmar que houve um vácuo no processo de formação durante os anos que seguiram à extinção do SNI em 1990. Um novo interesse nesses aspectos profissionais fica evidente somente depois de 1996, quando voltou a ser ministrado o curso de informações dentro da Escola Superior de Guerra e a partir do debate estabelecido pelo general Alberto Cardoso sobre a elaboração de uma nova legislação para a área de inteligência no país. Durante a primeira metade da década de 1990, embora a SAE tenha absorvido funções e quadros da antiga SG/CSN e do SNI, seu Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos [CEFARH], criado apenas em 1993, não teve condições de reverter a crise no setor. Com a criação oficial da ABIN em dezembro de 1999, o CEFARH foi transformado no que é hoje a Escola de Inteligência da ABIN, principal centro de formação de analistas de inteligência no governo brasileiro.⁶²

Um dos principais desafios enfrentados pela Escola de Inteligência tem sido justamente operacionalizar a formação dos novos servidores públicos da ABIN, sendo necessária a realização de um esforço na capacitação dos analistas de nível superior, considerada pelo ex-diretor da Escola de Inteligência como uma das maiores carências da agência.⁶³

A formação dos profissionais de inteligência procura enfatizar o ensino de métodos e técnicas de trabalho que possibilitem o desenvolvimento de habilidades específicas por parte dos servidores, que serão agregadas aos conhecimentos acadêmicos já adquiridos por esses funcionários. Esse desenvolvimento de técnicas operacionais não acarreta, segundo informações repassadas pela Agência, a priorização de “conhecimentos táticos”, expressão utilizada para se referir às buscas de informações operacionais utilizadas pela polícia, mas sim, a metodologia é utilizada apenas para a produção de conhecimentos estratégicos com vistas a orientar ou reorientar políticas públicas. Nesse processo de ensino-aprendizagem seriam valorizadas as capacidades do servidor de analisar determinadas informações, assim como de sintetizá-las, seu raciocínio lógico, sua capacidade de trabalhar sob pressão e, entre outros, suas lealdades e responsabilidades. Requisitos que já começam a ser considerados desde o processo de seleção.

Os currículos da Escola de Inteligência são considerados sigilosos, cabendo somente aos analistas e aos servidores públicos indicados receberem informações sobre sua estrutura. Segundo a Agência, a ABIN não teria publicizado seu currículo pelo fato de os cursos não estarem abertos ao público em geral. Pelas informações obtidas, entretanto, pode-se dividi-los em duas áreas. A primeira,

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

relacionada a questões metodológicas típicas da atividade de inteligência, e a segunda, relacionada a conhecimentos gerais, inclusive o aprendizado de línguas estrangeiras. Do que se pode inferir, apenas são aplicadas avaliações sistemáticas aos cursos específicos da área de inteligência, sendo que os cursos de conhecimentos gerais são ministrados através de palestras. Como instituição corporativa, a Escola de Inteligência é a principal responsável pelo provimento de professores das áreas específicas de inteligência, em contraponto aos cursos de conhecimentos gerais, que são ministrados por professores convidados pela agência, muitas vezes mediante convênios.

Percebe-se uma parcela maior de atuação dos professores da *Universidade de Brasília/UNB*, o que se justifica em função do convênio estabelecido entre essa universidade sediada no Distrito Federal e a Agência Central da ABIN. Uma contribuição específica dada pela UNB e de extrema importância para a Agência se dá no desenvolvimento de novos recursos pedagógicos para o processo de ensino-aprendizagem. Juntamente com a universidade, a ABIN vem desenvolvendo métodos de educação à distância, procurando imprimir maior capilaridade ao ensino por todo o território nacional. Essa metodologia atenderia às necessidades da educação continuada, além de diminuir os custos crescentes do ensino presencial. Outra metodologia de trabalho empregado pela Agência, de acordo com o ex-diretor, tem sido o uso de “estudos de caso”, formulação de cenários e cursos muito próximos à realidade, como forma de simular as possíveis situações que os analistas podem enfrentar em seu cotidiano de trabalho.

Uma série de instituições de formação profissional da administração federal (dentre as quais se pode mencionar, por exemplo, a Escola Superior de Administração Fazendária e a Escola Nacional de Administração Pública) colabora com o processo de profissionalização da ABIN. No caso da Escola Superior de Guerra existe um intercâmbio mais regular, pois alguns professores da Escola de Inteligência da ABIN atuam como professores no Curso Superior de Inteligência Estratégica da ESG.

A ABIN promove ainda simpósios e ministra cursos para empresas públicas e privadas sobre como proteger informações sensíveis, como foi o caso dos cursos ministrados junto ao Curso de Inteligência Financeira da Universidade Federal do Rio de Janeiro e junto ao Conselho Nacional de Procuradores Gerais da Justiça.⁶⁴

Perfil da carreira de inteligência na ABIN

Embora a ABIN tenha aprovado o plano de carreira para os analistas de informações apenas no ano de 2004, desde 1995 a agência tem optado pela valorização da educação continuada como base para a preparação de seus quadros. De acordo com Marisa Del'Isola Diniz, as estratégias de ensino-aprendizagem adotadas no CEFARH/Escola de Inteligência já tinham como objetivo a produção e preservação do conhecimento específico da organização, a socialização dos valores e a aquisição das habilidades específicas da atividade fim [DINIZ, 2002:72].

Na atual estrutura da ABIN e no âmbito da carreira de inteligência foram criados, de acordo com a Lei 10.862, os Grupos de informações e os Grupos de Apoio.⁶⁵ No sentido de definir as funções dos funcionários da ABIN que compunham o quadro de pessoal antes da aprovação da referida lei, foram reclassificados para o “Grupo Informações” os cargos cujas atribuições incluíssem, em diferentes níveis de complexidade e responsabilidade,

“o exercício de atividades de natureza técnico-administrativa relacionadas à obtenção, análise e disseminação de conhecimentos sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado;”

e para o Grupo de Apoio os cargos que incluíssem, em diferentes níveis de complexidade e responsabilidade, as funções relacionadas ao suporte técnico-administrativo e logístico relacionados ao desempenho das atividades exercidas na e pela da ABIN.

O processo de seleção, que tem sido executado pela ABIN em parceria com a Universidade de Brasília, também foi regulamentado por essa lei. Ele é constituído de duas etapas. A primeira, de caráter classificatório e eliminatório, é dividida em três fases: exame de conhecimentos gerais; provas discursivas e pesquisa sobre a idoneidade do candidato (*background investigation*).⁶⁶ A segunda fase é constituída de um Curso de Formação em Inteligência, que possui duração de vinte semanas. A aprovação nesse curso exige um mínimo de 60% de aproveitamento. Segundo o item 2 do edital divulgado em 24 de dezembro de 1999 - o primeiro a regulamentar o concurso - a função do profissional de inteligência

“envolve um trabalho técnico especializado, que exige formação teórico-prática em metodologia de obtenção de dados e de produção de conhecimento; envolve a elaboração de relatórios resultantes do acompanhamento de temas conjunturais, pesquisa em redes de informações, entrevistas em Língua Portuguesa e em idioma estrangeiro, interpretação de textos e da obtenção de dados valendo-se de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância aos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.”⁶⁷

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

Em tese, a avaliação durante o concurso procura analisar a capacidade de desenvolver pesquisas, leitura, análise e interpretação de textos em Língua Portuguesa e em outros idiomas, a capacidade de elaborar relatórios, de utilizar redes de informação para comunicação, de memorizar nomes, conceitos e instruções orais e escritas e, entre outros, capacidade de resistir ao trabalho rotineiro, a capacidade de agir sob pressão e em situações imprevistas.

No caso de candidatos classificados que freqüentem o Curso de Formação em Inteligência, os mesmos têm direito a um auxílio financeiro que vale 50% da remuneração inicial paga ao pessoal de nível superior do Serviço Público Federal brasileiro. Os candidatos podem ser desligados do Curso de Formação caso cometam faltas disciplinares graves, demonstrem desempenho incompatível com o esperado, excedam o limite de faltas (15%), obtenham média inferior a cinco pontos em qualquer matéria do curso ou revelem inaptidão física para o pleno cumprimento das atividades curriculares. A classificação final do curso será a média obtida durante o Curso de Formação em Inteligência.

No concurso realizado em dezembro de 1999, segundo informações fornecidas pela ABIN, houve 9.064 candidatos para 120 vagas, sendo que no ano seguinte essa procura cresceu para 10.546 candidatos disputando 61 vagas. No balanço final do curso tem sido constatada uma evasão de 20% dos candidatos aprovados, o que, segundo informações do Ministério do Planejamento, está dentro da média de evasão dos concursos públicos federais no Brasil.

De acordo com análise realizada pela então diretora da ABIN, os candidatos aprovados nos concursos até 2002 podem ser divididos em 3 grupos. O primeiro, composto de pessoas em busca de emprego e salário, como um emprego qualquer, em função da escassez de oferta do mercado de trabalho.⁶⁸ O segundo, composto por pessoas que buscavam informações sobre a profissão do analista de inteligência antes do concurso, com o objetivo de antecipar conhecimentos. O terceiro grupo, de acordo com sua perspectiva, seria formado por aqueles que desconhecem totalmente a área de inteligência e buscaram se adaptar aos parâmetros da nova profissão.⁶⁹

Em relação à entrada dos analistas aprovados no concurso, a professora Marisa Diniz destacou que predominava, até 2002, uma maioria na faixa etária de 25 e 26 anos, mas com uma amplitude que variava entre 23 e 60 anos. As pessoas mais velhas que passam no concurso buscariam, sobretudo, estabilidade, sendo que normalmente são pessoas que não possuem nenhuma tradição na área de inteligência. Os jovens, que na maioria vêm sem nenhuma noção da atividade de inteligência, agregam valor à Agência em função de suas formações universitárias. Uma contribuição importante

desses jovens ocorreria na área tecnológica, uma vez que houve uma defasagem tecnológica muito grande na agência, principalmente durante o período compreendido entre 1990 e 1995.⁷⁰

Dados sobre o quadro de pessoal fornecido pela agência indicam que houve um crescimento da presença feminina na agência, sendo que em 1999 a ABIN contava com 299 mulheres em seus quadros, o que representava uma porcentagem de 24,51% dos analistas. Em 2002, já havia 480 mulheres, representando 27,08% dos analistas de inteligência da ABIN.

Além do fluxo de jovens universitários recrutados sem experiência prévia na área de inteligência, são contratados para trabalhar na agência oficiais militares reformados. A requisição desses militares buscava, de acordo com a ex-diretora, atender às necessidades de lacunas que são muito específicas à atividade de inteligência. A perspectiva é a de que esses militares que passaram por todo o percurso da carreira militar, inclusive do curso de Estado Maior, agreguem valor nas tarefas de projeções estratégicas, em função de suas capacidades analíticas.

Em relação às questões orçamentárias, a remuneração oferecida aos servidores da ABIN é inferior à de várias outras categorias do funcionalismo do Estado, o que levou a uma evasão de jovens recentemente concursados. Isto significou perda de investimento público específico, além de uma descontinuidade dos processos de formação de novos quadros e de renovação dos antigos, comprometendo, inclusive, aspectos relacionados à segurança.⁷¹

Uma alternativa encontrada para tentar sanar essa defasagem dos salários foi deixar em aberto frentes possíveis de negociação, segundo regras do Ministério do Planejamento, tais como a de se estabelecer um vencimento básico, com o acréscimo de uma gratificação que pode chegar, no máximo, a 50% do salário e que será dada em função do desempenho dos funcionários e das habilitações em cursos.

O Plano de Cargos e Salários também definiu critérios de formação e ascensão dentro da carreira de inteligência, inclusive no que diz respeito aos aposentados pela ABIN. O desenvolvimento da carreira se dá mediante a progressão funcional e através de promoções. A formação inicial dos analistas da área de inteligência é realizada através do Curso de Formação Profissional, com duração de 20 semanas, ministrado ainda durante o período do concurso, e no qual todos devem ser aprovados com média superior a 60%. Esse curso é destinado aos candidatos de nível superior, com vistas a capacitá-lo para as funções específicas da carreira e para que os valores essenciais da carreira comecem a ser absorvidos. Os três anos que seguem ao curso de formação constituem o estágio probatório, no qual o analista deve ser aprovado para que seja incorporado definitivamente à Agência e tenha direito a gozar da estabilidade que ela representa. Ele é sujeito a uma avaliação

específica cuja aprovação significa sua primeira progressão funcional. Os analistas da agência que não passaram por essa formação, pelo fato de terem entrado para a agência anteriormente ao estabelecimento dessas regras, são submetidos a um processo seletivo específico, para a realização de um curso Especial de Formação que procura estabelecer uma equivalência de conhecimentos com os recém concursados. A proposta do Plano de Cargos é de que, decorridos oito anos dessa formação, o analista passe pelo Curso de Aperfeiçoamento. Entretanto, a participação dos analistas nesse curso é objeto de uma seleção interna, a qual exige que o candidato tenha realizado efetivo exercício de cargo na ABIN. Com um interstício de sete anos, os analistas formados pelo Curso de Aperfeiçoamento podem participar do Curso Avançado. O objetivo desse é preparar o analista para a formulação de análises estratégicas no mais alto nível, “incluindo o gerenciamento estratégico da atividade de Inteligência, em benefício da segurança do Estado e da sociedade”.⁷²

Os analistas e auxiliares de informações são periodicamente avaliados em seu desempenho e, em função de tal desempenho, recebem ou não uma Gratificação de Desempenho de Atividades do Grupo de Informações. Os critérios e procedimentos específicos para essa avaliação são expedidos pelo próprio Diretor Geral da ABIN. Existe uma avaliação individual e outra institucional. Essas gratificações integrarão os proventos da aposentadoria e das pensões em função da média de pontos recebidos pelo funcionário nos últimos sessenta meses de sua atuação. Outra gratificação que os funcionários têm direito é a Gratificação Complementar de Inteligência, direcionada aos analistas e auxiliares de informações, quando em exercício de atividades inerentes às atribuições de seu cargo junto às unidades da ABIN. Vale destacar que ao profissional de carreira é vedado, em função da tipicidade de sua função, o exercício de qualquer outra atividade, seja ela remunerada ou não.

Como forma de assegurar o retorno dos investimentos associados à profissionalização de seus analistas, a Agência veda a cessão de integrantes de carreira para qualquer órgão da administração pública, em qualquer de seus níveis, durante o período de 10 anos. A única exceção possível ocorre quando a cessão é considerada de interesse excepcional para o Estado e para a sociedade. Outra forma de evitar o desperdício de investimento é obrigar os servidores da Agência a restarcirem os cofres públicos pelos gastos com sua capacitação, ocorrida tanto no Brasil quanto no exterior, caso o mesmo solicite exoneração ou declaração de vacância antes de decorrido período igual ao de duração do evento, assim como ocorre com o investimento do Estado na capacitação de pesquisadores universitários.

Embora não se conheça a qualidade e efetividade dos processos de formação dentro da agência, as expectativas organizacionais manifestadas pela própria ABIN sugerem que a preparação através

desses cursos tem como função preparar os analistas de informações para o planejamento, execução, coordenação e controle da produção de conhecimentos de Inteligência de interesse para o Estado, para a salvaguarda de assuntos considerados sensíveis e para as atividades de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico.⁷³

Embora no Brasil a atividade de inteligência ainda seja uma função com *status* problemático nas Forças armadas e nas polícias, observou-se desde meados da década de 1990 o início de um processo de revalorização e revisão dessa função no âmbito da ABIN, que vem preenchendo seu quadro desde 1995 por meio de concursos públicos. A realização desses concursos, que incorporam uma etapa de investigação sobre os antecedentes do candidato (*background investigation*) demonstra de maneira muito clara as especificidades dessa carreira governamental. Um outro aspecto que chama a atenção é o da discussão de mecanismos de promoção que começam a incorporar critérios de mérito e não apenas de antiguidade. Finalmente, um indício razoável de que se caminha para profissionalizar a atividade de inteligência no Brasil é o fato de o Plano de Cargos cumprir adequadamente o segundo critério para a existência de uma profissão de inteligência no caso do Brasil.

Valores

Em termos de valores, os resultados preliminares de um *survey* aplicado a 47 (quarenta e sete) servidores do quadro permanente de nível superior da ABIN em outubro de 2002 mostram uma consistência significativa entre os valores considerados desejáveis pelos entrevistados e o que eles percebem como sendo atualmente vivenciado na organização. Do total de entrevistados, 25 eram gestores, 12 eram analistas seniores e 10 eram analistas de inteligência concursados nos últimos sete anos.

Foram elaboradas perguntas sobre o tipo de profissional que se necessita na área de inteligência (qualidades pessoais, atitudes, capacidades e habilidades intelectuais), sobre os produtos da atividade (natureza das informações, tipos de problemas) e sobre o *status* da profissão (perfil das tarefas desempenhadas, grau de institucionalização, relações entre decisores e analistas). Embora o grande número de variáveis geradas por essa pesquisa (373) demande mais tempo para uma análise adequada dos resultados, observou-se nas respostas uma distância maior entre “ser” e “dever ser” no bloco de perguntas sobre o *status* da profissão do que nos demais blocos. Observou-se também uma distância maior entre os valores dos analistas concursados e dos analistas seniores e gestores em relação às qualidades pessoais e atitudes esperadas dos profissionais de inteligência.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

De modo geral, esses resultados são consistentes também com as expectativas depositadas pelos dirigentes da área de inteligência em relação ao papel de um Código de Ética no processo de profissionalização da inteligência brasileira. Segundo o general Alberto Cardoso, ex-ministro chefe do Gabinete de Segurança Institucional:

“o código de ética é um auxiliar do profissional de inteligência em caso de dúvidas que ele tenha, sobre as suas atitudes, a sua atitude interior, se ela está correta, se ela está dentro daquilo que o Estado cultua, como intermediário da sociedade espera dele, pontualidade, imparcialidade (...).”⁷⁴

Dentre os valores destacados como desejáveis pelos dirigentes estão não apenas a observância dos deveres, atribuições e responsabilidades previstas no ordenamento legal geral e no que regula as atividades dos servidores públicos federais, mas especialmente no caso da área de inteligência os deveres de exercer a atividade com critério, segurança, e isenção, o valor intrínseco da busca da verdade como elemento básico das ações dos analistas, o dever de ser discreto no trato dos assuntos de serviço e a proibição de se utilizar, para fins pessoais, as informações a que se tenha acesso na condição de agente público. Isso tudo significaria por parte dos profissionais de inteligência do governo brasileiro a adoção de um conjunto de crenças e de valores que orientem suas atitudes e condutas, contribuindo para a necessária confiabilidade de suas ações pessoais e profissionais, mesmo após a aposentadoria ou o desligamento do órgão.

O atual grau de coesão em torno dos valores expressos pela direção da agência parece bastante significativo. Naturalmente, uma avaliação estatística mais refinada das discrepâncias observadas entre diferentes categorias de indivíduos e/ou blocos de temas é necessária para qualificar essa percepção. Ademais, espera-se explorar as direções das discrepâncias observadas entre respostas sobre como “é” a atividade de inteligência e como ela “deveria ser.” Em muitos casos, para as variáveis propriamente cognitivas (tipos de problemas com os quais lida a inteligência ou capacidades exigidas do analista de inteligência) a direção das expectativas parece ser mais aguda e não necessariamente consistente com a direção das discrepâncias entre “ser” e “dever ser” observadas nas respostas sobre variáveis atitudinais e valorativas.

De uma maneira geral, as conclusões sobre o processo de profissionalização da ABIN é otimista. Apesar do vazio ocorrido na primeira metade da década de 1990, a Agência conta com uma Escola de formação própria e com a colaboração de reconhecidas universidades brasileiras e de outras instituições de formação federais que, em parceria, vêm realizando esforços no sentido de melhorar a capacitação de seu pessoal. Essa formação continuada, incentivada pela aprovação do plano de

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

carreiras, que entre as principais questões estabeleceu de forma clara os procedimentos de entrada, retenção e progressão funcional dentro da carreira, associada à orientação governamental que tem buscado definir os valores desejáveis para o desenvolvimento da atividade têm possibilitado o desenvolvimento de uma valorização dessa função no país e evidenciando o interesse de se estabilizar a carreira em um médio prazo.

3.4 – Conclusões

O regime autoritário brasileiro foi caracterizado por altos níveis de institucionalização, por uma clara separação entre governo e instituição militar, por um forte apoio de setores da elite política e econômica brasileira e pela presença de uma divisão militar interna que antecedia a própria ditadura. Nesse período, ainda que isto não seja assumido pela maioria dos militares, os procedimentos de tortura foram institucionalizados enquanto meios de desarticulação da oposição política, sendo os órgãos de informações os principais responsáveis por desencadear esse tipo de violência. Esses órgãos agiam com elevados graus de autonomia, tendo por limite apenas o interesse do governo militar em preservar os seus aspectos de legitimidade, freios que ficariam completamente suspensos no período imediatamente subsequente à edição do AI-5.

Um conjunto de constrangimentos conduziram o presidente Geisel a anunciar o processo de distensão política, que embora tenha sido implementado pelo alto, teve seu traçado original alterado pelo fortalecimento da mobilização da sociedade civil e pelo crescimento do partido de oposição. A proposição da emenda constitucional Dante de Oliveira [*clivagem*], que estabelecia a realização de eleições diretas ainda para 1985, conduziu essa articulação civil ao seu ápice, obrigando o regime militar a negociar as condições para a aceitação de uma vitória da oposição no processo de transferência do controle direto do governo para o poder civil. Todavia, os altos graus de institucionalidade alcançados pelo regime, associados ao interesse das elites econômicas e das elites políticas conservadoras [interessados em uma transição política mas não necessariamente em uma alteração radical do cenário político], e à preocupação exclusiva da oposição em assegurar a transferência de poder, permitiram aos militares sobreviverem à pressão da sociedade civil por eleições diretas. No caso brasileiro, o *momento crítico* desencadeado pela emenda Dante de Oliveira não ensejou nenhum tipo de ruptura durante o processo de transição. A convivência do novo presidente civil com os interesses militares possibilitaria a manutenção das principais estruturas representativas do poder militar [seis ministérios civis], e a manutenção dos pactos elaborados no *momento crítico* brasileiro se configuraria no principal fator que pesaria na definição das missões e do emprego das forças armadas durante a elaboração da Constituição de 1988. O *legado imediato* brasileiro seria essencialmente um produto das articulações políticas ocorridas no biênio 84/85 e seria caracterizado pela preponderância dos interesses militares sobre os interesses civis nas questões relacionadas à defesa nacional e à segurança interna. As funções, missões e capacidades da instituição militar permaneceriam praticamente as mesmas estabelecidas no momento que precedeu

o *momento crítico* brasileiro. Uma alteração do padrão das Relações Civis Militares brasileiras e uma efetiva redução do poder militar no país ocorreria apenas com a posse do presidente Collor, que marcaria o fim da transição brasileira.

Ao tomar posse o presidente Fernando Collor, na intenção de reduzir a capacidade militar, extinguiu o SNI, inaugurando o processo de reformulação do sistema de inteligência brasileiro. Esse presidente até ensaiou uma tentativa de estabelecer um novo órgão de inteligência voltado prioritariamente para questões externas. Todavia, a complexidade da crise política em que se encontrava e a total ausência de apoio fizeram com que o presidente retrocedesse nessa tentativa e buscasse algum tipo de apoio militar. Para tanto ele substituiu o projeto inicial de reformulação do sistema de inteligência, propondo em seu lugar a criação de um Centro de Inteligência praticamente isento de controle e com mais abertura para a participação militar. O fracasso de Collor e sua saída do governo causaria uma nova alteração no padrão das RCM. O presidente Itamar Franco permitiria o fortalecimento militar ao reconduzir à SAE antigos remanescentes do SNI e ao designar militares para ocuparem vários postos na administração pública, inclusive a condução da SAE. No período compreendido entre a extinção do SNI e a saída do presidente Itamar, os serviços de inteligência civil ficariam abandonados aos próprios interesses corporativos de seus membros. As agências militares sofreriam uma readaptação de seus interesses ao novo contexto político nacional e internacional, definida de forma autônoma e manteria grande parte dos procedimentos adotados durante o regime militar. Essa capacidade dos militares de definir seus objetivos e interesses sobreviveria até mesmo à política de readequação das RCM realizadas durante o governo Fernando Henrique. Dentro desse programa ainda estavam inclusos, no que deveria dizer respeito aos serviços de inteligência, a criação da PDN e da ABIN. A manutenção do poder dos militares ficou evidente nos dois casos, quando a PDN reafirmou as responsabilidades dos militares no que diz respeito a questões internas do país, e quando a lei que criou a ABIN nem cogitou estabelecer regras de funcionamento para os serviços de inteligência militares.

Em relação à instalação da nova lei de inteligência no Brasil, podemos dizer que o seu processo de elaboração foi marcado por um debate superficial e pelos baixíssimos graus de interesse legislativo. Há uma ausência de definição sobre os limites de atuação e capacidade de operação da agência e sobre o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. As definições dadas à atividade de inteligência e contra-inteligência são problemáticas. Como havia dito o general Alberto Cardoso, a atividade de inteligência está imbuída “de um grande potencial de poder,” e isso exige que as definições sobre suas missões, mandatos e capacidades estejam muito claras na legislação brasileira. A atividade no Brasil é confundida com a coleta de todas e quaisquer informações que possam

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

auxiliar o governo em suas decisões (econômicas, políticas, sociais etc.). Seria de extrema importância que esses fatores fossem claramente definidos. Da forma em que se encontra na lei, a competência da atividade de inteligência dá margem a uma série infinita de interpretações, abrindo margens para uma grande possibilidade de abusos.

Entretanto, é praticamente impossível outra re-elaboração do setor de inteligência em um curto prazo e por dois motivos muito claros: Em primeiro lugar, porque o delineamento de políticas públicas e a criação de novas burocracias nessas áreas são difíceis, quase sempre são fixados pelo Poder Executivo e tendem a durar no tempo da maneira em que foram criados, em função da baixa participação congressual. E em segundo, porque como essas reformas demandam tempo e investimento político, elas são incompatíveis com a abordagem reativa e imediatista adotada pelo presidente Lula.

O agravante é que essa quase omissão do Executivo é acompanhada pela falta de interesse do Congresso Nacional de legislar sobre, e de fiscalizar as áreas vinculadas à inteligência, desinteresse evidenciado pela atuação da CCAI. Dentro da Comissão, a antiga oposição, que atualmente se ocupa da condução do governo facilitou a aprovação da proposta da PNI, ao apresentar projetos de controle externo incoerentes do ponto de vista legal e pobremente elaborados em termos de conteúdo. Salvo raríssimas exceções, quase nenhum de seus membros demonstrou interesse em aprofundar os conhecimentos relacionados à atividade e à atuação do sistema brasileiro, que não se desse de forma reativa. De positivo, além desses raros momentos de incentivo real ao aprendizado, consubstanciado principalmente pelos seminários resultantes da iniciativa pessoal do deputado Aldo Rebelo, a CCAI conseguiu aprovar um regimento interno que lhe fornece os instrumentos necessários para um real exercício de controle da atividade. Agora é preciso que ele seja aprovado pelo Congresso, que deveria valorizar a importância e a necessidade de controle sobre a atividade e assegurar que as legítimas preocupações com a eficácia do controle externo sejam complementadas por uma clara visão sobre finalidades, prioridades, recursos e capacidades a serem construídas não apenas no âmbito da ABIN, mas em todo o sistema de inteligência.

Outro fator essencial é a implementação dos subsistemas que vêm definindo maiores contornos à atividade de inteligência. Mesmo considerando o fato de que o estabelecimento formal desses subsistemas depende do grau de confiança e relacionamento entre os seus principais condutores, em uma área em que os interesses corporativos são muito fortes e que competem entre si na distribuição de recursos escassos, podemos perceber que sua implementação acarreta duas importantes conseqüências: primeiro, trata-se de um importante passo no sentido de fomentar maiores graus de

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

cooperação e de integração de fluxos informacionais, cada vez mais importantes para a segurança do Estado e dos cidadãos, e em segundo, porque contribui para viabilizar um controle mais eficiente, na medida em que delimita as áreas de atuação e possibilita uma maior interlocução entre as organizações de inteligência e as demais burocracias e sociedade em geral.

E por fim, em relação à trajetória da profissionalização da inteligência governamental no Brasil, nossa perspectiva é mais otimista. O estabelecimento de critérios para a entrada, formação, especialização e aposentadoria dos funcionários da ABIN é, por si só, um dos indicativos de que existe o interesse de imprimir estabilidade a esses procedimentos em um médio prazo. Entretanto, essa conclusão não deve ser tomada de maneira acrítica. Há que se lembrar que o Plano de Cargos ainda é muito recente, que existe um descontentamento em relação aos incentivos por ele impostos, que permanecem distorções corporativas no seio da agência, que os mecanismos de controle externo ainda são muito precários, enfim, de que há um grande caminho a ser percorrido. Claro que muitas dessas áreas de potencial aperfeiçoamento não dependem apenas da ABIN, mas sim de decisões políticas e administrativas do Presidente da República e do Congresso Nacional.

Mas de qualquer maneira, os avanços detectados são muito relevantes e a qualidade do trabalho desenvolvido, bem como a ética no desempenho das funções de inteligência também dependerão diretamente do comportamento de alguns parlamentares, responsáveis pelo controle da atividade. Esperamos que a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional brasileiro, de atuação ainda pouco relevante, possa contribuir decisivamente nos próximos anos para o avanço da profissionalização do exercício das atividades de inteligência no governo brasileiro. Porque até então, o comportamento legislativo em relação ao setor de inteligência em geral tem evidenciado uma permanência dos procedimentos adotados durante o processo de elaboração da Constituição brasileira e da criação do SNI, marcados pelo desinteresse e pela ignorância. O que de alguma maneira também se estende à arquitetura institucional do Serviço Nacional de Informações, cuja amplitude conceitual e flexibilidade da lei lhe permitiu se inserir de forma institucionalizada em todos os níveis da administração pública brasileira.

A estrutura do novo sistema de inteligência brasileiro ainda carrega uma forte influência dos impactos da transição para a democracia, explícita na proeminência do discurso militar, ainda hoje, sobre as questões vinculadas à defesa, e na ausência de discussões sobre a reestruturação da inteligência militar.

Essa análise nos permite concluir que no caso brasileiro, o *legado imediato* produzido pela rearticulação política na metade da década de 1980 cristalizou-se ao longo dos anos. Não estamos

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO

negando o crescimento da participação civil e da qualidade das discussões que estão sendo desenvolvidas nessas áreas nos últimos anos, sobretudo por iniciativa do Congresso e das universidades brasileiras, só estamos querendo evidenciar a dificuldade de se mudar a lógica implementada.

Estamos apenas querendo dizer que os *momentos críticos* que determinam os principais caminhos a serem tomados por um país [ou outra unidade de análise], apesar de não condenarem indefinidamente suas estruturas institucionais, elevam os custos para que as trajetórias iniciais sejam alteradas.

NOTAS:

- ¹ Mais informações sobre os graus de diversidade dos grupos identificados ver: MARTINS FILHO, 1996.
- 2 Decreto 17.999 de 29 de novembro de 1927.
- 3 Os documentos citados nesse trabalho foram obtidos de várias formas. Através da assessoria do PT na Câmara do Deputados, do Núcleo de Documentação da Câmara, da assessoria e da biblioteca da ABIN, do Núcleo de Estudos Estratégicos, entre outros.
- 4 Rubens Denys. [ANTUNES, 2002:48].
- 5 Rubens Denys. [ANTUNES, 2002:48].
- 6 Decreto 44.489/A, publicado em 15 de setembro de 1958.
- 7 Mais informações sobre estrutura e funções do SFICI podem ser encontradas em ANTUNES, 2002, cap 2.
- 8 Projeto Lei 01968 de 11 de maio de 1964.
- 9 Decreto 60.940 de 4 de julho de 1967.
- 10 Detalhes sobre esse crescimento podem ser observados em ANTUNES, Priscila C. Brandão. *SNI e ABIN*. Uma leitura da atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao longo do século XX. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. Capítulo 2.
- 11 Aviso Ministerial 2.868 de 05 de dezembro de 1955 e Decreto 42.687, de novembro e 1957.
- 12 Informações detalhadas sobre a criação desse órgão e sua atuação no combate a luta armada ANTUNES, Priscila C. Brandão. *SNI e ABIN*. Uma leitura da atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao longo do século XX. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. Capítulo 3.
- 13 Decreto 68.447 de 30 de março de 1971.
- 14 Decreto 93.188 de 29 de agosto de 1986.
- 15 Decreto 60.664 de 2 maio de 1967.
- 16 Decreto 63.006 de 17 de julho de 1968.
- 17 Decreto 66.608 de 20 de maio de 1970.
- 18 A abordagem a essas alterações será feita no decorrer desse capítulo, onde serão analisados os serviços de inteligência no Brasil nos últimos 15 anos.
- 19 Coelho Neto e Leônidas Pires Gonçalves [ANTUNES, 2002:95].
- 20 RENATO, Cláudio. "Ex-presidente Figueiredo assume que houve tortura no país." *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 16 dez. 1996. (www.Estado.com.br)
- 21 A última ação armada desencadeada no Brasil pelos movimentos de esquerda, mais precisamente, pelos militantes do PC do B, foi a Guerrilha do Araguaia, que ainda segue como uma das grandes incógnitas do regime militar. Essa guerrilha foi tratada durante muito tempo como segredo de Estado e muitas pessoas do próprio Exército não sabiam de seu desenvolvimento. Ainda não se sabe ao certo quantos militantes foram mortos em combate e nem mesmo onde se encontram seus corpos. A guerrilha terminou em 1974 e até hoje existem buscas por corpos naquela região. As poucas referências sobre o número de militantes que se encontravam naquela região vêm dos oficiais daquela época. Segundo o depoimento do general Coelho Neto, que era subcomandante do

Centro de Informações do Exército, responsável pela “Seção de Comunismo Internacional” e investigava todos os contatos do PC do B, havia pelo menos umas 60 pessoas fixadas na região, além de outros adeptos da cidade e dos militantes que ficavam circulando entre o Araguaia e os grandes centros [D’ARAÚJO, SOARES e CASTRO, 1994: 233]. Depois de 1974, pode-se dizer que a oposição armada ao regime havia sido aniquilada pelos militares.

22 Mauro César Rodrigues [ANTUNES, 2002:90].

23 Uma exposição da atuação anterior desses radicais de direita pode ser encontrada em ARGOLLO, José, RIBEIRO, Kátia e FORTUNATO, Luis. A. *A direita explosiva no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad, 1996.

24 Jornal do Brasil, 04 de maio de 1981.

25 A expressão “homem correto” utilizada frequentemente quando se referiam ao coronel foi utilizada, inclusive, pelo ex-presidente João Baptista Figueiredo [COUTO, 1999:183].

26 Mais informações sobre o crescimento do MDB na década de 1970 ver: KINZO, Maria D’Alva Gil. “O legado oposicionista do MDB, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro.” In: D’ARAÚJO, Maria Celina e SOARES, Gláucio Ary Dillon. *21 anos de regime militar. balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994.

27 Essas atitudes de Fernando Collor talvez tenham sido mais responsáveis pela inação dos militares no conturbado processo de impeachment do presidente, do que propriamente uma amostra do respeito militar à democracia brasileira.

28 Medida Provisória 150 de 15 de março de 1990, regulamentada pela lei 8.028 de 12 de abril de 1990.

29 Projeto de lei 3.031-A de 29 de junho de 1992.

30 Lei 8.490 de 19 de novembro de 1992.

31 Decreto-lei 15 de 28 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a SECINT.

32 Anteriormente o Centro de Informações era, como vimos, subordinado diretamente ao Ministro da Marinha. Através decreto 16 de 28 de Janeiro de 1991 foi subordinado ao Estado Maior.

33 Decreto 967 de 29 de Outubro de 1993.

34 Ivan Serpa e Amuro César Rodriguez. [ANTUNES, 2002:106].

35 Zenildo Lucena. [ANTUNES, 2002:108].

36 Zenildo Lucena. [ANTUNES, 2002:109].

37 Decreto-lei 3.080 de 10 de junho de 1999.

38 SOUZA, Josias. “Documentos sobre espionagem contrariam política de inteligência.” *Folha de São Paulo*, 08 de agosto de 2001.

39 Projeto de Lei 4.349.

40 Medida Provisória 813 de 1 de Janeiro de 1995.

41 Projeto Lei 1.279 de 29 de novembro de 1995.

42 Alberto Cardoso, Brasília, 21 de maio de 1996. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Revisão de Comissões. Câmara dos Deputados.

43 Alberto Cardoso, Brasília, 21 de maio de 1996. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Revisão de Comissões. Câmara dos Deputados.

44 Exposição de Motivos Conjunta 052-A CMPR/MARE de 27 de agosto de 1997.

45 Para o desenvolvimento dessa análise foram mapeadas as reuniões realizadas pela CCAI e recolhidos os documentos a elas vinculados, missão que se tornaria quase impossível, não fosse a gentileza da secretária responsável pela mesa do Senado, órgão ao qual a Comissão tem se apoiado administrativamente. Por isso deixo registrado meu eterno agradecimento à Márcia Lyra do Nascimento Egg, uma vez que, quando iniciei essa pesquisa cerca de três anos atrás, essas informações não se encontravam organizadas e disponíveis em uma página específica. Atualmente, muitos dados sobre a CCAI podem ser encontrados em www.senado.gov.br/ccai.

46 “Congresso instala comissão da ABIN na 3^ª” *O Estado de São Paulo*. 17 de novembro de 2000 e depoimento concedido pelo general Alberto Cardoso a Priscila Antunes nos dias 01 e 05 de agosto de 2002.

47 Ata circunstanciada da primeira reunião da CCAI, ocorrida em 21 de novembro de 2000.

48 Mensagem Presidencial 135, de 2000.

49 Ainda que o projeto de regulamentação proposto pelo deputado Luiz Carlos Hauly não tenha sido aprovado pelo Congresso, eles passariam a aplicar na prática a proposta que essabelece um sistema de alternância anual entre a Presidência da Comissão e a relatoria entre os respectivos presidentes da CRE no Senado e da CREDNA na Câmara. Apesar de ser o presidente da CRE no Senado em 2000, a Presidência de José Sarney foi *pro-tempore*. Dessa maneira, o princípio de alternância passou a valer em 2001, quando foi eleito presidente o senador Jéferson Perez.

50 O projeto do senador Eduardo Suplicy foi rejeitado pelo relator em 11 de abril de 2001, mas enviado para Câmara para aguardar votação. Entrou na ordem do dia de 12 de agosto de 2003 e encontra-se sobrestado, aguardando votação da proposta de regulamentação da CCAI elaborada pelo deputado Luiz Carlos Hauly. Como a proposta do relator foi aprovada pela Comissão, se ela for aprovada pela Câmara, ela dispensará a análise do projeto do Senador Suplicy.

51 Esse comportamento pode ser identificado nas atas publicadas da CCAI, todas elas disponíveis em www.senado.gov.br/ccai.

52 Discurso de abertura promovido pelo deputado Aldo Rebelo.

53 Embora as formas de acesso, proteção e custódia de informações classificadas estejam definidas pela legislação, o Poder Executivo ainda não dotou a ABIN de mecanismos legais que lhe possibilite acessar informações através da interceptação em sistemas de telefonia e informática. De acordo com a lei 9.296 de 24 de julho de 1996, apenas é permitida a interceptação de fluxos de comunicação para fins de investigação criminal e em instrução processual penal. E mesmo assim, sua licença dependerá de uma autorização judicial que deverá seguir uma série de requisitos, entre eles, o de terem sido esgotados todos os outros meios disponíveis para a obtenção de provas. Sob forma alguma a agência se enquadra dentro dessa determinação legal. Em 2002 já demonstrava a expectativa de que o Poder Executivo procurasse enquadrar a ABIN nesse instrumento legal ou criar uma nova regulamentação que a autorize recorrer a tais práticas. Vimos que entre os pilares que justificam a existência de uma agência de inteligência, um dos principais é justamente o fato de ela buscar, sigilosamente, informações que são negadas e/ou protegidas. Para ser eficaz, ela precisa interceptar comunicações, mas se não possuir autorização legal para esse tipo de atividade, estará agindo de forma ilegal. Entretanto, se não faz esse tipo de busca de informações, não há justificativa

para a sua existência, uma vez que o Brasil possui várias instituições conceituadas que poderiam subsidiar o governo de informações de forma eficiente.

54 Perspectiva compartilhada inclusive pelo general Alberto Cardoso e pela ex-Diretora Geral Marisa Del Isola Diniz. Entrevista realizada em Brasília no dia 09 agosto de 2002.

55 FIGUEIREDO, Lucas. “Crise na ABIN: Espiões fora de controle.” *Estado de Minas e Correio Braziliense*, 18 de julho de 2004.

56 Segundo matéria divulgada pelos jornais *Estado de Minas e Correio Braziliense*, que levantaram informações sobre os bastidores da crise da ABIN durante três meses, o poder estaria sendo disputado por remanescentes civis do antigo SNI, por remanescentes militares, por maçons, por agentes contratados recentemente através de concurso público, por funcionários ligados à Escola de inteligência (Esint/ABIN) e por um último grupo que seria formado por representantes de todas essas facções, vinculados a uma associação autodenominada “seção sindical.”

⁵⁷ Esta discussão está publicada em CEPIK e ANTUNES, 2002.

58 Pesquisas adicionais são necessárias para uma avaliação da situação dos órgãos de inteligência das Forças armadas, polícia federal e polícias estaduais.

59 Para maiores informações sobre o recrutamento dos analistas ver: QUADRAT, Samantha Viz. *Poder e Informação: o sistema de inteligência e o regime militar no Brasil*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política. UFRJ, 2000. Páginas 95-118.

60 Segundo Samantha Quadrat uma forma de alcançar esses objetivos foi a elaboração de dicionários contendo os principais termos relacionados à guerra ao comunismo [QUADRAT, 2000: 96].

61 Informações detalhadas sobre as técnicas de obtenção de informações naquele período podem ser acessadas em ANTUNES, Priscila C. Brandão. *SNI e ABIN*. Uma leitura da atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao longo do século XX. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. Capítulo 3.

62 Sobre a experiência do CEFARH, ver o Decreto n.782, de 25 de março de 1993.

63 Coronel Castro. Entrevista realizada em Brasília no dia 09 de agosto de 2002.

64 Coronel Castro. Entrevista realizada em Brasília no dia 09 de agosto de 2002.

65 Lei 10.862, de 20 de abril de 2004. Dispõe sobre a criação do Plano Especial de Cargos da ABIN e dá outras providências

66 É preciso que o candidato declare a autorização para que seja feito um levantamento de sua vida pregressa para credenciamento. Essa pesquisa apenas será realizada se o candidato for aprovado e classificado na segunda fase do concurso. Ela consta de um questionário pessoal, além de requerer a apresentação de certidões negativas oficiais: certidão negativa de distribuidores criminais e civis nos lugares de residência do candidato nos últimos cinco anos, bem como certidões negativas das Justiças Federal e Militar, e declaração pessoal de que o mesmo não esteja respondendo a inquérito policial tanto em nível federal quanto estadual.

67 Edital No 1/99 – AJ/SI, de 24 de dezembro de 1999.

68 Marisa Del Isola. Entrevista realizada em Brasília no dia 09 de agosto de 2002.

69 Marisa Del Isola. Entrevista realizada em Brasília no dia 09 de agosto de 2002.

70 Marisa Del Isola. Entrevista realizada em Brasília no dia 09 de agosto de 2002.

71 Após a publicação da Medida Provisória 42, de 25 de junho de 2002, que regulamentava provisoriamente o Plano de Carreira da área de inteligência, sete analistas pediram exoneração do cargo.

72 Segundo entrevista concedida pelo ex-diretor da Escola de Inteligência, Coronel Castro, os cursos de Aperfeiçoamento e Avançado seriam considerados pela ABIN, respectivamente, como equivalentes aos graus de mestrado e doutorado stricto sensu. Para a equivalência dos cursos já realizados ou a serem realizados pelos analistas em cursos de pós-graduação latu sensu, a Escola, em obediência ao Diretor Geral da Agência, terá que se pronunciar sobre os cursos de interesse para permitir a gratificação. Após o processo de incorporação dos títulos ao plano de carreira, os analistas farão um curso complementar com assuntos de interesse da área de inteligência.

73 Artigo 29 da Medida Provisória 42.

74 General Alberto Mendes Cardoso. Entrevista realizada em Brasília no dia 01 de agosto de 2002.

4 – INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

4.1 – *Condições antecedentes*

4.1.1 - A institucionalização do regime militar chileno

No Chile houve uma crescente polarização política e desinstitucionalização das formas de confronto que levou à perda de legitimidade do regime democrático no começo da década de 1970. A estratégia insurrecional dos grupos organizados de direita e a estratégia de transformação levada a cabo pela *Unión Popular/UP*, associados à crescente perda de valorização da democracia por parte dos setores médios e do centro político, deram oportunidade para uma intervenção organizada das Forças Armadas em um dos poucos países latino-americanos com tradição democrática.

Imediatamente após o golpe foi formada a *Junta* de governo, composta por Augusto Pinochet (Comandante em Chefe do Exército), Gustavo Leigh (Comandante da Força Aérea), César Mendoza (General Diretor dos Carabineros¹) e José Tombio Merino (Almirante da Armada) e foram anunciados os ministros. Assumiram o mando supremo da nação com a missão de “*restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas.*”²

Os ministérios chaves foram divididos entre essas quatro forças e nessa cúpula rapidamente se passou a discutir a necessidade de reforma da Constituição de 1925, com o objetivo precípuo de eliminar os resquícios legais que possibilitaram a subida de Salvador Allende ao poder, mesmo como uma minoria de votos. Naquele momento ainda não se havia assumido a institucionalização de um regime militar de longa duração. Entretanto, passados alguns meses de instalação, o discurso não era mais o de se cumprir prazos, e sim metas.

A intervenção militar chilena teve um caráter reativo expressado nos agudos e maciços níveis de repressão, com uma duração das mais elevadas dentro do conjunto desses regimes surgidos na América Latina e na drástica destruição do sistema político. Sucessivos decretos-leis desmantelaram a institucionalidade chilena vigente até então. Todos os partidos vinculados à UP que haviam permitido e sustentado o governo do presidente Allende foram dissolvidos, foram declarados interinos todos os funcionários da administração pública e nomeados novos reitores para as universidades, o direito de reunir foi restringido, imprensa censurada, enquanto autoridades faziam

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

amplo uso da televisão para divulgação de suas idéias. O aparato de segurança funcionava fora dos limites formais, milhares de pessoas foram presas, mortas e “desaparecidas.” Por outro lado, foi possibilitado ao sistema capitalista recompor sua dominação a partir de uma nova “reorganização” da sociedade. Reorganização que implicava o fornecimento de um projeto político quase inexistente no momento de ruptura com o antigo sistema.

Entretanto, o consenso das Forças Armadas naquele instante alcançava apenas o elemento puramente reativo. Entre setembro de 1973 e julho de 1978 a *Junta* seria marcada por uma queda de braço entre o *Ejército* e a *Fuerza Aérea*, essa tentava barrar o processo de personificação do poder nas mãos de Pinochet. A mesma se daria de forma paulatina até 1978, quando um conjunto sucessivo de vitórias [principalmente a autorização da *Junta* para denominar Pinochet presidente do país, e a concentração do Poder Executivo em suas mãos, enquanto os outros três componentes da *Junta* se tornariam responsáveis pelo Poder Legislativo] permitiria a Pinochet afastar o general Gustavo Leigh da *Junta*, um dos principais articuladores do golpe, e concentrar, definitivamente, o poder na condução política do país.³

No período em que Pinochet buscava resolver seus problemas com a *Junta*, cuja divisão interna era marcadamente assumida pelas FACH, às vezes com apoio da Armada, o regime ainda mostrava sinais de recrudescimento. Em 21 de setembro de 1976 foi assassinado em Washington o general Letelier, ex-ministro da Defesa da UP, e em março de 1977 foram dissolvidos todos os partidos políticos.

A assembléia geral da *Organização das Nações Unidas/ONU* em 16 de dezembro de 1977 que condenou a atitude chilena, tanto em relação ao assassinato do ex-ministro em Washington, quanto à constante violação dos Direitos Humanos naquele país, deu ensejo ao fortalecimento dessa pseudo-legitimidade imposta pelo governo militar. Imediatamente após a divulgação da votação da Assembléia Geral da ONU que condenou o regime militar chileno, Pinochet propôs uma consulta/plebiscito para que a população respaldasse pública e oficialmente o seu governo. 70% da população teria votado a seu favor, em um processo eleitoral extremamente suspeito [CAVALLO, SEPÚLVEDA e SALAZAR, 1997:283].

Outras duas iniciativas importantes que visaram fortalecer o poder dos militares foram o Decreto 9121 de 1978, conhecido como *Ley de Amnistía*, que buscava assegurar a imputabilidade de pena aos militares envolvidos durante a repressão, e a Constituição de 1980, que enfraqueceu o poder Legislativo e fortaleceu o Executivo. 11 de setembro foi escolhido pelo governo para que se votasse a Nova Constituição que legitimaria a obra de Pinochet e o tornaria um presidente Constitucional. A

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

ênfase do discurso oficial era de que essa Constituição afixaria um processo político de transição à democracia. Sua aprovação desencadeou uma disputa política, ainda pouco organizada dentro da sociedade chilena naquele momento. Enquanto Pinochet viajava pelo país em busca de votos a favor de sua aprovação, com o apoio de grupos como “*Grupo Cívico 11 de Septiembre*” e “*Nueva Democracia*,” outros grupos, inclusive gremiais, que haviam apoiado o golpe, afirmavam publicamente que o plebiscito não possuía condições legais para ser realizado [POLOMER, 2002:21].

Novamente, sob um fraco sistema de controle eleitoral e sem liberdade de imprensa, os resultados, coincidentemente, foram favoráveis ao regime: 67% a favor e 29% contra. Como se a vitória eleitoral legitimasse definitivamente o regime militar, 11 de setembro foi declarado feriado nacional, celebrado pelos setores do governo, não obstante funcionasse, para outro setor da sociedade como uma lembrança periódica daqueles anos de terror.⁴

Em resumo, a ditadura militar chilena foi marcada por uma personificação do poder nas mãos do general Augusto Pinochet. A sua nomeação como presidente para a duração quase completa do regime permitiu uma maior estabilidade entre as lideranças e uma clara divisão entre a instituição militar e o governo. Houve um processo de total destruição da institucionalidade anterior, que seria substituída, quase 7 anos depois, por uma Constituição imposta através da “aprovação popular,” viabilizada por um plebiscito cujos resultados são extremamente questionáveis. A institucionalidade imposta por essa Constituição seria de suma importância para que Pinochet pudesse estabelecer suas condições para a saída do controle direto do poder.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

4.1.2 - Os Serviços de informações civis e militares no processo inicial de institucionalização (1973/1990).

Agências Civis

Embora uma distinção entre serviços de inteligência civis e militares no Chile durante o regime militar seja algo difícil até mesmo de se imaginar, mais ainda do que nos casos anteriores, seguiremos, a título de simplificação, a linha explicativa que viemos utilizando. Dessa forma, abordaremos o processo de criação e extinção da *Dirección de Inteligencia Nacional/DINA*, e de sua substituta, a *Central Nacional de Inteligencia/CNI*, para depois abordarmos dos órgãos de inteligência militares.

DINA

A existência de serviços de inteligência civis no Chile é algo relativamente recente, apenas em 1973, logo após a concretização do golpe militar que derrubou o presidente Salvador Allende, teve início a elaboração do sistema que seria responsável por assegurar a permanência do novo regime e reprimir/exterminal os grupos que poderiam apresentar qualquer tipo de resistência ao regime [GUSMÁN, 2005]. Para o desempenho de tal tarefa foi criada a *Secretaria Nacional de Detenidos/SENDET*, que possuía um *Departamento de Inteligencia* responsável por:

“fijar las normas por las cuales se realizan los interrogatorios de los detenidos, determinar el grado de peligrosidad de éstos y mantener una coordinación permanente con los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas, de Carabineros e Investigaciones, con el fin de intercambiar y mantener al día las informaciones de que disponen.[INFORME RETTING,1991]”

Com base no argumento de ser esse departamento insuficiente para a tarefa a que se propunham Pinochet teria estimulado a transformação do *Departamento de Inteligencia* da SENDET em um organismo autônomo, centralizado, com recurso próprios, com maiores faculdades e subordinado diretamente ao governo, órgão que se responsabilizaria exclusivamente por organizar e desenvolver a tarefa repressiva naquele país [GUSMÁN, 2005].

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

A proposta de criação desse órgão foi relativamente debatida entre os principais condutores do levante, uma vez que carecia de uma entidade jurídica e que poderia acarretar a perda de parcela de poder dos serviços de inteligência militares. [INFORME RETTING, 1991].

Embora já atuasse em fins de 1973, a DINA foi inicialmente implementada sem qualquer norma jurídica que respaldasse sua atuação [ESCALANTE, 2004]. O *Departamento de Inteligencia* seria oficialmente transformado em DINA em janeiro de 1974, sendo que sua constituição formal se produziria apenas em 11 de junho daquele ano.⁵ O Decreto 521 responsabilizava a DINA por colaborar com o governo chileno de forma imediata e permanente, por proporcionar de forma sistemática e devidamente processada, toda informação requerida, no sentido de adequar suas resoluções no campo da segurança e do desenvolvimento nacional e por adotar as medidas necessárias ao resguardo da “segurança nacional” e ao desenvolvimento do país.

Desenvolvimento e segurança nacional eram as bases sobre as quais se estruturava todo o conceito de segurança nacional então vigente. Somados, abrangiam os 4 principais campos do poder nacional: campo político; social; econômico e militar. A partir desses 4 pontos que se planeja a organização de um sistema inter-relacionado e orientado a conquistar e assegurar o desenvolvimento nacional. [CÁCERES, 2002]. Essa compreensão é importante para que possamos entender a vasta gama de atividades que seria desenvolvida pela DINA, no sentido de dotar de segurança o regime.

Dessa forma a DINA, organismo técnico-profissional dependente direto da *Junta*, tornou-se responsável por coletar e reunir informações provenientes “*de los diferentes campos de acción*” para auxiliar na produção de toda inteligência requerida para a formulação de políticas destinadas à proteger a segurança do país. Na prática, esse órgão dependeu diretamente do general Augusto Pinochet, pois de acordo com o general Gustavo Leigh, um dos principais articuladores do golpe militar, “*nadie de la Junta podía meterse en la DINA*.”⁶ A DINA seria conduzida por Manuel Contreras desde sua criação não oficial em 1973, até sua extinção em 1977. Esse cargo permitiria ao então coronel Contreras solicitar informes e documentos a quaisquer serviços públicos ou empresas e sociedades em que o Estado possuísse representação ou participação.

O Decreto 521 continha três artigos secretos, publicados em um anexo de circulação restrita, cuja divulgação foi promovida posteriormente no exterior [HUMAN RIGHTS IN CHILE]. O primeiro deles, o artigo 9º, de acordo com essa versão, autorizaria o chefe da DINA e os chefes dos Serviços de Inteligência militares a participarem das operações da DINA. O artigo 10 a autorizava realizar buscas, prender e transportar pessoas, assim como mantê-las em cárcere, direito concedido em

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

função “*de la declaración de estado de sitio o que pueden otorgarse en las circunstancias de excepción previstas en la Constitución política.*” O décimo primeiro artigo, também secreto, assinalava que a DINA seria a sucessora da comissão denominada por essa mesma sigla, *Comisión DINA*, organizada em novembro de 1973, validando, de fato, todas as ações empreendidas anteriormente pela agência.

Ainda que o conjunto de suas funções supusesse a participação de pessoal civil, a DINA foi organizada sob um regime disciplinar castrense, sendo formada em sua maioria por pessoal das forças armadas e de segurança [INFORME RETTING, 1991]. Os altos cargos do órgão sempre se concentraram nas mãos do exército, com alguma participação de oficiais da marinha e da força aérea. Estima-se que no começo contava com um plantel de cerca de 500 pessoas, tendo atingido a casa dos 9 mil nos momentos de maior atuação. [MEMORIA VIVA].

Não obstante as funções definidas na legislação, na prática a DINA se arrogou várias outras. Uma vez instalada, assumiu a responsabilidade pela repressão, até então desenvolvida por vários ramos das forças armadas e pelos policiais *carabineros* [que inclusive continuaram suas operações como a principal força policial do país] e passou a “interrogar”, classificar e separar as pessoas recolhidas nos principais centros de detenção existentes naquele momento [POLICZER, 1998:10].

Para o cumprimento de suas funções, desenvolveu inúmeras tarefas e programas de apoio, incluindo o controle de registros públicos, o estabelecimento de uma rede de colaboradores dentro dos setores públicos, nos meios de comunicação, arrogou-se o direito de aprovar ou vetar a nomeação e a autorização de benefícios estatais, além de se associar com outros serviços de inteligência e segurança no exterior, tais como dos EUA. A DINA possuía um forte vínculo com a CIA, responsável pelo treinamento de muito de seus membros e por um grande suporte financeiro, com Coréia do Sul, Irã, Alemanha, Israel etc. [INFORME RETTING, 1991; GUZMÁN, 2005].

Subordinada à DINA funcionava uma série de agrupamentos, unidades, brigadas e departamentos, além de equipes de assessores. Tratava-se de unidades responsáveis por operações ligadas aos serviços de governo; pelo “grampeamento” dos serviços telefônicos e de intervenção em outras formas de comunicação; pelo setor financeiro; pela propaganda ou “guerra psicológica”; além daquelas responsáveis pela repressão propriamente dita. A DINA também possuiria uma *Escuela Nacional de Inteligencia*, e equipes de assessores compostas por advogados e médicos, além de um sem número de colaboradores, entre eles, pessoas que sob tortura ou outros meios de coerção passaram a colaborar com a agência. [INFORME RETTING, 1991].

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

Entre os departamentos levantados citamos o de *Inteligencia Interior*, responsável pelas *Brigadas de Inteligência Regional* BIR, de *Inteligencia Ciudadana*/BIC e de *Inteligencia Metropolitana*/BIM, os *Departamentos de Inteligência Exterior*, de *Análisis*; de *Logística* e de *Contra Inteligencia*, onde funcionava a *Unidad de Telecomunicaciones*.

O *Departamento de Inteligencia Interior* dividia-se em várias brigadas. A BIR funcionava nas capitais regionais e se ocupava das relações com as unidades ou contatos da DINA nas várias regiões do país. Já a BIC possuía a responsabilidade de recolher informações em repartições públicas, dos registros de identificação, de hotéis, empresas privadas, hospitais, clínicas particulares etc. De acordo com “*História de la Creación de la DINA*,” essa seria praticamente a única brigada da DINA composta apenas por civis [MEMORIA VIVA].

A BIM seria a responsável por custodiar os mais importantes centros de detenção clandestina da DINA. Dividia-se em uma seção *General de Inteligencia*, uma seção de *Logística*, além de possuir grupos operativos responsáveis diretamente pela repressão política. Em princípio, de acordo com o *Informe Retting*, as tarefas repressivas desenvolvidas pela BIM eram desenvolvidas por pequenos grupos, de forma desordenada e quase não possuíam planejamento. O decorrer do tempo teria lhe permitido aperfeiçoar sua organização, acarretando melhores graus de eficácia. Dois grandes grupos foram criados, cabendo ao grupo *Caupolicán* a responsabilidade por perseguir os membros do MIR, e ao grupo *Piurén*, a vigilância, detenção e apreensão de membros dos demais partidos. Esses agrupamentos ainda se subdividiam em 4 ou 5 unidades, cada uma delas composta por cerca de 20 ou 30 agentes, responsáveis diretamente pela ação repressiva. Essas unidades possuíam veículos com patentes da DINA, armas, munições, oficinas e locais específicos de trabalho e alojamento, sendo que seus membros ainda receberiam uma série de benefícios [INFORME RETTING, 1991].

O *Departamento Exterior* foi criado em abril de 1974 e em junho daquele mesmo ano já teria desenvolvido uma grande capacidade extra-territorial, possuindo agentes operando em vários países. Possuía, entre suas principais missões, neutralizar pessoas consideradas opositoras do regime militar chileno, organizar as viagens internacionais de altos funcionários do governo e controlar a rede de funcionários designados às missões diplomáticas. Esse departamento seria composto por funcionários civis vinculados à extrema direita, por militares oriundos dos setores de inteligência das três forças, por funcionários do Ministério de Relações Exteriores e por empregados de empresas chilenas que possuíam filiais no exterior. Operava através de um sistema de comunicações internas e internacionais, através de rádios, de telex e sistemas computacionais [INFORME RETTING, 1991].

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

Pelo que os dados indicam, o relacionamento entre os setores diplomáticos e os responsáveis pelo trabalho de segurança foi extremamente conturbado, devido às apreensões do setor consular de desencadear uma série de crises diplomáticas. Na prática, esse *Departamento* realizava a função repressiva política, através de operações e missões no exterior que visariam conhecer, controlar, deter e ainda eliminar opositores ao regime militar chileno, fossem eles exilados ou apenas chilenos habitando em solo estrangeiro, que significassem algum tipo de ameaça ao sistema. Responsável por uma série de violações graves aos direitos humanos, principalmente na Argentina, esse *Departamento* atuou em coordenação com vários outros serviços de inteligência latino-americanos.

Aliás, a DINA, através desse departamento, estabeleceu uma rede de contatos não apenas com órgãos de segurança de outros países, mas também com uma série de grupos políticos de distintas nacionalidades que compartilhavam suas idéias, a exemplo de representantes de grupos cubanos nacionalistas e de membros da *Triple A*.

Algumas ações desencadeadas pela DINA no exterior tiveram uma imensa repercussão internacional. Entre elas, o assassinato do general Carlos Prats e sua esposa, em setembro de 1974 em Buenos Aires⁷, a tentativa de assassinato do ex-presidente chileno Bernardo Leighton em outubro de 1975 em Roma⁸ e por fim, talvez o de maior impacto entre eles, o assassinato de Orlando Letelier e sua secretária Ronnie Moffit em Washington em 1976.

O auge dessas inter-relações entre serviços de inteligência/segurança latino-americanos se concretizaria com a criação do grupo Condor, já citada nesse trabalho. O grupo, cuja primeira reunião realizou-se entre os dias 25 de novembro e 01 de dezembro de 1975, contava com representantes da Argentina, do Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, e teria sido planejado pelo coronel Contreras, quem se tornaria o responsável por sua condução.⁹ Mais do que um conjunto de operações repressivas desencadeadas por esses países, Condor seria uma unidade concreta do *Departamento Exterior* da DINA [INFORME RETTING, 1991].

Com poderes bem menores em relação ao *Departamento Exterior*, o *Departamento de Análisis* cuidava dos arquivos e da sistematização das informações e produção de análises, prestando especial assistência aos setores de operações e econômico. Do *Departamento de Logística* dependeriam todos os quartéis, clínicas, os setores de aquisição e inteligência eletrônica

A DINA desenvolveu um padrão típico de comportamento que incluía o uso de agentes descaracterizados, recrutados no âmbito das forças armadas, mas agindo de forma institucionalizada por fora da estrutura de mando oficial. Mantinha secretamente vários centros de reclusão onde a prática de tortura era a regra e várias medidas eram tomadas para manter o caráter secreto e

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

clandestino desses lugares. Também desenvolveria ações ilícitas no âmbito financeiro, o que incluiria variadas formas de associação com pessoas civis ou jurídicas, o estabelecimento de empresas próprias, a apropriação de veículos e de bens de pessoas detidas, além de contas bancárias espalhadas por vários países (INFORME RETTING, 1991).

Amparada ideologicamente pela DSN e “legalmente” pelo Decreto Lei 1.009 de 08 de maio de 1975, que explicitamente lhe facultou capacidades para realizar apreensões, a DINA desencadeou, juntamente com os serviços de inteligência militares, uma guerra interna dentro do país, que conduziu à repressão e eliminação de determinados setores considerados inimigos do Estado.¹⁰

Interessante destacar que no trabalho “A Polícia e a Política de Informações no Chile durante o governo Pinochet”, Pablo Policzer constata uma redução dos níveis de violência após o início das operações de repressão pela DINA. De acordo com os estudos realizados, Policzer afirma que houve uma mudança no *modus operandi* do sistema repressivo que vinha sendo desencadeado pelos militares imediatamente após o golpe. Ao invés de deter uma grande quantidade de “supostos subversivos,” a DINA teria passado a selecionar criteriosamente seus oponentes. Como resultado, o número de pessoas mortas ainda em 1973, que foi de 1800, teria caído para cerca de 400 em 1974, para cerca de 150 em 1975 e 1976, concentrando-se nos componentes do MIR e do Partido Comunista. Anteriormente, os altos níveis de violência impetrados pelos oficiais responsáveis pela repressão no país, seja através da tortura, das execuções sumárias e dos desaparecimentos, atingiram não apenas os “opositores” do regime, categoria que admite a presença de quaisquer representantes dos setores civil e militar do país, como também membros das Forças Armadas que se recusassem a reproduzir o padrão de conduta estabelecido para a repressão [POLICZER, 1998: 07-10].¹¹

O assassinato do general Letelier em 1976 marcaria o ápice do poder desses “exterminadores”, mas também o início de sua queda. [POLICZER, 1998:11] Ao confirmar a relação existente entre esse assassinato e a DINA, o governo norte-americano passou a pressionar o general Pinochet a extinguí-la e a restaurar o Estado de Direito. Somada às críticas internas de importantes setores de dentro do governo e das forças armadas, já desconfortáveis com o poder assumido por Contreras, a pressão norte-americana produziu efeitos.

A atuação da DINA estaria ameaçando a legitimidade que vários setores que apoiaram o golpe procuravam construir, não apenas dentro do país, mas perante a comunidade internacional. O argumento para a extinção da DINA extrapolava a questão dos Direitos Humanos e atingia o questionamento em relação à eficiência da agência de inteligência, incapaz de prever possibilidades de guerra entre o país e seus vizinhos, que ameaçariam o regime político vigente [POLICZER,

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

1998:16]. Em maio de 1977 os chilenos foram pegos de surpresa pelo anúncio da Argentina que declarou seu interesse em estabelecer soberania sobre o Canal de Beagle, o que quase conduziu esses países a deflagrarem uma guerra. Situação tensa também foi criada pela Bolívia que, em março de 1978, às vésperas do centenário da Guerra do Pacífico, cortou relações com o Chile, em função da ausência de preocupação desse país em encontrar uma solução para o problema na Bolívia, que havia ficado sem saída para o mar.

A partir do momento em que passou a significar um peso político para a administração de Pinochet, a DINA ficou ameaçada. Mediante o conjunto de pressões internas e externas o presidente Pinochet cedeu e anunciou em agosto de 1977, durante a visita do secretário assistente de Estado Terence Todman a Santiago, a extinção da DINA e a sua substituição pela *Central Nacional de Inteligência/CNI*, quem daria prosseguimento às suas atividades, ainda que em uma escala menor.¹²

CNI

A criação da CNI ocorreu através do Decreto 1.878 de 13 agosto de 1977. A DINA havia sido extinta pelo Decreto 1.876, de mesma data. Assim como sua predecessora, a CNI possuía faculdades para requerer informações que considerasse necessárias para a manutenção da segurança a *"cualquiera servicio del Estado, municipalidades, personas jurídicas creadas por ley o de las empresas o sociedades en que el Estado o sus empresas tengan aportes de capital, representación o participación."*¹³

Como principal órgão de inteligência do Estado, foi facultada à CNI

"reunir y procesar toda la información a nivel nacional, provenientes de los diferentes campos de acción, que el Supremo Gobierno requiera para la formulación de políticas, planes y programas... (y) ... la adopción de medidas necesarias de resguardo de la seguridad nacional y el normal desenvolvimiento de las actividades nacionales y mantención de la institucionalidad establecida"

A agência foi criada enquanto um organismo militar, como parte integrante do *Sistema de Defensa Nacional* e assim como a DINA, continuaria orientado a dar segurança ao governo e ao regime. Para o desempenho de suas funções, contaria com pessoal das forças armadas e com pessoal civil.

Ainda que os dois órgãos tenham sido criados com as mesmas funções e atribuições, duas importantes distinções devem ser destacadas: Primeiro, como tentativa de demonstrar a preocupação do governo com a legitimidade das ações desenvolvidas pela agência, ficou

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

estabelecido que a CNI, ao contrário da DINA, que agia com muito mais liberdade, apenas poderia deter pessoas a partir de uma ordem judicial. Segundo, a DINA havia funcionado como órgão autônomo, separado da hierarquia militar e diretamente subordinado à *Junta de Gobierno*. No caso da CNI, foi estabelecido algum tipo de controle, ao colocá-la sob a jurisdição do *Ministerio de Defensa* e ao determinar que o vínculo com o *Comando Supremo* dar-se-ia através do *Ministerio del Interior*.

Em princípio, a CNI foi conduzida pelo próprio Contreras, naquele momento já promovido a general, mas que pouco tempo depois seria substituído pelo general Odlanier Mena, quem permaneceria no cargo até 1980. O general Mena imprimiria uma maior presença pública da CNI junto à sociedade chilena, pois mesmo que a maioria das pessoas conhecessem a identidade de Manuel Contreras, principalmente pela medo que sua figura despertava, não eram divulgadas fotos suas, entrevistas ou quaisquer outros tipos de presença pública. Um exemplo concreto dessa nova imagem do serviço de inteligência que o general Mena gostaria de transmitir foi a convocação das principais autoridades eclesiásticas chilenas para uma apresentação formal. Mesmo que na prática essa reunião não tenha acarretado mudanças significativas, assinalou uma importante mudança no padrão de relações entre essas instituições e por conseguinte, entre a CNI e os líderes dos movimentos em defesa dos Direitos Humanos naquele país. De acordo com dados da *Vicaría de la Solidariedad*, o número de pessoas mortas durante a administração de Mena foi drasticamente reduzido e os desaparecimentos ocorridos durante aquele período pouco provavelmente estariam vinculados à CNI.¹⁴

Entretanto, a reativação do MIR, propiciada pelo regresso de seus membros do exílio, e a criação do grupo para-militar *Frente Patriótico Manuel Rodríguez/FPMR*, braço armado do *Partido Comunista* que renegou seus princípios pacifistas, decretando que todas as formas de resistência contra a ditadura seriam legítimas, “inclusive a violência” [POLICZER, 1998:17] causou uma reviravolta na condução da CNI.

Quando Pinochet condicionou a realização de prisões pela CNI ao uso de mandatos judiciais e vinculou-a diretamente ao *Ministerio del Interior*, isso realmente implicou um determinado grau de garantia aos cidadãos chilenos, que passaram a ter um maior conhecimento dos canais de informações, assim como inibiu o desenvolvimento de ações clandestinas. Entretanto o governo reagiu rápido e implacavelmente às ações reiniciadas pelo MIR e pela FPMP.¹⁵ Sua primeira ação foi nomear o general “linha dura” Humberto Gordon em substituição ao general Mena, que havia conduzido a CNI de maneira menos drástica que Contreras. Os assassinatos realizados pelo MIR

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

possibilitaram à CNI burlar o decreto de sua criação, ao recorrer ao artigo 1º do Decreto Lei 1.009, aquele de maio de 1975, que reconhecia publicamente, pela primeira vez, a faculdade da DINA de “*detener preventivamente a las personas a quienes se presume fundamentalmente culpables de poner en peligro la seguridad del Estado*” em casos de emergência ou sob o regime de estado de sítio. A partir de então a CNI aumentou suas ações repressivas. Egressos da DINA reapareceram e a CNI realizou milhares de detenções, as quais resultavam, em sua maioria, em torturas. Assim como a DINA, também possuiu vários centros clandestinos de detenção, interrogatórios e tortura. Há quem afirme que em termos de infra-estrutura, a CNI ainda teria sido maior do que a DINA. [GARCÍA, 2002].

Daí a afirmativa de que a CNI daria prosseguimento às ações desencadeadas pela DINA, ainda que os níveis de repressão fossem menores. Pelo menos dois motivos são identificados como barreira ao retorno das velhas táticas da DINA: primeiro porque, talvez à exceção da alta hierarquia da Igreja Católica, do MIR e da recém criada FPMR, vários setores da sociedade que supusessem alguma ameaça ao regime já haviam sido completamente desarticulados. Segundo, e provavelmente o mais importante, que o decreto de anistia havia sido promulgado em 1978, inviabilizando tecnicamente a proteção legal para o abuso dos Direitos Humanos. Claro que não caímos no otimismo ingênuo de que essa “inviabilidade” tenha extinto esse tipo de procedimento. Conforme já explicitamos acima, métodos coercitivos com altos graus de violência continuaram sendo aplicados, no entanto, os números registrados pelos arquivos da *Vicaría* e confirmados pelo *Informe Retting* comprovam que a CNI utilizou desses métodos de maneira muito mais organizada e selecionada do que sua predecessora.

Sem dúvida, a CNI aprendeu com erros da DINA. Atuando em um contexto político diverso da *Dirección*, recorrendo amplamente ao recurso da “negação plausível,” ao devolver os corpos de prisioneiros mortos a seus familiares, que coincidentemente teriam sido mortos, em sua maioria, em função de “choques” ocorridos entre os próprios prisioneiros, deixou um rastro de ódio menor que o de sua antecessora, se é que é possível graduar esse tipo de sentimento.

A discussão sobre a extinção da CNI iniciaria ainda em 1989, o que ocorreria oficialmente em 22 de fevereiro de 1990, pouco antes da transferência da administração do governo militar para o governo civil. Os militares que trabalharam na *Central* foram enviados para a reserva, sendo que o exército foi a única força a reincorporar seu pessoal. Inclusive, seria também o exército quem passaria a custodiar seus arquivos. Ao que tudo indica, esse pessoal não absorvido se transferiu, em sua

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

maioria, ou para o setor privado de investigações ou para o crime organizado ou para os grupos guerrilheiros.¹⁶

Militares

Além das seções responsáveis pela inteligência militar, propriamente dita, existem órgãos de inteligência com capacidade operativa dentro dos três ramos das forças armadas, do *Ministerio de Defensa* e dos *Carabineros*.

Os primeiros indícios da elaboração de um órgão de inteligência militar chileno são encontrados no exército. Logo após o fim da Guerra do Pacífico, e como forma de profissionalizar o seu exército, foi criado no Chile o *Estado Mayor General*, que se responsabilizaria pelo desenvolvimento das tarefas de inteligência. Essa implementação ocorreria em 1891, com a assessoria de oficiais alemães [DIRECCIÓN, 2001:137-149]. Em 1901 seria criado o *Departamento de Reconocimiento e Informaciones*, transformado em 1964 na *Dirección de Inteligencia del Ejército/DINE*. Seria composto basicamente por militares da ativa, com alguma exceções para oficiais da reserva e civis [PRIETO, 2002:259].

O exército também contou com o *Servicio de Inteligencia Militar/SIM*, que desempenhou um importante papel na perseguição dos militantes e simpatizantes dos partidos vinculados à UP e seus mais importantes dirigentes, imediatamente após o golpe de 1976. Aliás, afirma-se que esse órgão teria tipo um papel destacado na própria elaboração do golpe [HUMAN RIGHTS IN CHILE]. De acordo com o “*Informe del Experto sobre la cuestión de la suerte de las personas desaparecidas o cuyo paradero se desconoce en Chile,*” naquele momento o SIM seria o serviço de inteligência mais desenvolvido das forças armadas [INFORME DEL EXPERTO, 1980]. O SIM teria sua ação reduzida após a criação da DINA, para quem seria transferido boa parte de seus efetivos. Até meados de 1974 seguiu como o principal serviço de inteligência chileno a atuar nas províncias e após esse período passaria a atuar em estreita cooperação com a DINA. Responsável pela repressão no interior do país, detinha pessoas, as interrogava e posteriormente as enviava para Santiago, para que ficassem a cargo da DINA. [INFORME DEL EXPERTO, 1980].

Em relação à *Armada*, o *Departamento de Inteligencia Naval/DIN* foi criado em 1965, através de seu *Estado Mayor General* [TORRES, 2004]. Em 1968 se transformaria em *Servicio de Inteligencia Naval/SIN*, nome pelo qual se tornaria extremamente famoso durante o governo Pinochet, mesmo

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

tendo seu nome novamente alterado para *Dirección de Inteligencia de la Armada/DIRINTA*, em 1986.

O funcionamento do SIN teria aparecido publicamente pela primeira vez, pouco antes do golpe militar, quando realizou investigações e reprimiu uma pequena organização de sub-oficiais da *Base Naval de Talcahuano* [Concepción], que havia tornado público o seu interesse em defender a administração de Salvador Allende [PRIETO, 2002:259]. Inclusive, as províncias de Concepción e de Valparaíso, onde funcionava a *Academia de Guerra Naval* e o quartel *Almirante Silva Palma*, funcionariam como os principais centros de detenção e tortura do SIN. Esse órgão possuiria, entre seus principais objetivos, perseguir os membros do MIR, ataque massivo que se concentraria entre no final de 1974 e começo de 1975 [INFORME RETTING, 1991/INFORME DEL EXPERTO, 1980].

Não ficou muito claro o tipo de relação que o SIN mantinha com a DINA. Provavelmente deve ter prevalecido algum tipo de rivalidade entre esses órgãos, uma vez que a partir de 1975, ao montar um escritório no Regimento Maipo, na zona de Valparaíso, a DINA assumiu a responsabilidade pela perseguição aos membros do MIR. Entretanto, informações localizadas no *Informe Retting* fornecem indícios de colaboração, em que o SIN entregaria a DINA os membros do MIR por eles detidos. Além disso, a participação de algum oficial naval do SIN na direção da DINA e a sua representação dentro do *Comando Conjunto/CC* [grupo organizado exclusivamente para desencadear operações repressivas, composto por civis e militares] evidenciavam um certo nível de cumplicidade entre eles [INFORME RETTING, 1999].

O *Servicio de Inteligencia de la Fuerza Aérea/SIFA* foi criado em 1976. Distribuído em todo o país, seria responsável por processar toda informação sensível à sua área de competência [PRIETO, 2002:260]. Subordinado à *Dirección de Operaciones del Estado Mayor de la Fuerza Aérea*, o SIFA receberia frequentemente instruções diretas do comando em chefe. Além de desenvolver as tarefas profissionais vinculadas tradicionalmente à inteligência militar, também possuiria um grupo de operações responsável pela repressão política. Teve como principal QG a *Academia de Fuerza Aérea* e seria integrado inicialmente por oficiais, suboficiais, soldados e conscritos da FACH e por membros da *Policia de Investigaciones*. Para auxiliá-lo no desenvolvimento de suas funções, as FACH ainda contrataria civis, a maioria deles membros de grupos nacionalistas ou de extrema direita tais como *Movimiento Patria Y Libertad*, que passariam a atuar como agentes do SIFA [INFORME RETTING, 1991].

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

Uma das primeiras ações repressivas por ele desencadeada teria sido a identificação e repressão aos membros da FACH que apoiavam o governo socialista, a exemplo do que havia ocorrido com o SIN. Também manteve importante papel junto às *Fiscalías de Aviación* encarregadas de reprimir os grupos armados da UP.

Em meados de 1974 o SIFA se destacaria, paralelamente à DINA, como um dos serviços de informações de maior atuação dentro do sistema repressivo. Paralelamente, porque naquele momento prevalecia uma extrema rivalidade entre esses órgãos, resultado principalmente do acordo que o SIFA tentou estabelecer com líderes do MIR em julho ano. O SIFA, utilizando-se de intermediários, havia proposto ao MIR libertar os membros do organismo detidos em seu poder e, em troca, seus líderes teriam que abandonar o país e garantir que não desencadeariam outras ações no prazo de três anos, além de entregar suas armas [ROJAS, 1988:68].

A não aceitação do acordo por parte do MIR teve como consequência uma perseguição desenfreada a seus membros, os quais se tornariam as principais vítimas do SIFA. Entretanto, após o fracasso das negociações entre o SIFA e o MIR, a DINA teria se proposto a realizar, com exclusividade, o desmantelamento da organização, colidindo de frente com os interesses do SIFA. Teria sido frequente as disputas dos dois órgãos pela detenção de importantes membros desse movimento, acarretando, várias vezes, buscas simultâneas ou sucessivas na casa de uma mesma pessoa [INFORME RETTING, 1999].

Entre os meses de setembro e dezembro daquele ano, teria sido registrada uma média mensal cerca de três enfrentamentos de rua entre os serviços de inteligência e o MIR e de detenções. Entretanto, acabou prevalecendo uma diferença de resultados entre a DINA e o SIFA em relação ao MIR: enquanto o pessoal da FACH obtinha sucesso na detenção, tortura e assassinatos de seus dirigentes, a DINA realizava, em sua maioria, detenção de militantes de menor relevância. Outra coisa que os diferenciava seria a inexistência de uma política de desaparecimentos forçadas, não obstante a gravidade dos abusos por ele cometidos [ROJAS, 1988:28].

Posteriormente transformada em *Dirección de Inteligencia de la Fuerza Aérea/DIFA*, teria desenvolvido uma atuação repressiva ainda maior. Aliás, a transformação de SIFA em DIFA no ano de 1975 visava justamente ampliar a capacidade da FACH em relação ao seu sistema de informações, à sua capacidade de detectar possíveis infiltrações, além de atuar com mais eficácia na neutralização do inimigo interno, dessa vez enfatizando a repressão aos membros do Partido Comunista. Sua estrutura seria composta basicamente por duas áreas, divididas aproximadamente

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

entre seis ou sete seções. Uma dessas seções seria a de *Operaciones Especiales*, cujos membros participariam ativamente do *Comando Conjunto* [INFORME RETTING, 1991].

Além desses órgãos diretamente vinculados aos três ramos das forças armadas, para assimilar de uma maneira mais completa a atuação da comunidade de inteligência chilena durante o regime militar, também devemos conhecer os órgãos de informações criados por *Carabineros* durante o regime militar, que atuavam em estreita parceria com a DINA.

Imediatamente após o golpe de 1973, a força policial *Carabineros* foi declarada pela *Junta* como instituição militar de *status* equivalente ao das forças armadas e colocada sob a jurisdição do *Ministerio de Defensa*. Com poderes maiores do que quando se encontrava subordinado ao *Ministerio del Interior*, *Carabineros* criou o *Servicio de Inteligencia de Carabineros/SICAR*, em substituição à *Comisión Civil de Carabineros*. Já em 1974 esse serviço seria substituído pela *Dirección de Inteligencia de Carabineros/DICAR*, mas várias de suas funções desenvolvidas no interior do país permaneceriam funcionando sob a chancela do SICAR, dificultando a delimitação temporal de atuação desse órgão.

Tanto no caso do SICAR como do DICAR, o diretor dependia diretamente da direção geral da instituição. Além de um diretor, contava com um sub-diretor, sob os quais estariam subordinados cinco departamentos, responsáveis pelas funções de inteligência, contra-inteligência, análise de informações e proteção a determinados serviços públicos [INFORME RETTING, 1991].

No princípio, seguindo a linha estabelecida pelos militares, o órgão responsável pela tarefa de inteligência deveria identificar e reprimir os membros do próprio corpo da instituição que tivessem respaldado o governo anterior. Depois, a partir da implementação da DINA, esses órgãos passariam a atuar em estreita colaboração. Apesar da ausência de um vínculo explícito/oficial, o DICAR destinou em 1974, parte de seus membros para a DINA. *Carabineros* se tornaria o principal responsável pela vigilância dos locais de detenção e tortura sob responsabilidade da *Dirección*, além de realizar detenções, interrogatórios e torturas [INFORME DEL EXPERTO, 1980]. Mesmo os policiais *carabineros* que não trabalhavam vinculados à DINA, a ela disponibilizavam todas as pessoas que haviam detido por razões políticas. Essa comunicação seria realizada através da *Central de Radiopatrullas de Carabineros*, que mantinha uma frequência de rádio secreta com a DINA. Dessa forma, não havia nenhum registro formal de que a pessoa teria sido presa e muito menos que teria sido transferida para as mãos da DINA [INFORME RETTING, 1999].

A ausência de legislação, seja secreta ou pública, ou talvez a ausência de acesso sobre informações oficiais relacionadas aos organismos chilenos não nos permite definir com precisão muitas datas de

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

criação, extinção, funções e responsabilidades, importantes referências para o desenho institucional do sistema, deixando-nos como única alternativa confiar na veracidade das informações produzidas pelos principais organismos de Direitos Humanos chilenos, que desenvolveram um seríssimo e importante trabalho ainda durante o período ditatorial, e nos poucos trabalhos que abordam esses órgãos pela perspectiva institucional.

Entretanto, às vezes os dados encontrados sobre determinados órgãos não são coincidentes, obrigando-nos a trabalhar com um grau de incerteza ainda maior, como é o caso da criação da *Dirección de Comunicaciones de Carabineros/DICOMCAR*, órgão responsável pela inteligência dos *Carabineros* em substituição à DICAR.

DICOMCAR teria sido criada ou em 1981 [PRIETO, 2002:260] ou 1983 [POLICZER, 1998:18], com a responsabilidade de liderar ataques contrainsurgentes durante um período marcado pelo crescimento da resistência aberta ao regime. Responsável por vários crimes políticos que causaram grande comoção pública, foi substituída pelo *Departamento de Asuntos Internos/DAI* em 1985.

A DICOMCAR se tornaria tristemente conhecida em função do sequestro e degolamento de três membros do *Partido Comunista* em março de 1985, importantes colaboradores da *Vicaría*. A deplorável atuação da DICOMCAR acarretaria graves prejuízos não apenas para a instituição *Carabineros*, mas para o próprio governo militar. A reação desencadeada pela sociedade e por vários setores políticos obrigou o governo a tomar uma postura decisiva em relação ao caso. Os oficiais suspeitos pelo crime foram levados a julgamento e a própria CNI auxiliou a justiça a condenar os policiais *carabineros* envolvidos. Nessa ocasião a DICOMCAR seria rebaixada a departamento, sendo transformada em *Departamento de Asuntos Internos*, vinculado à *Dirección de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile*.

A relação que os *carabineros* tiveram com a CNI foram bem distintas das estabelecidas com a DINA, talvez em função das posturas assumidas pelo general Mena assim que assumiu sua direção. Apesar dos indícios de colaboração, várias foram as vezes em que houve conflito sobre a forma com que elas deveriam ocorrer [PRIETO, 2002].

O relatório detalhadamente produzido pela CNI seria peça fundamental na identificação dos criminosos e condenação dos policiais *carabineros*. A condenação provocaria a renúncia de todo o alto comando da instituição, forma de protesto ao resultado do julgamento encontrada pelos oficiais, que sustentavam que os *carabineros* não estavam envolvidos e que a justiça e o CNI teriam se precipitado. Renúncia que conduziria a uma nova cisão na composição do governo, já que entre esses oficiais se encontrava o general César Mendoza, representante de *Carabineros* na *Junta*

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

Militar de Gobierno desde 1973. Ocorrido em um momento completamente inoportuno para o governo, que vislumbrava a possibilidade reforçar os graus de legitimidade seu poder através do plebiscito imposto pela Constituição de 1980, que ocorreria dentro de três anos, o caso pode ter funcionado como o *fiel da balança*, quando o governo perdeu o plebiscito por uma mínima margem de diferença de votos. Um pouco à semelhança da vergonhosa derrota das Malvinas na Argentina e do caso Riocentro no Brasil, *Degollados* representaria fator decisivo no declínio do poder militar.

Na área de inteligência/segurança militar, ainda haveria no Chile dois agrupamentos compostos por oficiais de diferentes ramos das forças armadas, um com atuação concentrada na província de Concepción e outro em Santiago.

Em Concepción, região na qual teve origem o MIR, o *Servicio de Inteligencia Regional/SIRE* assumiria o controle da região com a responsabilidade de perseguir membros do principal grupo guerrilheiro do país [INFORME RETTING, 1991]. Integrado por membros da armada, do exército, de *Carabineros* e do *Servicio de Investigaciones*, o SIRE provavelmente se encontraria organicamente vinculado à estrutura de mando da DINA e seria o responsável por manter prisioneiros em distintos lugares e pela tortura e morte de várias pessoas nessa região [TORRES, 2004].

No caso de Santiago, cremos que serão necessárias mais do que essas meras 7 linhas para falar do segundo grupo que mesclava membros dos vários ramos castrenses. Tratava-se do *Comando Conjunto/CC*, uma coordenação de inteligência e repressão política que concentraria suas atividades em Santiago e que seria integrado por representantes de quase todo o sistema repressivo chileno, à exceção da DINA.

Não constatamos consenso em torno do tempo exato em que o CC teria funcionado, mas podemos afirmar que teria atuado, pelo menos, entre os anos de 1975 e 1977. Por ainda existir pouca clareza em relação às operações desencadeadas por essa “entidade”, várias também foram as hipóteses elaboradas sobre sua criação e funcionamento, entre as quais destacamos pelo menos duas.

A raiz da criação do CC se localizaria, para alguns, na relação estabelecida entre o SIN e a SIFA/DIFA, na qual a *Fuerza Aérea* solicitaria a ajuda da *Armada* para reprimir o MIR. Essa demanda se daria em função da existência de um banco de dados produzido pelo SIN antes mesmo do golpe, para identificar grupos de apoio à *Unión Popular* [a existência desses arquivos é corroborada pelos dados anteriormente apresentados sobre a criação do SIN]. Essa cooperação teria criado um fluido intercâmbio de informações entre os militares, que resultaria na formação do CC, “*grupo repressivo que salió a luz pública en 1975*” [RAMÍREZ, 2001].

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

A perspectiva apresentada pelo *Informe Retting* destaca-se como a mais plausível. Aliás, escrever sobre o sistema repressivo a cargo dos serviços de inteligência no Chile após a divulgação desse *Informe* chega a ser uma tarefa ingrata, pois a grande variedade de textos produzidos sobre o assunto possui como referência esse documento. Longe de significar qualquer tipo de crítica ao trabalho, apenas estamos querendo destacar que, em um universo onde a regulamentação legal é praticamente inexistente ou inacessível, pouco ou quase nada podemos trazer de contribuição sobre o assunto, a não ser o fato de, por si só, abordar o tema.

Dessa forma, a explicação mais plausível para a articulação do CC, fornecida pelo *Informe*, seria o receio em relação ao acúmulo de poder nas mãos do coronel Contreras e da DINA. Seu rápido crescimento, o amplo raio de ação que atingia, e a opacidade e impermeabilidade a qualquer tipo de controle teria provocado temores entre oficiais e membros dos vários outros setores de inteligência. Temores que aumentariam após a ordem confidencial escrita pessoalmente por Pinochet e disseminada para os comandos-em-chefe através dos ministérios do *Interior* e *Defensa*, determinando que a detenção de todas as pessoas que atentassem contra a ordem política instaurada seria de exclusiva responsabilidade da DINA. A obrigação de conduzir membros de suas próprias fileiras, detidos por suspeita de colaboração ou pertencimento a movimentos de esquerda significava uma intervenção direta da DINA dentro de cada uma das hierarquias. Nessa perspectiva, a manutenção das operações de busca, com uma evidente participação de membros civis nacionalistas de ultra-direita (*Movimento Pátria y Libertad*), e a conseqüente recusa da *Fuerza Aérea*, através da DIFA, em obedecer essa ordem, implicaria a existência do CC, agrupamento que seria reforçado no fim de 1975 através da colaboração de membros das outras forças, mantendo-se a predominância da FACH [INFORME RETTING, 1991].

A relação entre DINA e o CC seria péssima, o que na verdade apenas refletiria o confronto existente entre a DINA e a SIFA, entre o coronel Manuel Contreras e Pinochet por um lado, e o general Gustavo Leigh por outro. Essa rivalidade teria conseqüências graves. Um desses exemplos é a prisão de três membros do CC suspeitos de terem entregado informações à DINA. A um desses oficiais foi dado baixa, e os outros dois simplesmente foram executados.

Policiais carabineros, através do SIFAR/DICAR se destacaria como um dos mais importantes colaboradores do CC, sendo que DINE e SIN tiveram uma participação de menor relevância [RETTING, 1991 e GARCÍA,2000]. Inclusive, parece que foi justamente um “*operativo exitoso*” desenvolvido principalmente por carabineros em dezembro de 1975 que marcaria, para muitos, o

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

início das atividades do CC. Não coincidentemente, após essa data a SIFA retiraria todos os seus membros que estivessem inseridos na DINA.

Organizado sem uma formalização institucional, o CC atuou de forma completamente clandestina. A sua existência apenas seria revelada em 1984, mediante a confissão de um de seus ex-agentes, o cabo da FACH, Andrés Valenzuela Morales [GARCÍA, 2000].

De acordo com os dados apresentados pelo *Informe Retting*, o CC não teria sido organizado com o objetivo de eliminar o MIR, mas sim os membros do Partido e da Juventude Comunista. Para cumprir com seus objetivos, um de seus chefes, provavelmente oriundo da FACH, teria ordenado a obtenção de informações sobre o PC na área sul de Santiago, a qual, militarmente, encontraria sob sua responsabilidade.

Nessa região, importantes prisões de membros do PC foram realizadas, na medida em que essas pessoas, face a desumana pressão física e psicológica imposta pela tortura, passaram a colaborar com o CC. A associação entre as informações recolhida e os dados existentes nos arquivos dos vários setores de inteligência militares contribuiu consideravelmente para o desmantelamento e assassinato dos membros do Comitê Central do PC. Dados do *Informe Retting* responsabilizam o CC pelo assassinato de no mínimo 30 pessoas. Evidências indicariam que mesmo após sua desarticulação, alguns de seus integrantes seguiram com operações repressivas subordinadas a *Carabineros*.

Direcionados para a repressão política, o conjunto dos serviços de informações/inteligência militares chilenos foram igualmente acusados de serem incapazes de atender à função de dotar o Estado de informações capazes de preveni-los diante de surpresas desagradáveis, mesmo no âmbito interno. Foram incapazes de prever o movimento guerrilheiro Montaña de Neltume [composto por uma frente de sobreviventes do MIR], ocorrido durante os anos 80, o atentado contra o general Pinochet em 1986, a derrota no plebiscito presidencial de 1988 e de identificar o esconderijo de armas da FPMR, em Carrizal Bajo [para onde estavam sendo destinadas 80 toneladas de armas e munições que vinham sendo enviadas pelo governo cubano via Nicarágua].

Para resumir as *condições antecedentes* que caracterizaram o processo inicial de construção do sistema de inteligência no Chile podemos destacar cinco pontos:

Primeiro, a ênfase na segurança interna. A formação do sistema, incluindo as agências civis, sucedeu o golpe militar de 1973 e respondeu à necessidade de assegurar a instalação e a manutenção do poder militar. No caso dos serviços civis de informações, foram criados juntamente

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

com o regime militar e agiriam com altíssimos graus de violência. Houve uma institucionalização das formas de repressão desenvolvidas de forma clandestina e que incluíam todo tipo de violação aos direitos civis e humanos.

Segundo: forte apoio da sociedade civil no exercício da repressão, expressa nas colaborações dos vários grupos civis radicais de extrema direita.

Terceiro, uma rede de organismos dotados de meios próprios de coleta de informações, com altos graus de autonomia e que competiam, várias vezes, entre si. A rivalidade entre grupos de agências [DINA/Carabineros X Armada e Fuerza Aérea] ficaria explícita na formação do Comando Conjunto.

Quarto, total ausência de controle. Na agência “civil” houve grande concentração de poder nas mãos do coronel Contreras, quem respondia unicamente à Pinochet, excluindo a necessidade de se reportar aos outros membros da *Junta*.

Quinto, a limitada eficácia do sistema para servir às necessidades da defesa nacional e à segurança interna. Os serviços de inteligência militares, principais responsáveis pela inteligência externa, assim como os órgãos civis, estavam unicamente preocupados com a perseguição aos opositores políticos do regime.

4.2 Clivagens e momentos críticos

4.2.1 A derrota do plebiscito e a transição compactuada.

No Chile a aprovação da Constituição de 1980 proveu o Poder Executivo de recursos que davam respostas às demandas da oposição, sem que fosse obrigado a recorrer às improvisações, diminuindo a legitimidade de suas reações. Essa Constituição pode ser considerada um golpe de mestre de Pinochet, na qual ele desenhou a organização política do país de forma a lhe assegurar algum tipo permanente de poder. As cláusulas transitórias da Constituição de 1980 programavam as cláusulas permanentes, o que incluía as preparações para a eleição dos próximos corpos presidenciais, a permanência dos militares por no mínimo mais dois mandatos consecutivos, um alto poder concentrado nas mãos do presidente, entre outras prerrogativas.

“Legalmente,” o governo fixou seus prazos. Através dessa Constituição Pinochet assegurou o início de uma transição extremamente lenta, cujos rumos estariam condicionados à realização de um novo plebiscito. Seria apenas depois de 8 anos da aprovação da Constituição de 1980, ou seja, em 1988, que os chilenos teriam direito a decidir se desejariam ou não manter Pinochet no poder por mais outros 8 anos, antes de 1989 não haveria eleições. Foi com base nesse instrumento que o regime militar chileno conseguiu resistir às pressões e à mobilização política iniciada em 83, que demandava eleições competitivas.

Entre o fim da década de 1970 e o começo da década de 1980 o Chile havia passado por um grande aumento do desemprego e a economia foi marcada pela perda do poder aquisitivo da população. Em 1983, o agravamento da crise econômica, associado ao aniversário de 10 anos do golpe, trouxe um momento de convulsão e violência no país. Enquanto pela televisão propagandas governistas divulgavam a paz, nas ruas, aquele 11 de setembro se configurou como um dos mais violentos da história chilena. 18.000 efetivos do exército saíram às ruas de Santiago para reprimir os movimentos organizados pelos partidos políticos de oposição, pelos movimentos de mulheres e de Direitos Humanos, sindicatos, estudantes, etc, deixando como rastro um saldo de 27 mortos [POLOMER, 2002:24].

Uma nova tentativa de pressionar a retirada dos militares do controle direto do poder ocorreria em 1985, quando os democratas e socialistas firmaram uma aliança política em favor da democracia. A base do discurso eslava na ausência de legitimidade interna de um governo que cada vez mais

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

dividia seus cidadãos. Porém, o regime mantinha poder suficiente para negar o diálogo à oposição, o abandono do poder, a terminar com a censura de imprensa e outras práticas repressivas. Nessas ocasiões Pinochet recorria ao programa para a transição elaborado dentro da constituição aprovada pela população, que assegurava a sobrevivência do regime estritamente militar até 1989.

Clivagem

A aprovação da Constituição de 1980, que fornecia a legitimidade para as cláusulas condicionantes da transição, talvez tenha sido a principal responsável pela confiança e pelo otimismo do governo face ao plebiscito de 1988. A recente recuperação econômica do país e o medo por parte da população de um retrocesso da violência também reforçariam a crença na vitória. É provável que essa confiança tenha levado Pinochet a subestimar a capacidade de mobilização da oposição política chilena, que desencadeou uma expressiva campanha a fim de convencer a população a votar a favor de sua saída. Confiança compreensível, haja vista a apertada vitória da oposição no plebiscito, com 54,7% dos votos.

Ao obter apoio suficiente para negar a permanência de Pinochet na Presidência da República por mais oito anos, a aliança política que ficou conhecida como *Concertación* deu início ao processo de barganha entre oposição civil e o regime militar, assegurando um efetivo início de transição para a democracia. A derrota no plebiscito funcionaria como a *clivagem* responsável por propiciar um momento de rearticulação da estrutura institucional chilena.

Momento crítico

O *momento crítico* chileno que compreende o período pós-plebiscito e a eleição de Patricio Aylwin para a Presidência da República ficaria caracterizado pela manutenção dos militares no centro da política chilena. Ainda que o resultado do plebiscito tenha sido uma surpresa, ele não pegou os militares desprevenidos. A Constituição de 1980 já estabelecia todo o procedimento a ser seguido nesse caso, e as leis orgânicas editadas às pressas por Pinochet, assegurar-lhes-iam- uma capacidade de intervenção na administração política do país, impensável para um contexto democrático.

Pouco antes da posse do presidente Patricio Aylwin, o general Pinochet havia reforçado a autonomia militar e transferiu o poder que o presidente poderia ter sobre os militares para o comandante-em-chefe das forças armadas. Ao presidente foram vedadas as funções de designar os comandantes das forças armadas e de removê-los, sendo que os mesmos teriam seus cargos

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

assegurados pelo mandato de 4 anos. Eram esses chefes quem indicariam os nomes para a promoção e designação de generais, prorrogando a permanência de oficiais leais a Pinochet na alta hierarquia castrense. Ou seja, foi retirado da Presidência da República o exercício do cargo de chefe supremo das forças armadas. Pinochet, a quem foram facultadas essas responsabilidades, não poderia ser removido de sua função nos próximos 8 anos, e quando se retirasse do cargo teria uma vaga vitalícia no Senado, assegurando sua imunidade.

Outras restrições seriam a composição no CSN, do senado e a distribuição orçamentária. Na estrutura do *Consejo*, o presidente, juntamente com outros três civis, passaria a dividir o poder de igual forma com os chefes das três forças armadas. Esses militares possuíam autoridade para convocar o *Consejo*, para discutir questões relacionadas à “segurança nacional” e possuíam a faculdade de designar quatro senadores e três membros para a Corte Constitucional. O governo ainda seria obrigado a destinar para as forças armadas 10% dos lucros obtidos pela venda do cobre nacional.

A separação entre militares como governo e militares como instituição definidas pela Constituição de 1980, com ambas submetidas ao controle de Pinochet, assegurou tanto a coesão quanto a hierarquia militar. A estabilidade alcançada pelo governo e a liderança militar exercida por Pinochet refletem as estruturas de tomada de decisão que foram concebidas para minimizar as disputas políticas e que acabaram por fortalecer a capacidade dos militares de impor suas vontades durante o início da transição. Posição fortalecida pela recuperação econômica do país diante da grave crise que o atingira no começo da década de 1980.

No Chile era a oposição quem queria negociações. A transferência do controle direto do poder foi promovida pelos próprios militares que, através da Constituição de 1980, mantiveram princípios jurídicos que asseguraram as prerrogativas das forças armadas e a ordem autoritária, assim como o modelo econômico. O resultado do desequilíbrio na balança do poder foi a aprovação parcial de algumas propostas da oposição, que ainda seriam submetidas a outro plebiscito, entre elas a legalização do *Partido Comunista* e algumas reformulações sobre as liberdades civis.

Em realidade, a capacidade de barganha da oposição civil era tão reduzida que às vezes fica até difícil falar em negociação. O que ocorreu foi o respeito aos termos legais impostos pela Constituição de 1980. Diante da concentração do poder nas mãos dos militares e de sua capacidade de impor as regras do jogo, a aceitação de um texto constitucional que não representava a vontade da maioria do povo chileno não foi uma escolha do poder civil, mas sim uma condição *sine qua non* para assegurar o processo de transferência da administração militar para a um governo civil.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

De uma maneira geral, naquele momento a oposição ficou em uma situação extremamente delicada, diretamente dependente da boa vontade militar em deixar o governo. Quaisquer descuidos poderiam gerar tensões e enfrentamentos capazes de conduzir o país a um retrocesso autoritário. As previsões para a nova democracia chilena que emergiria nessas condições realmente não poderiam ser muito otimistas, pois a possibilidade de se mudar as leis imediatamente após a saída de Pinochet era reduzida, já que os arranjos institucionais foram elaborados de forma a quase impossibilitar a reformulação da Constituição autoritária de 1980.

Legado inicial

No começo do governo Aylwin, os principais pontos da agenda política diziam respeito à manutenção da governabilidade política do país face à questão das reivindicações por justiça em relação à violação dos Direitos Humanos; ao retorno dos militares a funções estritamente profissionais; à finalização da retomada de legitimação institucional através do processo eleitoral municipal e às alterações na legislação trabalhista.

Alcançar um ponto de equilíbrio entre a reconciliação nacional e a subordinação militar seria um dos maiores desafios da recente democracia chilena. A questão dos Direitos Humanos havia assumido uma posição de destaque e a reconciliação se transformaria no principal condutor da sociedade chilena rumo a uma efetiva democratização. A administração desse tema exigiu muita cautela. Por um lado a legitimidade das reivindicações, a repressão no país havia sido extremamente violenta, transformando essa questão em uma ferida aberta do novo regime. Por outro a impotência de atendê-los face não apenas à capacidade persuasória do poder militar, mas pelo fato de todos os recursos judiciais e políticos capazes de atendê-los estarem controlados por Pinochet.

Para honrar ainda que parcialmente com o compromisso assumido com a sociedade civil durante a campanha eleitoral, durante a qual se comprometera a estabelecer a verdade e a justiça, ao mesmo tempo em que obedeceria as amarras institucionais impostas pelo regime que não permitiriam o estabelecimento de *juicios*, a exemplo do que havia ocorrido na Argentina, o presidente Aylwin criou a “*Comisión de Verdad y Reconciliación*.” O objetivo dessa comissão foi claramente explícito: não produziria julgamentos, apenas traria à tona informações precisas sobre o processo de repressão que resultou na morte e desaparecimento de milhares pessoas no Chile.

O resultado do trabalho desenvolvido por essa comissão foi apresentado pelo que ficou conhecido como *Informe Rettig*. Nele se encontram análises de testemunhos prestados em processos judiciais

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

no Chile e no exterior, documentos oficiais, documentos privados, estudos elaborados sobre o tema, declarações de pessoas vinculadas diretamente à DINA, tanto por terem trabalho nela ou apenas colaborado, arquivos de imprensa e vários testemunhos de vítimas da repressão prestados à própria comissão. Trata-se do conjunto mais completo de informações sobre a DINA e a atuação dos vários serviços de segurança e inteligência no Chile durante a repressão. Não obstante o criterioso trabalho realizado pela comissão, através dos levantamentos e buscas realizadas e da variedade de depoimentos coletados, e embora tenha sido aceito pela maioria da sociedade chilena, a Marinha e o Exército negaram tanto sua validade histórica como jurídica.

Em que pese a tensão gerada pela expectativa da divulgação do informe, o rechaço das forças armadas não acarretou uma paralisação ou retrocesso no processo de transição, passados poucos meses das declarações militares o governo reafirmava a necessidade de se promover a pacificação nacional, através do respeito às instituições democráticas e ao estado de direito e empreenderia novas ações no sentido de demonstrar respeito e solidariedade a todos aqueles que sofreram com a repressão no país. Ações importantes, sobretudo, pelo caráter simbólico que carregaram, a exemplo da inauguração do “*Memorial del Detenido Desaparecido y del Ejecutado Político*”, no *Cemitério General de Santiago*, e do enterro oficial do presidente Salvador Allende.

Aproveitando as brechas possibilitadas pela Constituição de 1980 o governo da *Concertación*, assim como assegurou a investigação da comissão, avançou em três importantes passos: Primeiro, conseguiu reduzir o orçamento das forças armadas para o ano de 1991. Diante da redução das possibilidades das guerras clássicas, a quantidade de recursos destinados para as forças armadas passou a ser considerado desnecessário e até mesmo abusivo, considerando a carência de recursos em áreas que deveriam ser priorizadas. Segundo, limitou o número de assentos no topo da hierarquia militar, mesmo e apesar da presença e influência de Pinochet no comando do exército. A Corte Constitucional suportou interpretações presidenciais capazes de refrear a promoção de um general proposto pelo chefe do Exército. Terceiro, em relação aos serviços de inteligência civis criados durante a ditadura militar com o objetivo principal de reprimir a oposição e assegurar a implementação e manutenção do regime, como esses já haviam sido extintos pelo próprio Pinochet [a CNI, sucessora da DINA, foi dissolvida antes da transferência do governo] Patricio Aylwin criou uma agência civil para recolher informações e coordenar as atividades direcionadas ao combate ao terrorismo, o *Consejo de Coordinador de Seguridad Pública*¹⁷ e ainda estimulou um debate civil sobre a reformulação da área de inteligência civil, como veremos detalhadamente na próxima sessão desse capítulo.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

Outra forma encontrada pelo governo civil para reduzir a autonomia militar foi convidar os militares a colaborarem com a definição de aspectos importantes para o desenvolvimento do país e tentar integrá-los a vida nacional utilizando de suas próprias funções constitucionais, tais como a ajuda em casos de desastres naturais entre outros. Entretanto, essas foram as únicas conquistas possíveis, pois avançar no controle sobre as forças armadas poderia conduzir a uma grave crise no ainda frágil sistema político.

Além do rechaço ao *Informe* ainda haveria outras oportunidades em que os militares desafiariam a autoridade do primeiro governo civil. Em 28 de maio de 1993, por exemplo, o “boinazo” se configuraria como um dos mais tensos momentos entre civis e militares nesse processo de refundação democrática. O processo de investigações sobre o filho de Pinochet, acusado de emitir cheques do *Ejército* para fins pessoais, teria levado um contingente de *boinas negras* a rodear o edifício das forças armadas, como sinal de aquartelamento. O conflito seria superado apenas quando o então ministro do interior, Enrique Krauss, assumiu o compromisso de suspender a investigação sobre os “pinocheques.”

Outro exemplo seria a prisão do general Contreras, preso pelo assassinato do general Letelier em Washington em 1976. A sua resistência desencadeou uma demonstração de força do *Ejército*, ao desobedecer a autoridade civil e deixar clara a capacidade de influência do general Augusto Pinochet. Ainda que não se tratasse de uma tentativa de golpe, a demonstração de poder arquitetada se apresentou como uma maneira de forçar o governo a fazer concessões diante de novos embates.¹⁸

Por paradoxal que pareça, esse padrão de comportamento militar influenciaria positivamente o processo de democratização chilena: se de maneira imediata ele impediria a imposição do controle civil sobre as forças armadas, ele estimularia o processo de *pacificación nacional*. A partir das posturas anti-democráticas explicitadas nesse tipo de demonstração de força, o general Pinochet, que havia deixado o governo com um alto índice de aprovação da população chilena em 1990 [a oposição venceu o plebiscito com uma margem mínima de votos], teve seu prestígio reduzido. Já em 1992, as atitudes do governo, reconhecidas pela população como legítimas, eficientes e imparciais, indicavam que o Chile fortalecia seu caminho em busca da consolidação democrática.¹⁹

No campo profissional, três fatores principais marcariam o início de um processo de readequação das instituições militares chilenas durante o governo democrático: a onda de democratização em curso na América Latina, o fim da *Guerra Fria* e o início da globalização [VELOSO, 2004]. A transferência do poder para os civis na região e o aumento do reconhecimento da importância da democracia em todo o mundo implicava a necessidade de se respeitar os direitos essenciais dos

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

cidadãos. A queda do Muro de Berlim desapareceria com o inimigo tradicional e levava abaixo a DSN que havia servido de eixo ideológico para os militares durante décadas. Além do mais, impulsionou de maneira inédita o estabelecimento de cooperações internacionais, de acordos econômicos, a formação de blocos regionais e a emergência de novos atores, demandando uma re-elaboração do novo papel das forças armadas não apenas no Chile mas na maioria dos países latino-americanos.

Na América Latina, não só a ameaça comunista havia desaparecido, como a construção de associações comerciais criou uma interdependência entre esses países que reduziria drasticamente a hipótese de conflitos fronteiriços. Dessa forma, além de sua preocupação com os juízos e com as investigações que balizariam o *Informe Retting*, os militares chilenos também tiveram que refletir sobre os temas corporativos e profissionais.

A preocupação civil em assegurar a manutenção da democracia possibilitaria aos militares uma auto-definição de sua função institucional em relação ao novo cenário internacional e a buscar soluções para o seu emprego de forma autônoma. O inimigo interno foi substituído pelas novas ameaças, deslocando o foco principal das preocupações militares para questões externas, o que em alguma medida conduziria o retorno das forças armadas à sua função clássica, a defesa do estado, mas deixando abertas as possibilidades de os militares definirem seus novos papéis em relação às ameaças de origem interna [VELOSO, 2004].

De uma maneira geral a dinâmica de sobrevivência durante o primeiro governo da *concertación* inviabilizaria o sucesso do governo em formular e implementar diretrizes para a área de defesa no país, propriamente dita, o que não significa a ausência de planos e ações, pois foi justamente nesse governo que foram praticamente superadas as controvérsias sobre os limites fronteiriços com a Argentina, acarretando significativos avanços em matéria de medidas de confiança mútua e que houve uma reorientação política que estimulou a re-inserção das forças armadas em matéria de cooperação internacional, principalmente através do crescimento da participação chilena nas operações de manutenção da paz promovida pela ONU.

No campo econômico a *Concertación* manteve a política adotada durante o regime militar, pois essa fazia parte de um pacto político entre as elites dirigentes que, para avançar nas mudanças que a consolidação requeria, julgaram necessário não incorrer em temas conflituosos [MOULIÁN, 1997 e GARRETÓN, 1995]. E foi uma fórmula que deu certo, pois a autoridade de Aylwin junto à sociedade foi reforçada pelo bom desempenho econômico chileno. Com o apoio de uma coalizão majoritária unida e esforçando-se para estabelecer políticas plausíveis, que não atentassem

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

diretamente contra os interesses da direita chilena, seu governo foi capaz de dirimir as tensões ao formular e implementar um conjunto coerente de programas em várias áreas da política do Estado, que não foram obstruídas nem pela Constituição de 1980 e nem pela coalizão conservadora que apoiava Pinochet [LINZ e STEPAN, 1999:251].

Pontos positivos que tiveram que conviver com o fracasso de várias metas políticas estabelecidas no programa de governo. Não foi eliminado o cargo de senador indicado, criado por Pinochet antes de deixar a Presidência, não foi assegurada à Presidência o direito de mandar para a reserva oficiais militares, não foram alteradas a inamovibilidade de Pinochet e dos demais comandantes, assim como a composição e as atribuições da Corte Constitucional não foram alteradas. Um das poucas metas alcançadas foi a instauração de eleições livres e diretas para os governos municipais.

Resumindo os principais pontos relacionados à *clivagem*, ao *momento crítico chileno* e seu *legado inicial*, podemos afirmar que no Chile o início do processo de transição para democracia coincide com o início do *momento crítico* desencadeado pela derrota no plebiscito. A Constituição de 1980 apenas programaria os contornos de seu começo, que poderia ocorrer tanto a partir de 1988, como o foi no caso da derrota, como em 1996, caso a população aprovasse a permanência de Pinochet.

Considerando o arcabouço legal que amparava o poder militar naquele momento [institucionalização do regime, estabilidade de liderança e recuperação econômica], a *clivagem* realizada pela derrota no plebiscito desencadeou um universo muito restrito de possibilidades, fazendo com que o início da transição chilena se desse dentro dos limites impostos pela constituição militar. O *momento crítico* foi marcado muito mais pela imposição do que pelas possibilidades de negociação. Os militares permaneceram no centro da vida política chilena e as amarras institucionais minimamente calculadas [inamovibilidade de Pinochet, composição do CSN e do Senado, rígido voto para futuros requerimentos de reformas constitucionais e determinação do repasse de porcentagem dos lucros obtidos na venda do cobre para as forças armadas] permitiriam-lhes assegurar a supervisão do autoritarismo sobre o regime sucessor.

Dadas as circunstâncias, as previsões para o primeiro governo democrático chileno eram bem negativas. O principal desafio era a própria manutenção do processo de transição, que dependia de um delicado equilíbrio entre a administração dos problemas vinculados aos direitos humanos, a subordinação militar, e a reorientação profissional das forças armadas.

O *legado inicial* chileno foi marcado por várias demonstrações de força por parte dos militares e pela cautela do governo civil, que apesar de todas as dificuldades procurou aproveitar as possibilidades de redução do poder militar. Tanto civis quanto militares exploraram os limites da

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

obediência e da subordinação. A manutenção das amarras institucionais inviabilizou a subordinação militar, assegurada muitas vezes através de atitudes coercitivas. Mas mesmo limitado em suas capacidades, Aylwin instaurou um regime de verdade e empenhou-se em reconhecer oficialmente a violência empregada durante a ditadura, reduziu o orçamento militar, procurou aproximar os militares da sociedade civil através do desenvolvimento de funções institucionais.

No campo da Defesa Nacional a preocupação central do governo civil em assegurar a estabilidade do governo permitiu aos militares se adequarem ao novo contexto político de forma autônoma, não definindo de forma clara suas áreas de atuação e deixando abertas as possibilidades para a intervenção interna no país. O fim da *guerra fria*, a onda de democratização na América Latina e as conseqüências da globalização foram os principais motivos/balizadores dessa mudança. Entretanto, a atitude passiva que permitiria a auto-redefinição das funções militares no primeiro momento seria substituída por uma atitude mais ativa, na qual o governo civil estabelecerá um conjunto de diretrizes orientadas ao aperfeiçoamento profissional e à modernização das Forças Armadas.

Se por um lado as relações civil-militares foram marcadas por uma série de tensões, sobretudo relacionadas à (in)subordinação militar e aos Direitos Humanos, colocando governo e forças armadas em posições distintas, a preocupação com a profissionalização e modernização da instituição militar permitiria uma crescente aproximação entre esses poderes. Nesse sentido, podemos perceber que o *legado inicial chileno* sofreu um impacto muito forte dos rearranjos estabelecidos durante o *momento crítico*, mas que a postura adota pela coalizão política que administrou o país, mesmo não superando os *enclaves autoritários* herdados do regime [expressão cunhada por Manuel Garretón] e não tendo alcançado os três critérios que permitem identificar o fim da transição, inviabilizou a fixação de um processo contínuo entre as *condições antecedentes*, o *momento crítico* e o *legado inicial*: os lineamentos civis para a defesa direcionaram as forças armadas para questões externas, impulsionando a sua inserção internacional, houve uma queda no orçamento militar, a instauração de um regime de verdade e uma limitação na capacidade militar de realizar promoções. Diante das condições em que assumiu o poder, superou todas as expectativas e os passos que deu foram de extrema importância para o processo de consolidação democrática naquele país.

4.3 – Legados

4.3.1 - Os Serviços de Informações Cíveis e Militares no Processo de Redesenho Institucional do Sistema Chileno de Inteligência. 1990-2004.

No primeiro governo da *coalición* a estrutura normativa da inteligência cível seria obrigatoriamente distinta da estabelecida durante a ditadura, uma vez que a DINA e a CNI, respectivamente, já haviam sido extintas por Pinochet. Mas a reconstrução do sistema cível de inteligência, diante do controvertido patrimônio histórico por eles deixado se configuraria em um desafio que Patricio Aylwin não estaria disposto a correr no momento imediato a sua posse.

Haveria indícios de uma tímida discussão pública relacionada à importância da função da inteligência para assessorar as tomadas de decisão do governo, que cresceria na medida em que se estabilizava a cena política em torno da democracia. Discussão fortemente influenciada pelo tema da violação dos Direitos Humanos, de sua judicialização e dos efeitos políticos que a reconstrução de uma nova agência de inteligência teria sobre as relações cíveis-militares. [PRIETO, 2002:256]. Mas seria apenas depois do assassinato do senador Jaime Guzmán por um grupo de esquerda [Jaime havia sido um dos ideólogos cíveis do regime militar], que seria criada a primeira agência cível com atribuições de um órgão nacional de inteligência, o CSP.

A criação do *Consejo Coordinador de Seguridad Publica/CSP* se deu através do Decreto Supremo nº 363 do Ministério do Interior, publicado no Diário Oficial em 26 de abril de 1991. A “*Oficina*,” como coloquialmente ficaria conhecido, foi criada como órgão assessor diretamente dependente da Presidência da República mas que, através do Ministério do Interior, prestaria assessoria e proporria medidas relativas ao planejamento estratégico e à coordenação das políticas de segurança pública relacionadas ao terrorismo [art. 1º]. Caberia a *Carabineros de Chile* e a *Policia de Investigaciones* realizar as análises de competência do conselho e propor as medidas “*tendientes a lograr una adecuada coordinación en la búsqueda de información por parte de Unidades de Inteligencia de las citadas instituciones de orden y seguridad*” [Art. 2º].

O CSP teria suas funções ampliadas quando o Decreto Supremo nº 04 de 20 de janeiro de 1992 lhe deu a função adicional de reunir “*la información necesaria para la formulación de políticas y planes y la adopción de medidas destinadas al resguardo del orden público, la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana.*”

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

O CSP nasceu sob um preceito técnico de análise de informação, composto por um corpo jurídico que lhe permitiria conduzir sua atuação respeitando os preceitos da legalidade, mas desviou-se de suas funções ao desencadear operações de “*guerra súcia*,” contrariando o marco legal que lhe proibia o desenvolvimento de ações operativas [TORRES, 2004].

Na realidade, como quase tudo relacionado à ditadura militar chilena, cujas perspectivas são marcadas por extremismos de direita ou de esquerda, essa seria uma das visões mais otimistas em relação ao CSP, que teria apenas protagonizado “*una serie de hechos irregulares entre los que se cuenta un traslado ilegal de armas*.” [TORRES, 2004].

Para setores do FMPR, a *Oficina* teria utilizado de informações residuais da DINE e de ferramentas operativas e ilegais no sentido de cumprir os seus “*verdaderos objetivos fundacionales*,” quais fossem o extermínio do *Complejo Mapu Lautaro* [grupos de guerrilha urbana que surgiram durante a ditadura militar e que incluía em suas estruturas o *Movimiento Juvenil Lutaro/MJL*, o *Fuerzas Rebeldes y Populares Lutaro/FRPL*] e a desarticulação da FPMR. Com o objetivo de cumprir com essas funções teria desenhado, planejado e participado de operações sem nenhum valor ético ou político, provocando mortes e deixando muitos militantes feridos, produtos de verdadeiros e/ou falsos enfrentamentos que reeditariam a guerra dos aparatos militares contra as organizações políticas de esquerda durante a ditadura militar. O sucesso dessas operações, que teriam resultado na morte de dezenas de militantes do MJL e da FPMR, e na prisão de seus mais importantes dirigentes, teria sido viabilizado pelo uso recorrente de delações, infiltrações e da contratação de informantes “*reconvertidos a la democracia a través de la colaboración en la represión de sus antiguos compañeros*.” [FPMR, 2001].

Uma perspectiva intermediária, mas também muito subjetiva, sugere-nos que realmente a *Oficina* foi responsável pelo desmantelamento desses grupos de guerrilha urbana e que as maiores críticas a ela relacionadas seriam a utilização de informantes pagos e de “*ciertos actos*” que teriam raiado à ilegalidade, além da hipotética cobertura aos assassinos de Jaime Guzmán. Contrariando a perspectiva acima citada, Maldonado Prieto destaca que nenhuma dessas acusações teria sido provada pela justiça e que nada pode retirar o valor da *Oficina* de ter desarticulado “*a los grupos subversivos sin muertes ni torturas*.” [PRIETO, 2002: 262].

Outros fatores ainda agravariam a perspectiva negativa sobre o sistema de inteligência no início do governo da *concertación*. Em 1992 havia sido descoberto o *Plán Halcón*, impulsionado pela *Dirección General de la Policía de Investigaciones*. O general Horácio Toro teria resolvido manter

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

um setor particular de inteligência direcionado ao acompanhamento é a compilação de dados sobre autoridades civis e militares, políticas, religiosas e de outras naturezas.

Essa descoberta, associada as acusações sobre os métodos utilizados pelo CSP conduziram o governo a extinguir a *Oficina* e o Congresso a criar uma comissão que avaliasse a realidade do sistema chileno de inteligência, a *Comisión Especial sobre los servicios de inteligencia de la Cámara de Diputados*.

A divulgação dos resultados dessa comissão indicaria que os organismos de inteligência não gozavam de credibilidade diante da sociedade civil, que os percebia principalmente como instrumentos de poder do governo de turno e como instrumentos que possuíam a capacidade de promover desequilíbrios no poder e afetar os direitos constitucionais dos cidadãos [CÁRCAMO, 2001:145].

A extinção do CSP e a necessidade de aumentar os graus de legitimidade sobre o sistema de inteligência teriam conduzido o congresso do Chile a aprovar, no toque de caixa, a Lei nº 19.212 de 30 de abril, que criou a *Dirección de Seguridad Pública y de Informaciones/DISPI*.²⁰ Sob o comando inicial do advogado Isidro Solís [1993-1995], a DISPI foi criada como órgão de caráter técnico e especializado, sem capacidade operativa e dependente diretamente do *Ministerio del Interior* [Art. 1º]. O ministro do *Interior* se tornaria responsável por coordenar as atividades dos organismos de segurança pública. Para tanto a DISPI lhe proporcionaria as informações, estudos, análises e apreciações que contribuíssem para a elaboração de medidas e o desenvolvimento de ações específicas “*en lo relativo a las conductas terroristas y aquellas que puedan constituir delitos que afecten el orden publico o la seguridad publica interior.*” [Art. 2º]. Caberia à DISPI coordenar as informações relacionadas às áreas acima citadas, recolher, receber e processar, no âmbito de sua competência, informações relativas a produção de inteligência, relacionar-se, via *Ministerio de Defensa*, com os órgãos de inteligência das forças armadas, no sentido de recolher informações relacionadas à ordem e segurança pública a que tivessem conhecimento, assim como de proporcionar-lhes informações coletadas nas áreas de segurança interior que incidissem sobre o âmbito de responsabilidades militar. Entre outras funções ainda caberia à DISPI coordenar o intercâmbio de informações a ela relacionadas junto aos distintos órgãos públicos pertinentes; propor políticas em matérias de ordem pública e segurança, e desenvolver e manter um banco de dados centralizado, no que concernia aos assuntos de sua competência [Art. 3º]. Ao estabelecer que lhe caberia coletar, receber e processar informações, não foi autorizado a DISPI o desenvolvimento

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

de atividades operativas, tais como interceptação telefônica, violação de correspondência, detenção de pessoas etc.

Com o objetivo de assessorar o ministro do *Interior* seria criado o *Comité Consultivo de Inteligencia*. O mesmo seria por ele presidido e integrado pelo sub-secretários do *Interior* e por subsecretários dos ministérios *da Defensa* e *das Relaciones Exteriores*, além do diretor da DISPI, pelo subchefe do *Estado Mayor de Defensa Nacional* e pelos chefes de inteligencia dos organismos das forças armadas e de ordem e segurança pública [Art. 5º]. Dessa forma o ministro do *Interior* se tornaria o receptor de toda a inteligencia produzida por esses órgãos e de toda informação produzida por autoridades e funcionários da administração estatal vinculados ao *Comité Consultivo de Inteligencia*, que guardassem relação com a área de competência da *Dirección*. Sobre seu diretor, seria nomeado pelo presidente da República mediante decreto supremo, assinado não apenas pelo presidente, mas também pelos ministros *de Defensa* e *do Interior*. Ainda que não ressaltado por essa lei, o diretor da DISPI também concorreria ao *Comité de Seguridad* [PRIETO, 2002:264].

A DISPI era composta por 4 divisões: a) de análise e planejamento, b) de coordenação, c) jurídica e d) de Informática. À divisão de análise e planejamento caberia receber e processar informações, bem como estudar e desenhar as proposições necessárias em matéria de política e planos nacionais na área de inteligência. À divisão de coordenação caberia organizar o fluxo de informações entre *Carabineros* e *Policia de Investigaciones de Chile*, à divisão jurídica caberia assessorar o órgão na elaboração, interpretação e elaboração das normas legais e regulamentarias, além do exercício das gestões judiciais e extrajudiciais decorrentes, à de informática caberia o desenvolvimento de programas informacionais responsáveis por armazenar e processar o conjunto das informações coletadas, e à de administração e finanças, o manejo orçamentário, a execução das funções relativas ao pessoal e ao funcionamento do órgão. A contratação do pessoal seria regida pelo Estatuto Administrativo aplicável aos funcionários da administração pública civil.

O artigo 22 merece destaque por definir como “segredo” todo o informe produzido e todos os dados, antecedentes e informações em poder da DISPI ou de seu pessoal, qualquer que seja seu cargo ou a natureza de sua vinculação com o estado, ou a que tenham conhecimento. O infrator dessas normas essará sujeito à suspensão imediata, a quem seria aplicada as medidas disciplinares de destituição, sem prejuízo da responsabilidade penal que possa corresponder. Interessante que, se por um lado evidencia um culto ao segredo, que determina que toda informação seja classificada como secreta, mesmo antes da criação de uma comissão responsável por controle, a lei também determina que esses critérios de classificação não serão aplicáveis, quando as informações forem solicitadas por

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

membros do *Senado*, da *Câmara de Diputados*, ou pelos tribunais de justiça. Além de sujeita ao controle exercido pelo Legislativo, a DISPI ficaria sobre o controle do Executivo através da *Contraloría General de la República* [Art. 24]. Durante a elaboração da lei orçamentária, deveriam ser levantados os fundos necessários para o seu funcionamento, sendo que parte da verba deveria ser destinada aos gastos reservados, cuja prestação de contas à *Contraloría* se daria de forma global e reservada.

Em 1995, durante o governo Eduardo Frei, haveria um re-direcionamento nas diretrizes da inteligência, que transferiria o foco de sua atenção das questões relacionadas à ameaça do terrorismo interno, para as questões de segurança propriamente dita, com ênfase no narcotráfico. A DISPI seria re-elaborada com a função de proporcionar informação, estudos e análises para a formulação e adoção de políticas e ações em áreas relativas ao terrorismo *e outras que pudessem constituir delitos capazes de afetar a segurança pública interna*. A DISPI coordenaria essas ações junto aos organismos de inteligência através do *Ministerio de Defensa*.

A mudança de orientação da agência teria sido propiciada pelo total desmantelamento da capacidade operativa dos grupos de guerrilha urbana, cujos principais líderes estariam sendo conduzidos para o recém construído *Carcel de Alta Seguridad*. Naquele momento Isdro Solís seria substituído por Mario Papi, que passaria a ter como objetivo "*privilegiar el análisis a partir de fuentes abiertas, enfocado en escenarios delictuales, sindicales y económicos entre otros*"[TORRES, 2004].

Papi ficaria no cargo até 2000, data da entrada de Fernando Lagos. Naquela ocasião assumiria a chefia da DISPI Gustavo Villalobos, advogado socialista, ex-membro da *Vicaría de la Solidariedad* e do *Comité Pro Paz*, órgãos que enfrentaram Pinochet ainda durante a ditadura. Villalobos permaneceria no cargo durante todo o processo de transição entre a extinção da DISPI e criação da *Agencia Nacional de Inteligencia/ANI* em outubro de 2004.

Esse processo de reformulação da agência nacional civil de inteligência está radicado na formação da *Comisión Especial sobre Servicios de Inteligencia* responsável por avaliar as condições do sistema de inteligência chileno logo após as denúncias relacionadas à antiga *Oficina* e teve início antes mesmo da criação da DISPI. Os resultados desse trabalho foram entregues a *Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados/CDN* no dia 21 de dezembro de 1992 e evidenciavam a ausência de instrumentos para que a DISPI agisse de forma eficiente. Após o recebimento desse relatório Aylwin solicitou ao CDN estudos que contribuíssem para a elaboração de um novo projeto lei para a área de inteligência. Obedecendo ao acordo nº 247 da própria CDN,

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

seriam realizadas 35 sessões entre os dias 19 de abril de 1995 e 08 de janeiro de 1997, com o objetivo de estabelecer um ante projeto de lei que estabelecesse as bases gerais sobre o funcionamento dos serviços de inteligência chileno. Ao fim dessas sessões a *Comisión de Defensa Nacional* apresentaria oficialmente a proposição de um “*Anteproyecto de Ley relativo a las Bases Generales de los Servicio de Inteligencia de Chile.*”

Foi no final de dezembro de 1996, após a fuga de quatro presos da prisão considerada de segurança máxima, que a opinião pública tomou conhecimento da iniciativa legal de reformular o sistema de inteligência. Naquele momento surgiria uma enxurrada de críticas ao governo, acusado de tentar re-inserir os militares no poder [HOLZMAN, 2002]. Não obstante as críticas, o anteprojeto foi despachado pela CDN no dia 08 de janeiro de 1997.

As principais questões abordadas nesse anteprojeto serão abordadas na próxima sessão, em que analisaremos com mais precisão o debate levantado no Chile em torno da reformulação do sistema de inteligência durante toda a década de 1990 e começo do século XXI. Agora vale apenas destacar que o mesmo ficaria de molho até que os atentados às Torres Gêmeas em 2001 trouxessem ao centro do debate público a necessidade de um sistema eficiente de inteligência. O 11 de setembro criaria uma oportunidade política mais propícia para o re-estabelecimento da discussão sobre inteligência, travada no congresso chileno durante 4 anos. Dois fatores pesariam sobre a ausência desse debate público: primeiro, a constante desconfiança da sociedade chilena, preocupada com a ampliação das funções da inteligência estatal, e segundo, a inconveniência de se tratá-la em meio às discussões sobre a prisão de Pinochet. Foi somente a partir da reviravolta causada no cenário internacional que o governo apresentaria o projeto, que seria discutido e aprovado apenas em 2004, quando a ANI substituiu, finalmente, a DISPI.

As informações disponíveis sobre a atuação da DISPI no período compreendido pelos anos de 1995 e 2004 variam de um extremo ao outro. Na perspectiva de Maldonado Prieto [acadêmico e analista de inteligência do *Ministerio del Interior*], a DISPI atuou como um órgão muito profissional, respeitado por seus pares em função, principalmente, da excelência na seleção de seus funcionários e diretores [PRIETO, 2002:264]. Para corroborar seu argumento, Prieto justifica que a agência nunca foi objeto de denúncias por violação aos direitos civis e nem de outros atos ilícitos. O reconhecimento de sua “excelência” seriam os elogios por parte da imprensa chilena, normalmente caracterizada pelas fortes críticas à atividade de inteligência. A revista *Que pasa*, por exemplo, afirmaria que a DISPI atuaria em silêncio, mas de forma eficiente, tendo sucesso na elaboração de cenários relativos aos complexos fenômenos políticos da região e no combate ao terrorismo

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

islâmico [apud PRIETO, 2002:262]. Também seriam conhecidos elogios vindos de fora do país, de onde um importante especialista peruano [Torre Rota, advogado peruano que se tornaria em 2001 o primeiro chefe civil de inteligência exterior no Peru] destaca o fato de nos gabinetes de análise da DISPI atuarem profissionais com graus de mestre, que desempenham funções paralelas como docentes em universidades e respeitáveis repórteres, ensaístas e escritores: “*Han sido diez años fructíferos, hay que reconocerlo, en un marco de trabajo muy silencioso, sigiloso y de bajo perfil, sin aspavientos y desmitificando los viejos fantasmas que todavía merodean esta clase de entidades*” [apud PRIETO, 2002:263].

Já de acordo com a *Frente Patriótico Manuel Rodríguez*, não obstante a mudança de nome e da direção, não teria havido mudanças em sua planta de funcionários e em seu *modus operandi*. Inclusive, a DISPI teria sido conhecida como “*La Oficina II*”, por realizar quase as mesmas práticas pelas quais havia sido criticado o CSP. O órgão seria acusado de manejar um dinâmico sistema de relações públicas, com alguns meios de imprensa afins, para ressaltar, diante da opinião pública, seus reais e supostos sucesos, bem como para minimizar seus erros [TORRES, 2004].

Percebemos que as críticas menos subjetivas sobre o órgão civil teria sido à sua incapacidade de separar as funções de inteligência externa da interna. Houve sucesso em desarticular a atuação dos movimentos de guerrilha urbana, mas não havia nenhum tipo de diretriz que poderia capacitar uma troca eficiente de informações dentro do sistema de inteligência chileno [HOLZMAN, 2002]. A DISPI teria sido incapaz de adiantar-se aos fatos que tiveram grande impacto na opinião pública chilena, como o caso da detenção de um grupo da FPMR no Brasil ou da espetacular fuga de helicóptero de 4 membros do mesmo movimento, da prisão de segurança máxima chilena. (*Cárcel de Alta Seguridad*).

De uma maneira geral, podemos concluir que o CSP e o DISPI, principais órgãos civis responsáveis pela produção da inteligência nacional no Chile, evoluíram de uma preocupação inicial com a luta anti-terrorista ou anti-subversiva nos primeiros anos, para o desenvolvimento de ações que objetivavam reforçar os graus de segurança no país, diante da delinquência desencadeada principalmente pelo narcotráfico. As acusações sobre os mesmos também variariam de acordo com as prioridades fixadas para a agência. Se para dismantelar o terrorismo interno eles foram acusados de violar os direitos civis através da realização de prisões irregulares, infiltrações e mortes, em relação à questão de segurança eles foram acusados de serem ineficiente no desenvolvimento das funções a que lhe foram propostas. Essa mudança de enfoque do terrorismo interno para a segurança pública se daria a partir da transferência dos principais líderes da guerrilha urbana para a

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

prisão de segurança máxima chilena. Definitivamente enterrado os movimentos anti-subversivos, seria hora de enfatizar a segurança pública no país. Esse seria o principal enfoque da DISPI entre os anos de 1995 e setembro de 2001, quando tiveram início das discussões sobre o que eles passariam a chamar de “*seguridad democrática*” que vai além da segurança pública e inclui aspectos relacionados aos direitos políticos e à defesa nacional.

Além do DISPI, diretamente subordinado ao *Ministerio do Interior*, dois outros órgãos de inteligência civil comporiam o que podemos definir como um subsistema de inteligência interior, a JIPOL e a DIPOLCAR, os dois de caráter propriamente policial. No âmbito da inteligência militar, ou do que pode ser entendido como um subsistema de inteligência militar, responsável por subsidiar os processos de tomada de decisão na área de defesa nacional, encontramos a *Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional/DID*, a *Dirección de Inteligencia del Ejército/DINE*, a *Dirección de Inteligencia de la Armada/DIRINTA* e a *Dirección de Inteligencia de la Fuerza Aérea/DIFA*. Apesar de priorizarmos nesse trabalho a reconstrução das agências *nacionais civis* de inteligência, apresentaremos de maneira mais genérica a configuração do sistema de inteligência militar chileno durante a última década.

O sistema de inteligência militar chileno deve ser responsável por produzir informações sobre as características, vulnerabilidades, capacidades, limitações e possibilidades de um inimigo real ou em potencial e sobre os fatores geográficos necessários para a condução estratégica, operativa e tática do país, de suas forças armadas e de seus organismos dependentes, em matéria de defesa e de segurança nacional. Por outro lado, também é de sua responsabilidade desenvolver atividades de contra-inteligência cuja missão seria a de detectar, neutralizar, impedir e/ou aniquilar, *en cualquiera circunstancia, tiempo y lugar*, as capacidades e eficiência do sistema de inteligência adversário, no sentido de obter informações ou realizar sabotagens, subversão e guerrilhas que causem danos à própria eficiência do Estado e à sua infra-estrutura. Essas responsabilidades são fundamentadas a partir do artigo nº 90, da *Constitución Política del Estado* e das leis orgânicas constitucionais.

Em relação à estrutura do sistema, no topo de sua hierarquia encontramos a *Dirección de Inteligencia de Defensa*. A DID é a agência de inteligência do *Estado Mayor de la Defensa Nacional*, responsável por centralizar as informações e apreciações de inteligência das forças armadas e por assessorar, no nível político-estratégico, o ministro da defesa, a junta de comandantes-em-chefe das forças armadas e o *Consejo Superior de Defensa/CONSUDENA*. Criada em 1942 como *Departamento II* de Inteligência do antigo *Estado Mayor de Coordinación de la*

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

Defensa Nacional, seria logo depois transformada em *Dirección de Inteligencia de la Defensa Nacional*, sendo que em 1992 adquiriria sua atual denominação: DID [EMDN, 1992:27].

A DID operaria exclusivamente em Santiago, teria um número reduzido de empregados, muitos dos quais seriam empregados civis das forças armadas, e não possuiria capacidade operativa, nutrindo-se das informações produzidas pelas outras agências militares [PRIETO, 2002:259]. De acordo com a *Comissão Especial de Inteligencia*, a responsabilidade da DID seria a de coordenar os organismos de inteligência das forças armadas “*a través de los comités de Inteligencia, de contrainteligencia y de guerra psicológica.*”²¹

Apesar de hierarquicamente inferior à DID, o DINE seria o órgão de inteligência militar de maior importância. Possui a missão de assessorar o comandante-em-chefe do *Ejército* através do estudo, planejamento, direção e controle das atividades “*de inteligencia, contrainteligencia, guerra psicológica, agregadurías militares y asuntos criptológicos, propios de esta función primaria del mando.*”²² É ele o responsável, nos aspectos relativos à inteligência, por orientar e dirigir o planejamento de paz e guerra, por avaliar a eficiência dos novos métodos do sistema de inteligência e por assessorar o comandante-em-chefe nas decisões e no planejamento institucional relacionados às missões de segurança interior, derivados do estado de exceção constitucional regulamentados pelos artigos 39 a 41 da *Constitución*.

Em relação à Armada, manteve-se a estrutura criada em 1986. A DIRINTA é conformada exclusivamente por militares da ativa e da reserva e está distribuída em todo o território chileno. A estrutura organizacional e as tarefas permanentes da DIRINTA são estabelecidas por um regulamento orgânico de caráter secreto. De acordo com o informe produzido pela *Comisión Especial*, a política relacionada ao serviço de inteligência da armadas, vigente desde 1988, estabelece explicitamente que as atividades de inteligência devem ser realizadas dentro do marco constitucional e da legislação vigente, e que a segurança interior não corresponde a essa *Dirección*.

Da mesma maneira que os outros serviços de inteligência militares, a DIFA, com base na estrutura criada em 1975, mantém a definição de suas tarefas baseada em normas regulamentarias de caráter secreto. Sua missão, de acordo com a *Comisión Especial*, seria a de produzir inteligência e segurança para a condução, administração e emprego das FACH no âmbito da defesa nacional, com enfoque às ameaças externas no campo estratégico da aeronáutica.

Em resumo podemos perceber que os serviços de inteligência das forças armadas foram intocados pelo poder civil e que continuam, do mesmo modo que na ditadura, agindo sob a proteção de uma regulamentação secreta. Existem perspectivas muito otimistas em relação ao seu desempenho dos

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

serviços de inteligência militar face a essas restrições. De acordo com o trabalho produzido por Maldonado Prieto teria havido, apesar dos tropeços iniciais [*“producto de lógicas corporativas enraizadas y suspicacias de tipo ideológico”*], uma crescente cooperação entre os serviços de informações das forças armadas e da polícia por um lado, e a agência civil por outro, o que ficaria evidenciado a partir do contínuo intercâmbio de informações e apreciações, tanto de temas externos, vinculados às forças armadas, como em questões de orden interna, pertencentes ao âmbito das polícias [PRIETO, 2002:26]. Teria sido desenvolvido, na perspectiva de Maldonado, um harmonioso trabalho entre esse conjunto de agências, resultantes de *“um temprano convencimiento mutuo, después de 1990, de que la separación de funciones es una de las llaves en el éxito del trabajo de inteligencia.”* Assim como também não teria havido, salvo raras exceções, duplicidade de funções e invasão de um órgão de inteligência nas atividades de outro. Desde o princípio os militares teriam entendido que sua função deveria circunscrever-se à inteligência e à contra-inteligência relativas à segurança externa do país. No caso do combate aos grupos subversivos existentes no princípio da década de 1990, somente os serviços de inteligência civis e policiais teriam agido, restringindo-se os serviços militares de inteligência chilenos a observar atentamente e, de acordo com declarações públicas, oferecer sua colaboração no nível correspondente [PRIETO, 2002:261].

Creemos que uma análise histórica não nos permitiria tal afirmativa, ainda mais considerando que a quantidade de informações que chegam a público são infinitamente limitadas. Do que se tem conhecimento, por exemplo, em 1991 seria identificado um caso de espionagem política contra parlamentares e sindicalistas por parte da DINE. Esse fato contribuiria, juntamente com o assassinato do senador Jaime Guzmán, para a criação do CSP naquele ano. Essa situação se agravaria após a descoberta da gravação de uma conversa do senador Sebastián Piñera, realizada por um capitão do quadro do *Comando de Telecomunicaciones do Ejército*, quem assumiria oficialmente a culpa pelo ilícito. A transmissão pela televisão dessa gravação provocaria um enorme escândalo político, além do rápido seqüestro de um dos filhos do senador, a fim de intimidá-lo sobre as declarações que poderiam ser dadas. Esses fatos também teriam contribuído para que o presidente Aylwin criasse uma comissão especial responsável por avaliar a capacidade existente no sistema chileno de inteligência.

Não obstante as duas iniciativas do governo em relação à inteligência [extinção da *Oficina* e criação da *comisión especial*] elas não colocariam um fim a esse tipo de conduta dos órgãos militares. Nos anos que se seguiram foram detectadas várias outras atividades de inteligência militar destinadas à espionagem, sobretudo de detetives e chefes do *Departamento V da Policía de Investigaciones*, responsáveis por desenvolver investigações relacionadas à violação dos Direitos Humanos durante

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

a ditadura militar. Os serviços de inteligência militares seriam acusados, inclusive, de desenvolverem uma ação entre os anos de 1998 e 2001, com o objetivo [alcançado] de desestabilizar Nelson Mery, diretor da *Polícia de Investigaciones* [LOPEZ, 2005]. A espionagem sobre os detetives teria sido desencadeada a partir do momento em que a questão da violação aos Direitos Humanos começou a ser tratada pela justiça, ainda durante o governo Eduardo Frei e que atingiria seu auge durante o governo de Lagos.

Como forma de avançar no processo de pacificação nacional, o segundo governo da *concertación* procurou administrar a questão do direito à verdade com o processo de readequação funcional das forças armadas. O forte respaldo com que assumiu a presidência havia possibilitado a Frei desenvolver um plano modernizador relacionado à área de defesa, que abarcaria todas as áreas do desenvolvimento nacional, colocando-o em uma situação mais cômoda frente às forças armadas. Ao separar a questão dos Direitos Humanos das relações constitucionais e dos temas relativos à defesa, e elaborar diretrizes direcionadas à modernização e à profissionalização das forças armadas, Eduardo Frei conseguiu diminuir a desconfiança dos militares em relação ao governo civil. Discussão facilitada pelo grau de consenso existente entre civis e o meio militar, sobre o papel e as missões fundamentais das forças armadas, aquelas mesmas esboçadas ainda no governo Aylwin. O objetivo principal do governo e dos militares naquele momento seria o de “*estabelecer uma política explícita de defesa para o país e contribuir para a transparência nos sistema de segurança internacional*” [ARAVENA, 2000:141]. Não obstante o interesse comum, o governo de Eduardo Frei ainda não conseguiria estabelecer diretrizes claras sobre os alcances da política de defesa em relação às tarefas das forças armadas, expresso, por exemplo, na autonomia de Pinochet para expor sua doutrina de “*Conquista y Consolidación de las Fronteras Interiores: uma tarefa del Ejército*” [VELOSO, 2004]. De qualquer maneira, as relações entre forças armadas e governo alcançaram um grau de consenso muito maior do que o interior, sendo, inclusive, muito mais poupado das demonstrações de força militar.

No Chile não existe a discussão sobre a intervenção das forças armadas em questões relacionadas ao narcotráfico e existe uma clara necessidade de se diferenciar funções militares de policiais. O problema estaria relacionado ao grau de autonomia com que cada um desses órgãos desempenha suas funções [ARAVENA, 2000:139].

Através do estabelecimento de diretrizes gerais, os militares procuravam afiançar a função de assessores a eles consagrados pela constituição de 1980. Paralelamente o governo continuava realizando esforços para delimitar essa opção, incentivando o estabelecimento de laços

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

comunicativos entre as duas esferas. Entre 1994 e 1998 o *Ministerio de Defensa* abriu espaço para um debate público sobre a política de defesa a ser criada no país. Discussões que contaram com a presença de militares, de autoridades civis vinculadas à questão de defesa, de setores da academia e da sociedade. O resultado desse investimento civil foi o estabelecimento, de forma conjunta, da nova política de defesa, consubstanciada no *Livro Blanco de Defensa Nacional*.

Dessa forma a segurança nacional, a partir de então entendida como *seguridad democrática*, em contra-partida à tese adotada durante o período de *Guerra Fria*, seria entendida como a condição alcançada pelo país em consequência do desenvolvimento harmônico de seu poder nacional. Tratou-se de uma condição em que as forças armadas se incorporaram como agentes importantes “*pero no únicos, subordinados al poder civil y limitados al ámbito de la seguridad externa*” [Ministerio de Defensa, 1997].

A elaboração desse livro carregaria uma série de significados, possibilitando o sucesso de vários objetivos da *concertación*. Permitiu avançar na consolidação do poder civil através da explicitação de uma política de defesa, gerar espaços comuns para as distintas posturas sobre as formas de aperfeiçoar as relações civis-militares e demonstrar à comunidade internacional os princípios orientadores da defesa nacional chilena [VELOSO, 2004].

Apesar de na prática a subordinação civil se tornar algo cada vez mais identificável nas interações entre governo e militares, essas continuariam esbarrando nos limites impostos pelos *enclaves autoritários* impostos pela Constituição de 1980 e pelas leis orgânicas. A busca da subordinação militar nesse governo não passaria pela tentativa de modificação normativa, mas pela via profissional. Os temas da transição, com os vários enfoques civis-militares, foram substituídos por um debate mais técnico e profissional sobre os conteúdos da política de defesa, mas que não foram acompanhados de um avanço nas questões dos Direitos Humanos, que permaneceu como uma contenda do processo de transição. O resultado desse avanço diferenciado foi o retrocesso nas relações civis-militares, que ficariam extremamente prejudicadas pela prisão de Pinochet em 1998. Depois de importantes progressos centrados nas discussões sobre política e estratégia chilena para a área de defesa, a prisão do general reabriria as discussões sobre os acordos da transição e suas consequências no sistema político [ROJAS, 2000: 154].

Tratar da questão dos Direitos Humanos no Chile ainda hoje é uma tarefa muito difícil, pois não existe um consenso em relação à memória que se fixou sobre o regime militar. O discurso e as imagens do golpe de Estado, que são vistos como uma aberração por um lado, e como uma liberação a celebrar, por outro, já aparecem instalados desde os primeiros anos do golpe

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

[POLOMER, 2002:16)]. A sociedade e a elite chilena são divididas em relação às leituras da ditadura e guardam memórias históricas distintas e contraditórias, que dificultam a elaboração de acordos.

A prisão de Pinochet convocou paixões pró e contra o velho ditador, desencadeando em distintos atores uma volta ao passado, seja para justificar a ditadura, criticá-la ou debater suas origens. Enquanto governo, militares e organismos de direita reagiam contra, com base em questões relacionadas ao direito internacional e a soberania dos povos, os movimentos de Direitos Humanos e outros festejavam a humilhação pela qual o ex-generalíssimo passava. Foi reaceso o debate que vinha sendo substituído pelas preocupações com a defesa nas interações civis-militares, obrigando ambos a observarem de frente a situação pendente em relação à violação dos Direitos Humanos.

Mas se em princípio a repercussão de sua prisão abalou o sistema político chileno, com o passar do tempo a crise política interna cedeu espaço a uma crise de caráter meramente diplomático entre os países envolvidos. Essa prisão apenas havia sido possível devido ao novo caráter que a questão dos Direitos Humanos assumiu no âmbito internacional, ultrapassando as fronteiras e os limites dos contextos políticos nacionais, e porque a ditadura chilena deixou um legado de ódio, histórico e institucional que, não obstante a atuação do governo Lagos, ainda terá que percorrer um longo caminho de disputas políticas para ser superado.

Nesse governo o tema dos Direitos Humanos se tornou um dos aspectos essenciais das relações civis-militares, impulsionado não apenas pela prisão de Pinochet, mas também pela aceitação do novo comandante do *Ejército* chileno, Ricardo Izurieta, de participar da *mesa de diálogo*, posição posteriormente reforçada pela conduta de seu sucessor, o general Juan Emilio Cheyre. As declarações do general Juan Emilio Cheyre, na ocasião da extinção do antigo *Batalhón de Inteligência do Ejército* e sua substituição pela *Agrupación de Seguridad Militar/ASM*, também seriam fundamentais nesse processo de separação entre forças armadas e regime militar. Ao falar da criação da ASM, que seria uma unidade extremamente reduzida em comparação ao antigo BIE, “*preparada para cumplir misiones distintas a las que efectuaba en el pasado, particularmente hasta 1990, como producto de la situación nacional e internacional de fines del siglo XX*”, e reconhecer que o *Ejército* chileno havia sido conduzido, diante do axioma ideológico internacional proporcionado pela guerra fria, a uma dinâmica que considerava inimigos aqueles que eram apenas adversários, reduzindo o respeito às pessoas, às suas dignidades e seus direitos e aceitando como legítima uma lógica que considerava válidos todos os meios de luta utilizados para obter ou se manter no poder[ESPINOSA, 2004], o general Cheyre dava uma passo decisivo na alteração das

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

relações civis-militares daquele país. Ao assumir o erro que os militares chilenos teriam sido conduzidos a cometer, *con la absoluta certeza que su proceder era justo y que defendía el bien común general y a la mayoría de los ciudadanos*, o general não eslava apresentando uma justificativa para a atuação desumana que ali fora desenvolvida

¿Excusa el escenario de conflicto global ya descrito las violaciones a los derechos humanos ocurridas en Chile? Mi respuesta es una e inequívoca: no. Las violaciones a los derechos humanos, nunca y para nadie, pueden tener justificación ética. Por ello mis palabras no deben entenderse como una morigeración de lo ocurrido, sino como un esfuerzo más en la búsqueda de la verdad pues, ya lo he dicho antes, la verdad libera y trae paz a los espíritus; pero debe ser una verdad completa y entendida siempre en el contexto histórico en que ocurrieron los hechos. En nuestro caso, unas circunstancias excepcionales, anormales y de odiosidad muy amplias que nos dividieron, y profundamente[ESPINOSA, 2004].

Ele eslava reconhecendo pública e oficialmente a existência dos fatos, e firmando as responsabilidades do *Ejército de Chile* que, como instituição, ficaria passível de condenação por conta de todos os fatos moralmente inaceitáveis do passado. Cheyre enfatizou o fato de os *militares* virem reconhecendo, em reiteradas oportunidades, as faltas e os delitos cometidos recentemente pelo pessoal sob sua dependência, o qual tem sido censurado e criticado publicamente, e a contribuição que tem prestado ao Poder Judiciário para, na medida do possível, conduzir à verdade e à conciliação do país. Os militares estariam realizando esforços por organizar e disponibilizar para os tribunais, “*los únicos responsables*” por estabelecer a verdade jurídica e aplicar a legislação vigente, toda informação útil que ajudasse a estabelecer o destino final dos desaparecidos políticos chilenos [ESPINÓS, 2004]. O objetivo de Cheyre primeiro, ao deixar claro que o uso recorrente da violação aos Direitos Humanos e civis havia sido uma dinâmica institucional assumida durante o regime militar, como algo que de fato já havia ocorrido, mas que seria inaceitável dentro dos novos princípios democráticos e, segundo, ao trazer para a instituição militar a responsabilidade penal sobre o ocorrido, era reconciliar militares e sociedade de modo a poder se preocupar, a partir de então, única e exclusivamente com os aspectos relacionados à profissionalização das forças armadas chilenas e sua inserção na nova realidade nacional e internacional. Realidade de um país que aspirava o desenvolvimento, a cooperação e a paz internacional e que fazia seus, os princípios da democracia como sistema político e do respeito à dignidade do ser humano o elemento vital para uma saudável convivência nacional e internacional [ESPINOSA, 2004].²³

O início das discussões em torno da *mesa do diálogo*, na qual vítimas e algozes se sentaram para conversar sobre a violência durante o regime militar, o reconhecimento por parte dos militares em

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

relação aos abusos e as violações aos Direitos Humanos, que durante todos esses anos vinha sendo insistentemente negados, e a realização dos julgamentos públicos e formais permitiriam à instituição militar vir se desvinculando, de forma paulatina, da figura de Pinochet e dos significados que essa relação acarretava.

No âmbito da defesa nacional, o impacto produzido pelo reconhecimento público das violações funcionaria como um forte aliado do governo, no sentido de avançar em reformas que demandassem grandes concessões das forças armadas. Da mesma maneira que no começo da administração civil a preocupação em afiançar a democracia havia possibilitado o crescimento da autonomia militar, o reconhecimento das violações demandou a necessidade militar de enfrentar a sociedade como entidade não deliberadora e respeitosa em relação à autoridade civil [VELOSO, 2004].

De uma forma geral, podemos concluir que no caso chileno houve uma desproporcionalidade entre o interesse civil em subordinar o poder militar e o interesse civil em reformular o sistema de inteligência. Apesar dos graus de subordinação do poder militar alcançados pela *concertación* durante pelo menos os dez primeiros anos de administração civil, os serviços de inteligência militar permaneceram intocados. A criação de uma agência civil ocorreria apenas em função de uma demanda que seria considerada circunstancial, o assassinato do senador Jaime Gusmán, já que até então nada havia sido cogitado nesse sentido.

Configurando uma reação tardia do poder público chileno, a criação do *Consejo de Seguridad Pública* em 1991, a exemplo do procedimento padrão relacionado à criação e reforma de instituições vinculadas à defesa e segurança, ocorreria por iniciativa do Poder Executivo. O CSP foi um órgão extremamente criticado pelos procedimentos adotados em sua missão de desarticular os movimentos de guerrilha urbana, sendo substituído pela *Dirección de Seguridad Pública y Informaciones* em 1995, órgão sem capacidade operativa e caracterizado por um número relativamente menor de ataques do que os realizados contra seu antecessor. A sua reformulação na metade dos anos de 1990 se daria tanto pela mudança de governo, ensejada pela entrada de Eduardo Frei, quanto pela conclusão de que naquele momento, a partir da transferência dos principais líderes guerrilheiros para a prisão de segurança máxima chilena, o terrorismo interno teria chegado ao fim. A partir de então a prioridade passaria a ser dada ao combate ao narcotráfico.

Paralelamente a esse processo ocorria o desenvolvimento de estudos com o objetivo de reformular o sistema de inteligência. A descoberta do desenvolvimento de ações de espionagem junto a líderes políticos e a questão das denúncias sobre a atuação da CSP, mais conhecida como *Oficina* teria conduzido o governo a iniciar o debate sobre a reforma do sistema de inteligência. Embora a

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

Comisión de Defensa Nacional tenha apresentado um anteprojeto de lei ainda em 1997, a falta de legitimidade com que esses órgãos eram vistos pela sociedade e a posterior prisão do general Pinochet inviabilizariam a discussão sobre a lei de inteligência no *Congreso Nacional*. O momento exigia uma cautela civil ainda maior, por se tratar o setor de inteligência de um ponto fundamental do poder militar. Qualquer passo em falso poderia atingir a delicada rede de confiança costurada paulatinamente entre civis e militares. Por precaução, o poder civil optou por esperar um momento mais propício para a discussão de um tema tão sensível quanto o da inteligência, oportunidade que seria criada pela associação entre os atentados às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001, que recolocaram na agenda política a necessidade de contar com instituições de inteligência legítimas e eficazes, e o fortalecimento das relações civis-militares alcançados naquele momento.

Refletindo sobre as relações civis militares no Chile, podemos dizer que houve muitos avanços na iniciativa civil em aumentar os graus de controle sobre as forças armadas, não obstante as mesmas tenham conseguido assegurar suas prerrogativas constitucionais. A manutenção de grande parcela do poder militar teria sido propiciada não apenas pela coesão institucional e pela capacidade coercitiva que exerciam, mas também por contarem com apoio de grande parte da elite política chilena, interessada em manter esses privilégios nas mãos dos militares.

Mas o estabelecimento dessa rede de confiança não foi um movimento linear, podemos identificar pelo menos quatro momentos distintos em relação aos graus de controle exercidos sobre os militares ao longo desses quase quinze anos. O primeiro seria marcado pelo crescimento da autonomia militar, possibilitada pela cautela mantida no princípio do primeiro governo civil que visava assegurar a transição política. O esboço de mudança nesse comportamento começaria ainda no primeiro governo da *concertación* e se estende à administração de Eduardo Frei, que se destacaria por realizar o processo de modernização das forças armadas. Os civis se esforçariam por ocupar cada brecha permitida pela constituição. Nesse período os interesses civis de readequação das forças armadas coincidiam com os interesses militares, e ao estabelecer metas políticas [inclusive na parte econômica] que não atentassem contra seus interesses, Frei impulsionaria o diálogo civil-militar sobre a defesa nacional, permitindo uma acomodação dos militares aos interesses civis. Essa relação amistosa seria quebrada durante o período da prisão de Pinochet. As distintas memórias históricas relativas à ditadura mobilizariam e dividiriam a sociedade chilena, colocando novamente civis e militares na defesa de interesses divergentes. A quarta fase que caracteriza as relações civis-militares no Chile é um tapa de luva para todos aqueles analistas que condenariam a democracia chilena quase que indefinidamente [havia uma outra linha que acreditava que a saída dos militares conduziria a uma rápida constituição do regime democrático, expectativa criada em função de uma

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

longa vigência de regimes democráticos no país, da relativa solidez de um sistema partidário de abrangência nacional e da extensão da participação política com uma ampla cultura cívica a ela associada]. Felizmente, para surpresa de todos aqueles que não conseguiam vislumbrar a possibilidade de uma relação harmoniosa entre civis e militares em função da arquitetura maquiavélica elaborada por Pinochet, quem condenaria a democracia chilena a alguma espécie de tutela militar sobre a administração política do país por no mínimo 8 anos, a capacidade do poder civil chileno em administrar os conflitos entre interesses civis e militares, associada às condições externas propiciadas pelo fim da *guerra fria* e a globalização, conduziram a sociedade chilena a uma situação inimaginável quinze anos atrás, quando Pinochet garantiria sua permanência no poder para “que não tocassem seus homens.”²⁴ Situação que seria fortalecida pelo interesse crescente dos militares de desvincularem a imagem da instituição militar daquela projetada pelo período de ditadura.

Pese o fortalecimento do governo civil, os julgamentos, a profissionalização das forças armadas, o crescimento econômico e a importância crescente do Chile no cenário internacional em várias áreas, a permanência dos *enclaves autoritários* na Constituição chilena ainda nos impede de concluir sobre o processo de transição e sua conseqüente consolidação democrática. A forma com que a Constituição de 1980 foi implementada continua obstruindo as possibilidades de reforma, já ensaiadas desde o primeiro governo civil.

O fim da transição chilena ainda é um debate inconcluso. A exemplo de Manuel Garretón, alguns autores defendem a postura de que a transição chegou ao fim em 11 de março de 1990, quando tomaram posse as novas autoridades eleitas democraticamente. O período de transição teria tido início com a vitória política da oposição no Plebiscito em outubro de 1988 e teria se encerrado com a posse de Aylwin em março de 1990. Mas de acordo com a linha adotada nesse trabalho, defendida por Stepan e Linz, a expectativa é a de que a conclusão do processo de transição se dará concomitante ao processo de consolidação democrática, assim que esses resquícios autoritários forem superados. A sociedade chilena herdou dos jogos militares condições mínimas para a execução de tais reformas que dependerão, principalmente, da capacidade civil de argumentar e convencer os militares da necessidade de sua realização.

Dessa forma, aceitar que a transição tenha sido terminada, quando efetivamente não o foi, indica que os principais atores aspirantes à nova democracia aceitam as restrições não democráticas como suportáveis ou, em pior hipótese, como úteis à administração do país [LINZ E STEPAN: 1999, 244].

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

4.3.2 - O debate parlamentar

Conforme visto anteriormente, o debate civil sobre a reforma do sistema de inteligência no Chile começou a tomar corpo a partir do final de 1992, quando Aylwin, baseado nos resultados da investigação realizada pela *Comisión Especial*, solicitou à CDN estudos que subsidiassem a elaboração de um projeto de lei capaz de promover a readequação necessária do sistema de inteligência.

Para o intervalo entre 1990 e 2004 foram detectados 5 projetos de lei e dois estudos elaborados especialmente para subsidiar o processo de discussão sobre a reforma. Dentre esses cinco projetos, quatro foram propostos pelo Poder Legislativo [um projeto enviado pelo deputado Francisco Huenchumilla, um projeto enviado pelos deputados Baldo Prokuricha e Jorge Ulhôa, um projeto apresentado pelo deputado Luis Valentim Ferrada e um produzido pela *Comisión de Defensa Nacional*]. O quinto projeto seria enviado pelo Poder Executivo em outubro de 2001.

Entre os trabalhos elaborados especialmente para subsidiar o processo de discussão, o primeiro localizado foi o elaborado por Gisela von Mühlenbrock, que fazia parte da comissão presidencial encarregada de redigir uma proposta de lei para o sistema de inteligência. Segundo informações da autora, ele seria entregue a Patricio Aylwin ainda em 1993. Entretanto, não localizamos indícios oficiais de que tenha sido considerado pela CDN durante as discussões, a versão que tivemos acesso seria versão atualizada, publicada através da Revista *Estudios Políticos Militares* em 2002. Mas como entrevistas indicavam a existência do texto, optamos por agregá-lo ao trabalho como fonte primária. Cremos que a relevância de se analisar esse texto, juntamente com o trabalho apresentado pelo professor Guillermo Holzman, está no fato de eles nos permitirem avaliar que tipo de discussão sobre o processo de reorganização da inteligência marcava o início do governo da *concertación*.

Nesse estudo Gisela vincula a reforma do sistema à necessidade de institucionalizar o conceito de “*seguridad democrática*”, considerando para tanto o contexto histórico vigente, influenciado pelo fim do regime e da *guerra fria*, pelo crescimento da comunicação e da interdependência entre os países, geradores de novas fontes de vulnerabilidade e ameaças. Nesse trabalho já estaria presente o pilar sobre o qual se orientaria toda a reformulação da área de defesa chilena, o qual enfatiza que a defesa e a segurança do país são de responsabilidade de todos, civis e militares. No caso da inteligência, Gisela agrega que o trabalho conjunto deve refletir a supervisão representativa necessária para a obtenção do consenso, de modo a facilitar sua eficácia [MUHLENBROCK, 2002:69]. A realidade chilena daquele momento era caracterizada pela fragmentação social

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

impulsionada pelas várias leituras do regime, de modo que a definição dos critérios desejáveis para a elaboração de um sistema que deveria ser reconhecido como legítimo exigia um esforço de acomodação de ambas as partes. Seria apenas depois de alcançar o equilíbrio entre várias partes, responsável por gerar o reconhecimento necessário para a proposta, que seria dada pelo menos uma das condições necessárias para que o sistema fosse reconhecido como legítimo. Outra fonte de legitimidade seria a elaboração de critérios de classificação das informações e a definição das penas cabíveis no caso da violação ao segredo, que deveriam ser definidos levando em consideração os riscos que sua divulgação pudessem acarretar. Essa delimitação objetivaria evitar a criação de um governo irresponsável em termos de orçamentos e capacidade operativa, a violação aos direitos estabelecidos pela constituição, e o abuso do segredo, que inviabiliza a avaliação externa e interna das instituições vinculadas à atividade de inteligência.

Entre as premissas estabelecidas para balizar a elaboração da lei, Gisela afirma categoricamente que o sistema a ser criado: a) deve dar conta de criar uma interconexão institucional entre os órgãos responsáveis pela segurança externa e interna do país e com os órgãos responsáveis pela condução das relações exteriores, b) deve privilegiar a coleta de fontes abertas, sendo que diante da justificada necessidade de acessar fontes cerradas, as mesmas deveriam ser realizadas com o apoio dos elementos tecnológicos adequados, c) deve delimitar de forma clara as áreas de competência de cada órgão integrante, sendo obrigatória a existência de uma instância de coordenação entre elas, nos casos que exijam essa cooperação [principalmente narcotráfico e ao terrorismo], d) deve ter como base um fluxo coordenado de informação periódica capaz de determinar sua relevância para a elaboração de políticas públicas e para o processo de tomadas de decisão, de forma a permitir sua avaliação por cada instância do sistema nacional, e) deve possuir um órgão superior responsável pela *seguridad democrática* e por criar os organismos consultivos e coordenadores apropriados, além de organismos responsáveis por elaborar a inteligência em todas as suas etapas. [MUHLENBROCK, 2002:70]

Dentro do sistema também deveriam ser estabelecidas as normas de responsabilidade política, administrativa e penal na condução do trabalho e das operações e inteligência, bem como sobre os mecanismo e instituições de supervisão política e orçamentária. Gisela destaca a necessidade de se estabelecer uma indenização compensatória por parte ou do Estado, da instituição ou do responsável direto pela infração, em contravenção à *Ley de Base de Inteligencia*, que deverá trazer especificados os parâmetros éticos e profissionais para o pessoal responsável pela função de inteligência. A lei também deverá estabelecer os critérios de proteção sobre aqueles que denunciarem operações inconstitucionais ou ilegais relacionados à inteligência. Finalmente, Gisela argumenta sobre a

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

necessidade de se documentar todas as atividades desenvolvidas no âmbito do sistema, de modo a identificar as responsabilidades finais diante do desenvolvimento de atos ilícitos cometidos.

Baseada nessas premissas, Gisela apresentou um anteprojeto de inteligência que responsabiliza a Presidência da República pelo estabelecimento das prioridades e das diretrizes relacionadas ao sistema de inteligência, que se daria através da cooperação entre Executivo e Legislativo, mediante a elaboração de um plano anual de segurança democrática, no qual deverá constar as metas anuais e os objetivos governamentais de longo prazo. O anteprojeto prevê a criação de *Comité Asesor Presidencial de Inteligencia*, a ser integrado pelos presidentes das duas casas parlamentares, pelos comandantes-em-chefe das forças armadas e das forças de segurança [*Carabineros e Policia de Investigaciones*], pelos ministros do *Interior, Defensa, Relaciones Exteriores e Hacienda*, além do *Fiscal Nacional do Ministerio Público*, do diretor do *Centro Nacional de Inteligencia* e da *Comisión Mixta Permanente do Congreso Nacional*, ambos a serem criados pela referida lei. Dito comitê teria a responsabilidade de assessorar o presidente na elaboração do plano anual e nos temas relativos à inteligência [MUHLENBROCK, 2002:73].

O *Centro Nacional de Inteligencia* seria um órgão de caráter técnico, cuja responsabilidade seria o processamento permanente das informações coletadas em fontes abertas e fechadas, a produção de análises e predições capazes de chegar de forma oportuna, como produto de inteligência compreensível e confiável, nas mãos dos responsáveis pela tomada de decisão. Ele seria subordinado diretamente à Presidência e composto por uma direção geral, um instituto de inteligência criminal e outro de inteligência político estratégico, além de contar com uma escola nacional de inteligência e uma unidade de apoio tecnológico [MUHLENBROCK, 2002:75].

Os mecanismos de controle se dariam no nível dos três poderes. No âmbito do Executivo funcionariam subordinados ao *comitê* um painel de avaliação e um de ética e legalidade que seriam responsáveis por realizar avaliações periódicas das atividades de inteligência e contra-inteligência, considerando a legitimidade e a eficácia com que fossem desempenhadas as tarefas de inteligência dentro do sistema [MUHLENBROCK, 2002:74].

No âmbito do legislativo, a *Comisión Mixta Permanente* seria composta pelos titulares, nas duas casas, das comissões de *Gobierno Interior; Defensa; Relaciones Exteriores; Hacienda; Constitución, Legislación e Justicia*, finalizando um total de 10 integrantes. Deveria ser facultada para solicitar informações e a presença de funcionários do sistema que julgasse conveniente, e para garantir a confidencialidade das informações recebidas, cuja possibilidade de divulgação deverá

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

obedecer ao regulamento interno aplicável a seus membros e pessoal [MUHLENBROCK, 2002:77].

O Poder Judiciário exerceria seu controle através das autorizações necessárias para o desenvolvimento de ações de inteligência que implicassem a violação das garantias constitucionais dos chilenos e dos estrangeiros no país. O procedimento judicial deverá obedecer à regulamentação legal do segredo, prevista nessa lei, cuja elaboração depende da revisão das disposições dispersas em diferentes corpos legais e que deverá estabelecer um sistema coerente de classificação das informações, considerando a relevância da matéria [MUHLENBROCK, 2002:79].

O trabalho de Gisela ainda estabelecia que para a regulamentação dessa lei seria necessário que o *Congresso* se propusesse a realizar as modificações constitucionais, legais e regulamentares, o que incluiria a restauração do *Senado* para aprovar ou rechaçar as designações dos embaixadores propostos pelo presidente, as designações do alto mando das forças armadas e a criação da comissão mista, dotada de plenas faculdades para realizar suas tarefas.

Esse “detalhe” exigiria que o governo de Aylwin, inicialmente centrado na necessidade de assegurar o processo de transição, fortemente marcado pelas contínuas demonstrações de força por parte dos militares, prorrogasse a discussão da reforma do sistema de inteligência para um momento mais plausível e oportuno. Talvez fosse ele o principal responsável pela ausência desse texto na CDN.

O outro trabalho identificado foi apresentado em 1996 pela *Universidad de Chile*. Através do *Documento de Trabajo n° 56*, intitulado “*Bases, fundamentos y propuesta para un proyecto sobre “Sistema Nacional de Inteligência”*” o departamento de ciência política dessa universidade entregaria à CDN a sua contribuição para a reformulação do sistema.

Essa proposta era o resultado de uma pesquisa desenvolvida durante quase cinco anos pelos cientistas políticos Guillermo Holzman [diretor da pesquisa] e Manuel Gallardo Cárcamo [coordenador], iniciada em 1992, logo após as denúncias contra o CSP que teriam conduzido Patricio Aylwin a criar a *Comisión Especial*.

Críticos das limitações do relatório produzido pela comissão em 1993 que seria: 1) fortemente marcado pelo impacto das atividades de espionagem naquele momento analisadas; 2) por não considerar a inteligência como um produto que serve ao processo de tomada de decisões no mais alto nível do estado, centrando sua atenção nas áreas de narcotráfico e terrorismo; e 3) por permitir a superposição dos níveis de produção de inteligência, esses autores ressaltariam a importância de várias informações produzidas pela *comisión especial*, mas a considerariam um produto insuficiente

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

para o desenvolvimento de um novo marco normativo para o sistema de inteligência [HOLZMAN e CÁRCAMO, 1996].

O projeto de Holzman e Cárcamo tinha como objetivo uma total reformulação do sistema, através da criação de novas instâncias, ao mesmo tempo em que buscavam promover a readequação das existentes. De acordo com esses autores, a base da refundação de um sistema de inteligência para o Chile deveria: a) definir os princípios básicos sobre os quais se fundamentaria a criação da *Lei Nacional de Inteligência*, o que deverá incluir com precisão os significados dos termos que serão utilizados [inteligência, contra-inteligência, inteligência estratégica etc]; b) estabelecer a dependência direta do *Sistema de Inteligência* à Presidência da República; c) identificar a composição, estrutura, órgãos, missões específicas e funções que correspondem cumprir o *Sistema de Inteligência*; d) estabelecer quais órgãos dentro da estrutura do governo são responsáveis pelo controle da atividade dentro do sistema, bem como criar um órgão parlamentar específico para esse fim; e) estabelecer parâmetros específicos sobre as questões relacionadas à reserva da informação; e, por fim f) estabelecer a devida proteção aos direitos dos cidadãos frente à atividade de inteligência [HOLZMAN e CÁRCAMO, 1996].

Estabelecidos os parâmetros necessários à elaboração da lei, o projeto de Holzman e Cárcamo propõe uma definição para a inteligência como um processo de “*obtención, acumulación, procesamiento, análisis y difusión de la información de la realidad pasada y presente, con el fin de producir un conocimiento de la realidad futura que sea posible de ser utilizada en los diversos niveles de toma de decisiones de los distintos poderes del Estado*” [Art 2º] e o sistema de inteligência como “*el conjunto de órganos y organismos de inteligencia civiles, militares y policiales intervencionalmente funcionalmente al más alto nivel del Estado, existentes [hoy o creados por medio de una ley] y bajo la conducción de su máxima autoridad.*” Entre as principais funções do sistema estariam regular de forma coordenada os órgãos componentes do sistema, assegurar de forma legítima o desenvolvimento das atividades, que também deveriam atender aos critérios de eficiência, coordenação, unidade de ação e hierarquia e proporcionar, no mais alto nível do Estado, informações úteis e necessárias para que sejam satisfeitos os objetivos nacionais vinculados ao desenvolvimento do país, a segurança do Estado, do governo e a vigência do regime democrático e da estabilidade institucional [HOLZMAN e CÁRCAMO, 1996].

O interesse desses autores ao definir esses conceitos era o de evidenciar o fato de a inteligência abranger uma grande variedade de aspectos da vida nacional e de sua relação com os outros Estados. Outra ênfase está na necessidade de se definir os objetivos nacionais permanentes e os

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

objetivos específicos setoriais que orientassem a ação do órgão de maior nível do Estado responsável pela produção de inteligência.

O anteprojeto propõe a criação de um *Sistema Nacional de Inteligência* a ser integrado por uma *Secretaria Nacional de Inteligência*, um *Conselho Nacional de Inteligência*, pela *Comunidade Nacional de Inteligência* e pelos órgãos e organismos de inteligência das forças armadas, do EMDN, de *Carabineros* e da *Dirección de Seguridad Pública e Información* que integrariam, respectivamente, os sub-sistemas de inteligência militar e policial. [Art. 3º].

Seria função da *Secretaria* atuar como órgão de assistência direta à *Presidência da República* e coordenar o sistema. O *status* de ministério da *Secretaria* enquanto instância coordenadora visava permitir sua inserção na estrutura do Estado em um nível adequado para as funções que terá que desempenhar. A ela estariam subordinados um órgão assessor [*Comunidad Nacional de Inteligência*] e um órgão de trabalho [*Consejo Nacional de Inteligencia*]. O secretário de inteligência seria um funcionário designado pelo presidente, cuja nomeação dependeria do acordo dos senadores e do *Consejo de Seguridad Nacional* e um subsecretário sujeito também à aceitação dos senadores. Essas condições atenderiam aos critérios democráticos de transparência e equilíbrio de poderes. A *Secretaria* ficaria representada em todo o território nacional, havendo uma secretaria regional em cada uma das 13 regiões do país.[Arts 7º-15º]. O *Consejo Nacional de Inteligencia* seria integrado por especialistas civis [no mínimo 60%] e por militares e seria responsável pela elaboração de cenários, projeções e alternativas para a conduta política com o objetivo de formular hipóteses sobre os cursos de ação de forma antecipada, estimando os efeitos das políticas adotadas nas diferentes áreas de ação ou situações [Arts. 19 e 20]. A DISPI, órgão responsável naquele momento pela produção da inteligência civil no país, ficaria vinculada diretamente ao *Subsistema de Inteligência Policial*.

A justificativa era de que a permanência dos órgãos existentes, a incorporação de um organismo coordenador no mais alto nível e a inclusão de novos órgãos permitiria estabelecer maiores graus de coordenação dentro dos subsistemas e uma coordenação funcional entre os sistemas.

Vários fatores justificariam a demanda do estabelecimento de um órgão coordenador. Partindo das premissas de que a inteligência militar tinha como objetivo identificar e avaliar apenas as ameaças bélicas que o Chile poderia enfrentar, ou seja, que a sua função estaria limitada a avisar o governo, de forma antecipada, sobre as possíveis agressões externas, isso conduziria à conclusão de que a inteligência militar seria incapaz de assessorar o Executivo no processo de tomada de decisões por

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

um lado, e de que realizaria muito desperdício do trabalho realizado por outro [HOLZMAN e CÁRCAMO: 1996].

Ao criar uma instância de coordenação e uma diferenciação funcional dos organismos se estaria otimizando não apenas a capacidade do sistema, mas também a geração de controles políticos e o processo de distribuição orçamentária. A perspectiva descentralizada permitiria estabelecer diretrizes orientadas a subsidiar o processo decisório no nível presidencial, através de características multivariadas e multidimensionais capazes de constituir aportes eficientes para o processo de tomada de decisão [HOLLZMAN, REDES, 2002].

O texto também previa a regulamentação para o manuseio das informações classificadas, preservando a qualidade de “secretos” para todos os assuntos, atividades, dados, antecedentes e informações encontradas em poder dos órgãos, organismos ou pessoal integrante do sistema. Todas as pessoas que tenham acesso aos documentos classificados e que por quaisquer motivos deixassem a informação vaziar, deveriam ficar sujeitos à penalidade legal existente [nesse ponto a proposta apenas reproduziria as partes vigentes na elaboração da DISPI que dizem respeito a essa matéria].

Naquele momento os órgãos de inteligência estavam sujeitos apenas a um controle de tipo institucional e normativo, regido pela constituição, pelas leis orgânicas, e pelos regulamentos, além do controle que poderia realizar a *Contraloría General de la República*. Como forma de readequar o controle às necessidades de transparência do Estado democrático, a proposta previa: no âmbito do Poder Executivo, a criação de um *Departamento de Contraloría*, cujo objetivo principal seria o de controlar a legitimidade das ações e procedimentos adotados pela *Comunidad de Informaciones* e pelo *Consejo Nacional de Inteligencia*, e a criação de controladorias internas em cada órgão de inteligência [Art. 30]. O controle legislativo caberia a uma comissão bicameral que se reuniria através de sessões secretas. Ela seria composta por 7 membros, sendo 3 deputados, 3 senadores e o presidente do *Congreso Nacional*, todos eles sujeitos aos princípios de reserva assinalados. Seria sua responsabilidade a produção de informes responsáveis por ratificar ou recusar o nome do secretário de inteligência indicado pelo presidente, emitir pareceres que contribuíssem para a elaboração do plano anual de inteligência, produzir um relatório anual reservado no qual formulasse recomendações pertinentes ao aperfeiçoamento do sistema, aprovar as partidas orçamentárias, solicitar informações, exigir a presença de pessoas para prestar esclarecimentos considerados necessários e velar para que a atividade fosse desempenhada dentro dos critérios de legitimidade e conforme os objetivos nacionais estabelecidos. [Art. 31]. Por sua parte o secretário de inteligência

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

ficaria responsável por elaborar um informe anual sigiloso explicitando o desenvolvimento executivo do plano anual de inteligência.

Com o objetivo de evitar a violação aos direitos civis, o projeto definiu o controle a ser exercido pelo Poder Judiciário, ao fixar a autorização judicial como condição essencial para a realização de interceptação de comunicações de qualquer tipo. Outra importante contribuição, já observada na proposta de Gisela, seria uma definição mais criteriosa das funções a serem desenvolvidas por cada órgão dentro do sistema de inteligência. Ao dividi-lo em dois subsistemas, um de Inteligência Estratégico Militar, composto pelos órgãos de inteligência das forças armadas e pelo organismo de inteligência do EMDN e outro de Inteligência Policial, composto pela JIPOL, DIPOLCAR e pela DISPI, a proposta procurava evitar a superposição de funções dentro do sistema. À inteligência militar compreenderia exclusivamente a inteligência externa e a contra-inteligência de Defesa, a ser desempenhada unicamente pelos militares. A inteligência policial seria desenvolvida com o objetivo de apoiar a prevenção e repressão das condutas terroristas e daqueles delitos que ameaçassem a ordem e a segurança pública. O projeto também estabelecia uma obrigatoriedade de divisões das funções policiais que tinha como objetivo impedir que policiais que trabalhassem nos setores de inteligência desenvolvessem ações operativas e vice-versa.

A elaboração dos objetivos e das metas institucionais de cada um dos componentes do sistema de inteligência policial seriam definidos pelos seus respectivos comandantes, observando-se os critérios da política de segurança definida pelo *Ministerio del Interior*, em consonância com o plano anual de inteligência. Seria de responsabilidade desse ministério, através da DISPI, fixar as condições de coordenação e cooperação entre os diferentes serviços de inteligência policial [HOLZMAN e CÁRCAMO, 1996].

Ao propor um projeto baseado em uma dinâmica mais funcional e flexível, que possibilitaria integrar os distintos recursos já disponíveis, potencializados por uma coordenação responsável pela definição dos objetivos globais, esses autores acreditavam estar dotando o Estado de instrumentos capazes de permitir um desenvolvimento eficiente e legítimo da atividade de inteligência naquele país

Seguidamente à apresentação da proposta, defendida pessoalmente pelo professor Guillermo Holzman em sessão da CDN, foram apresentados os projetos dos deputados Francisco Huenchumilla, dos deputados Baldo Prokuriça e Jorge Ulhôa e do deputado Luis Valentin Ferrada. Vale destacar que esse último projeto não foi considerado na elaboração do projeto-lei da CDN por

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

ter sido enviado fora do prazo. No entanto, como ele foi anexado ao informe produzido pela mesma, foi possível ter acesso a seu conteúdo.

De uma forma geral o projeto do deputado Huenchumilla estabelece as regras gerais para a elaboração da nova lei, propõe a criação de um *Consejo Superior* como órgão descentralizado, diretamente subordinado à Presidência da República, responsável por coordenar e planejar todas as atividades de inteligência no país. Ao diretor do novo órgão é dado o *status* de ministro, cuja nomeação fica condicionada à aprovação do *Senado*. Em termos de controle o projeto determina que todos os responsáveis máximos pela condução de cada um dos órgãos componente serão os responsabilizados pelo desenvolvimento de procedimentos ilícitos, propõe a criação de uma comissão mista especial de inteligência sem, no entanto, facultá-la das capacidades necessárias para o desempenho desse tipo de controle [CÁMARA DE DIPUTADOS, 1997:112-123].

O projeto dos deputados Ulhôa e Prokuriça procura estabelecer as bases jurídicas e orgânicas para um sistema nacional de inteligência. O projeto prevê a criação de uma *Dirección Nacional de Inteligencia*, responsável por integrar e produzir a inteligência, com o propósito de assessorar o presidente. Ao diretor do novo órgão é dado o *status* de ministro, cuja nomeação será realizada através de decreto supremo, com dependência da aprovação do senado e da concordância dos ministros *do Interior, de Defensa Nacional, Hacienda e de Relaciones Exteriores* [CÁMARA DE DIPUTADOS, 1997:102-112]. O projeto ainda prevê a criação de departamentos de segurança interior, segurança econômica, de apoio logístico e de uma escola de inteligência, sendo que esses órgãos seriam compostos por funcionários dos respectivos ministérios. Na realidade o projeto não deixa muito claro o vínculo funcional entre esses ministérios e o sistema de inteligência. Em relação ao controle são separados os critérios de controle interno e externo. O interno fica orientado a verificar se as atividades de inteligência estão sendo desempenhadas dentro das premissas democráticas, bem como se a distribuição orçamentária atende aos objetivos que foram propostos. Em relação ao controle legislativo é proposta a criação de uma comissão especial de inteligência formada apenas por deputados, sem que tampouco exista um aprofundamento relacionado aos seus alcances.

Em relação ao projeto do deputado Ferrada, não considerado pela CDN, de uma forma resumida propunha a criação de uma *Dirección General de Inteligencia del Estado*, diretamente subordinada ao presidente, com a responsabilidade de assessorar, de forma permanente e profissional, as autoridades superiores assinaladas pela lei. O projeto é praticamente todo direcionado a reafirmar a necessidade de se limitar a atuação da inteligência sem, no entanto, apresentar os instrumentos

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

necessários para a fixação do que é legal e ilegal. O diretor desse órgão, que terá *status* de ministro dependerá, para sua nomeação, da opinião do *Consejo de Seguridad Nacional* e da aprovação dos ministros *do Interior, de Defensa, Hacienda, Relaciones Exteriores e Economia*. Os objetivos da inteligência militar nesse sistema são determinados, no que diz respeito a cada uma das forças, pelas autoridades institucionais correspondentes, de acordo com suas respectivas leis e regras, que devem ser condizentes com os critérios gerais da *Política de Defensa Nacional*, definida pelo presidente da República através do *Ministerio de Defensa Nacional*. O projeto também regulamenta as autorizações para o desenvolvimento de métodos intrusivos e de ações que exijam o porte de armas de fogo. O controle externo da *Dirección* ficaria a cargo do *Consejo de Seguridad Nacional*.

A última proposta que pontuaria a discussão chilena sobre a reforma do sistema de inteligência chileno seria o anteprojeto elaborado pela CDN. Para chegar ao resultado final, fruto de um consenso muito parcial entre os componentes da comissão e os representantes envolvidos, os deputados optaram por vincular a coordenação dos trabalhos ao diretor da DISPI, naquela ocasião, Angel Fernandez. Dessa forma, em 18 de outubro de 1995, considerados os projetos enviados pelas forças armadas e pelas forças de segurança pública, teria início a elaboração da primeira versão do anteprojeto de lei [CÁMARA, 1997:06]. Pouco mais de um mês, com a entrada de Mário Papi na direção da DISPI, a coordenação dos trabalhos foi alterada. Papi organizaria um grupo composto por advogados, que trabalharia em forma coordenada com a CDN. Juntos elaborariam, no dia 29 de novembro de 1995, a segunda versão do anteprojeto. A terceira versão do texto dependeria de uma série de sessões da CDN e seria enviada no dia 07 de maio de 1996, às direções de inteligência das três forças armadas, à *Carabineros* e à *Policía de Investigaciones*, para que os mesmos realizassem as observações que julgassem necessárias. Agregadas as observações produzidas por esses órgãos, consideradas pertinentes pela CDN, foi elaborada a quarta versão. Os projetos apresentados pelo deputado Huenchumilla, Prokuriça e Ulhôa, e a apresentação do cientista político Guillermo Holzman, acompanhado do parecer elaborado pelo mesmo, seriam as contribuições mais representativas consideradas para a elaboração do projeto. A partir desse conjunto de proposições e sugestões a versão final do texto foi elaborada, sendo divulgada em 08 de janeiro de 1997 através do *Informe* oficial produzido pela CDN.

Em relação a esse anteprojeto, ele também procurou, a exemplo dos projetos anteriores, estabelecer as diretrizes gerais e a estrutura orgânica para o novo sistema de inteligência. Propôs o estabelecimento de um *Serviço de Inteligencia Nacional* e de um *Comité Consultivo de Inteligencia* e definiu, de forma genérica, a criação de unidades de inteligência nos ministérios *de Relaciones Interiores* e *Hacienda*. Ao secretário de inteligência determinou o *status* de ministro, sem

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

condicioná-lo à aprovação do *senado*. O projeto é caracterizado por uma série de equívocos e generalidades. Não cuida de extinguir a DISPI, ao mesmo tempo em que não especifica em que situação a mesma ficaria; em termos de (des)controle, o anteprojeto determina em seu artigo 8º que o diretor poderá guardar absoluta reserva das fontes de informação, as quais não precisará fornecer nem mesmo baixo requerimento judicial; o ministro do *Interior* é quem se torna o responsável por autorizar os procedimento que envolvam técnicas intrusivas [a mesma pessoa que, em última instância, definirá a gravidade da ameaça que justifica o uso da técnica intrusiva]. Em relação ao controle judicial, o ministro do *Interior* apenas teria que avisar a Suprema Corte que tal procedimento será realizado. O controle externo caberia à CDN, que ficaria impossibilitada de realizar qualquer tipo de controle efetivo sobre o sistema, por não ter sido dotada de praticamente nenhum dos instrumentos necessários. Em geral, a lei é resultante de um grau mínimo de consenso alcançado entre os deputados presentes, e nesse caso o mínimo realmente significa pouco. A principal voz dissonante nesse debate seria a do deputado Francisco Huenchumilla, defensor de definições mais rigorosas e da utilização de várias das proposições elaboradas pela *Universidad de Chile*. É genérica, não atende às necessidades de equilíbrio entre os poderes, de legitimidade, transparência etc e o faz não por falta de informação sobre os critérios desejáveis, haja vista o conhecimento dos estudos elaborados e da existência da própria lei que regulamenta a DISPI. O referido projeto se configura, em vários aspectos, como um retrocesso em relação à escassa legislação existente.

Enfim, as propostas acima abordadas, umas de formas mais detalhadas do que as outras, representam o universo de preocupações que atingia vários setores da sociedade chilena envolvidos na discussão: academia, Poder Executivo, Legislativo, forças armadas, de segurança etc. Todas elas, de uma maneira geral, centram sua atenção na estrutura organizacional e na definição das funções dos órgãos componentes do sistema. À exceção principalmente das propostas elaboradas pela *Universidad de Chile* e por Gisela von Mühlenbrock, esses projetos abordam de maneira muito genérica um aspecto crucial para a legitimação da atividade que é o estabelecimento dos mecanismos de supervisão congressional. Pior, ao determinar o controle a ser exercido por comissões existentes ou a serem criadas, sem lhes atribuir os instrumentos necessários para o exercício do mesmo, criam uma realidade enganosa que possibilitam, senão estimulam [pela omissão] o desenvolvimento de ações ilegais e inescrupulosas. Na forma em que foi apresentado o anteprojeto da CDN, ele não significa nenhum avanço substancial em termos da legislação existente, assim como também não traz contribuições significativas para a democracia chilena. Resta-nos analisar se a discussão levada a cabo no período de avaliação do projeto que propunha a criação da ANI [2001]

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

trará contribuições mais significativas e específicas do que as apresentadas pelos parlamentares chilenos para a década de 1990.

Debates

Enquanto se aguardava as discussões no Poder Legislativo, algumas iniciativas acadêmicas traziam a público a necessidade de reflexão sobre o assunto. Entre elas destacamos a organização da mesa redonda “*Debate sobre a importância de um sistema nacional de inteligência* promovida pelo *Instituto de Ciência Política de la Universidad de Chile*” em 03 de agosto de 1998[ver quem participou].

Nesse debate foram reafirmadas as necessidades do Estado chileno de contar com um sistema de inteligência multidisciplinar, legítimo e eficiente, cujas preocupações com a inserção no cenário econômico e político internacional deveriam ser agregadas às preocupações com a integridade territorial [MALLAT, 1998].

Trazendo à cena atual colocações apresentadas por Gisela ainda no começo da década, os participantes desse debate também demonstraram preocupação em se alcançar um consenso, produzido a partir de várias instâncias civis e militares da sociedade chilena, que permitisse a elaboração das diretrizes gerais de uma política nacional de inteligência. A definição dos objetivos e das metas a serem alcançadas possibilitaria clarear os contornos mais importantes para o estabelecimento do sistema.

O ideal seria que esse sistema fosse pensado a partir da reflexão sobre as necessidades reais do Estado chileno em possuir um sistema de inteligência, caracterizado por sua posição de país emergente, não caindo na ingenuidade de que ao reproduzir a estrutura de um sistema eficiente, mas produzido para uma realidade distinta, estar-se-ia trilhando o caminho certo. Para alcançar as metas de legitimidade e eficiência seria necessário que várias questões fossem consideradas, como por exemplo, uma análise que considerasse os recursos disponíveis para o investimento no sistema, a capacidade de desenvolvimento tecnológico chilena, do peso de cada ameaça na estrutura do Estado etc.

Naquele momento as maiores preocupações em relação à nova agência a ser criada diziam respeito, primeiro, ao tamanho de sua estrutura. Não seria adequada uma estrutura demasiado grande que pudesse onerar o Estado. Segundo, não seria interessante criar um sistema verticalizado, uma vez

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

que possibilitaria uma concentração muito grande nas mãos da pessoa responsável por dirigi-lo. [MALLAT, 1998].

O objetivo da implementação desse sistema seria o de regular os níveis de produção de inteligência no país, organizar o fluxo de informações produzidas e tornar a tomada de decisões mais segura. Inteligência Militar e Policial coordenadas deveriam ser capazes de cobrir as necessidades de informação que requerem os diferentes escalões encarregados da segurança no país. A preocupação com a formação dos recursos humanos necessários para a inteligência também comporia a agenda. Teria sido consensuada a necessidade de se criar uma escola nacional de inteligência capaz de formar civis, quebrando o quase monopólio militar sobre a atividade [MALLAT, 1998].

Em relação aos aspectos legais foi ressaltada a necessidade de se estabelecer um alicerce jurídico capaz de estabelecer a estrutura do sistema, sua forma, tamanho, missões e capacidades, seu modo de operar, bem como de definir os limites legais para a sua atuação. O maior desafio nesse sentido seria implementar um sistema equilibrado que desse conta de atender às necessidades da segurança do Estado *vis a vis* a manutenção dos direitos dos cidadãos chilenos. A minimização desse problema seria possibilitada através da elaboração de uma legislação sobre segredo governamental, inexistente no país até aquele momento. [MALLAT, 1998].

Além das elucubrações sobre a maturidade da sociedade chilena para a construção do sistema, esses seriam, de forma resumida, os principais temas enfatizados nesse debate. Naquele momento a perspectiva era de que o anteprojeto de lei elaborado pela CDN fosse discutido brevemente. Entretanto, a prisão de Pinochet em 1998 atravancaria o processo de crescimento das interações civis-militares e conseqüentemente, as possibilidades de se aprovar uma lei que atendesse aos interesses civis em uma área tão sensível para o poder militar. O governo civil preferiu aguardar um momento adequado para a reapresentação do projeto, cuja oportunidade seria ensejada pelo ataque às Torres Gêmeas no fatídico 11 de setembro de 2001.

Desafios

Manuel Galhardo Cárcamo identificou, para o começo desse século, 6 principais preocupações sobre a realidade do sistema que deveriam pontuar a reforma do sistema de inteligência chileno: 1) a desconfiança que caracteriza a relação entre os organismos de inteligência das forças armadas e as autoridades de governo; 2) a falta de legitimidade dos organismos de inteligência perante a sociedade civil e a elite política chilena; 3) a necessidade de se aperfeiçoar os mecanismos

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

executivos e judiciários de controle e de se estabelecer um mecanismos parlamentar específico para tal fim, dotado dos instrumentos necessário para o seu efetivo exercício; 4) a necessidade do estabelecimento de um sistema de inteligência capaz de coordenar, no mais alto nível, o funcionamento dos organismos de inteligência do Estado e a condução política nacional, representada pelo presidente da República na consagração dos interesses e dos objetivos nacionais; 5) estabelecer graus de cooperação direta entre o *Ministerio de Defensa Nacional* e a *Chancelaria*; e por fim, 6) reduzir o acionar da atividade de inteligência militar [CÁRCAMO, 2001(a)].

Considerados esses aspectos, tentaremos a partir de agora perceber em que medida eles foram solucionados/atendidos na lei de regulamentação da *Agência Nacional de Inteligencia*.

Agência Nacional de Inteligência

Conforme temos ressaltado várias vezes nesse texto, os ataques de 11 de setembro conduziram o governo chileno a tomar uma série de iniciativas que auxiliasse o Estado no combate ao terrorismo internacional. Além de firmar acordos em torno da repressão aos terroristas e ao financiamento do terrorismo internacional, o governo de Lagos apresentou no *Congreso Nacional* uma proposta de re-elaboração do sistema de inteligência. De acordo com o deputado Jorge Ulhôa, presidente da CDN há vários anos, o projeto foi elaborado pelo Executivo e enviado e discutido de forma muito restrita no âmbito dessa comissão. Não teria havido seminários, discussões públicas, nada que possibilitasse um debate mais profundo sobre a questão.

O PL 2822-02 foi enviado a *Cámara de Diputados* no dia 10 de outubro de 2001, acompanhado da mensagem presidencial nº52-345. De acordo com a mensagem, o governo havia sido convocado a legislar sobre o assunto ainda em janeiro de 1997, assim que teve conhecimento do anteprojeto elaborado pela CDN. O mesmo se tornaria o ponto de partida do *Comité Consultivo de Inteligencia*, que revisaria as propostas elaboradas pela CDN e apresentaria um novo desenho para o sistema. De acordo com o presidente, o projeto agora enviado contaria com um alto grau de consenso entre os serviços de inteligência, destacando não apenas os acordos referentes à organização e aos componentes do sistema, quanto também à necessidade de se estabelecer o controle judicial e parlamentar sobre a atividade. O projeto apresentado teria por finalidade otimizar dentro dos níveis de decisão do Estado, a forma com que se obtém, processa e distribui a informação, que deve ser completa, pertinente e oportuna para os objetivos da inteligência. Para o presidente Lagos, três questões marcariam a necessidade da reforma do sistema de inteligência naquele momento: a) o fato de existir entidades públicas responsáveis pela atividade de inteligência; b) o fato de a atividade ser

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

um instrumento legal e necessário e c) o fato de a regulamentação vigente não assegurar a eficácia ao conjunto das instituições, não permitindo, devido a ausência de controle, fixar as garantias das pessoas frente à sua atuação dos respectivos órgãos. [MENSAJE, nº 52-345].

Para a elaboração do projeto foram considerados sete princípios fundamentais, responsáveis por orientar as atividades de inteligência, de forma a assegurar a plena vigência do Estado de Direito: 1) princípio ao ordenamento jurídico [obediência dos órgãos de inteligência à Constituição e às leis relacionadas]; 2) princípio do respeito ao Estado democrático [respeito à democracia e à estabilidade institucional]; 3) princípio de respeito aos direitos constitucionais [os direitos das pessoas consagrados pela Constituição]; 4) princípio da autorização judicial [técnicas intrusivas deverão contar com aprovação de um ministro da *Corte de Apelaciones*]; 5) princípio da proporcionalidade [métodos utilizados deverão corresponder às circunstâncias que motivem sua aplicação]; 6) princípio da reserva [regulamentação sobre a classificação e imputações penais em caso de desobediência] e 7) princípio da utilização exclusiva da informação [material recolhido ou produzido apenas poderá ser utilizado em cumprimento dos objetivos especificados] [MENSAJE nº 52-345].

A nova lei de inteligência chilena é composta por 49 artigos permanentes divididos em 9 títulos, e por duas disposições transitórias. Partindo da premissa de que inteligência

“es el conocimiento útil, resultado del procesamiento sistemático de la información, desarrollado por un organismo profesional, para asesorar en sus decisiones a los diferentes niveles de conducción superior del Estado, en lo relativo al logro de los objetivos nacionales, la seguridad y la defensa nacional. Dicho conocimiento estará destinado a prevenir, advertir e informar de cualquiera amenaza o riesgo que afectem los intereses nacionales e por contra-inteligencia aquella parte de la inteligencia destinada a detectar, localizar y neutralizar las acciones de inteligencia desarrolladas por otros Estados o grupos nacionales o extranjeros, o sus agentes, que estén dirigidas contra la seguridad del Estado, sus autoridades, la defensa nacional y/o el régimen de gobierno.”

o projeto prevê a regulamentação do *Sistema de Inteligencia del Estado* (conjunto de organismos de inteligência independentes entre si, funcionalmente coordenados, que dirigem e executam atividades específicas de inteligência e contra-inteligência), composto pela DID, pelos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento da atividade de inteligência existentes nos vários níveis das três forças armadas e dos órgãos de segurança pública e pela Agência Nacional de Inteligência [Art. 5º].

A lei também prevê a criação de uma instância de coordenação técnica entre os integrantes do *Sistema*, responsável por otimizar, regulamentar, revisar e avaliar o fluxo e intercâmbio de

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

informação e inteligência. Será integrado pelos chefes dos organismos que compõem o sistema, presidido pelo diretor da ANI e se reunir-se-á de forma periódica [Art. 6º]. A ANI, sucessora da atual DISPI, é regulamentada como serviço público descentralizado, que possui caráter técnico e especializado, sendo subordinada diretamente ao presidente da República.

Entre suas funções, caberá a ANI coletar e processar informações nos níveis nacional e internacional a fim de produzir inteligência e efetuar apreciações globais e setoriais, de acordo com os requerimentos realizados pelo presidente; elaborar informes periódicos de caráter secreto, que serão remetidos ao presidente e aos ministérios que o mesmo determine; requerer informações produzidas pelos órgãos de inteligência componentes do sistema e aportar a informação especializada para a formulação de políticas, estratégias e programas necessários para a manutenção da segurança do Estado, do governo, da vigência do regime democrático e da estabilidade institucional [Arts. 7º e 8º].

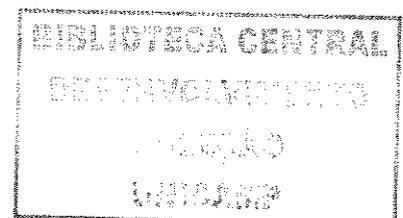
O diretor da ANI, chefe superior do serviço, gozará das prerrogativas de um ministro de Estado e será nomeado pelo presidente da República. Entre outras funções deverá elaborar o plano anual de inteligência que deverá ser aprovado pelo presidente, convocar e presidir o *Comité*, solicitar assistência dos funcionários públicos da administração e por apresentar anualmente à *Comisión de la Cámara de Diputados* um informe secreto sobre as atividades realizadas pelos integrantes do *Sistema*, bem como comparecer diante dela quando solicitado [Arts. 10º-12º].

O quadro de funcionários da ANI será regido através das normas do *Estatuto Administrativo* aplicável aos funcionários da administração civil do Estado, não lhes sendo aplicáveis somente as normas sobre associação de funcionários da administração pública [Art. 13].

Os fundos necessários para o funcionamento da ANI deverão ser contemplados na lei orçamentária, em que deverá ser designada uma quantidade para gastos reservados, sobre os quais a ANI deverá render contas em forma global e reservada à *Contraloría General*.

O próximo título da Lei aborda a questão da inteligência militar, que será considerada uma função exclusiva das forças armadas e da DID. Compreende,

“la inteligencia externa y la contra-inteligencia específica requerida para operar em el ámbito de la defensa. Por excepción y considerando las funciones de policía que por ley corresponden a la Autoridad Marítima, la Inteligencia Naval podrá realizar-se, a esse solo efecto, el procesamiento de información de carácter policial que ella recabe [Art. 20].



INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

A condução desses órgãos corresponde ao mando de cada uma das instituições militares, das quais depende não apenas a estrutura, mas também os objetivos e esquemas de funcionamento. Cada comandante em chefe será responsável por definir os objetivos desses órgãos de acordo com os critérios estabelecidos pela *Política de Defensa Nacional* elaborada pelo ministro da área de defesa, quem também estabelecerá os objetivos da DID [Arts. 20 e 21].

O projeto assinala que a inteligência policial, de responsabilidade de *Carabineros* e da *Policia de Investigaciones*, compreende o processamento da informação relacionada às atividades de pessoas, grupos de pessoas e organizações que de qualquer maneira afetem as condições de ordem pública e à segurança das instituições policiais. Os objetivos da inteligência policial serão definidos, respectivamente, pelos diretores gerais de *Carabineros* e da *Policia de Investigaciones de Chile*, de acordo com os critérios da *Política de Seguridad Interna y Orden Público* definidos pelo ministro *do Interior*. O financiamento das atividades de inteligência policial fará parte do orçamento correspondente às forças policiais [Arts. 23-26].

Em relação às técnicas intrusivas, dependerão de autorização judicial e apenas poderão ser executadas “*cuando existan fundadas sospechas de que la seguridad de una persona o autoridad, grupo o institución del Estado o la seguridad pública se encuentren gravemente amenazados.*” [Art. 27]. Técnicas intrusivas são definidas no projeto como os procedimentos que, com base na simulação, na dissimulação, na observação ou na tecnologia, permitam acessar informações contidas em fontes fechadas [Art. 28].

Em relação ao controle, está dividido em interno e externo. O Controle interno será realizado pelo diretor ou chefe do órgão correspondente. O externo caberá: a) ao Judiciário através da autorização legal para o desenvolvimento de técnicas intrusivas, b) ao Legislativo através de uma comissão especial que deverá ser criada e c) ao próprio Executivo através da *Contraloría General de la República*. O exercício do controle deverá compreender a correta administração dos recursos humanos e técnicos em relação ao desenvolvimento das tarefas e missões institucionais, o uso adequado dos fundos assinalados, de modo a que realmente sejam aplicados para as funções definidas e deve garantir que os procedimentos empregados sejam adequados às normas legais e regulamentares vigentes [Art. 36].

Em relação ao controle legislativo, será de responsabilidade da *Comisión de Inteligencia* a ser criada pela *Cámara de Diputados*, que terá a responsabilidade de se reunir no mínimo duas vezes por ano, para conhecer os informes sobre o funcionamento do *Sistema*, que lhes serão remetidos pelo diretor da ANI. As sessões da *Comisión* terão caráter secreto, sendo que seus membros deverão

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

prestar juramentos relacionados à obrigação de guardar segredo a respeito de todas as informações que por sua função, tenham conhecimento [Art. 39]. A *Comisión* essará facultada para requerer, em qualquer momento, através dos ministros *del Interior* e *de Defensa*, informações relativas ao desempenho das atividades dos serviços componentes do *Sistema* [Art. 40].

No que diz respeito à obrigação de reserva, o projeto de lei determina que serão considerados secretos todos os assuntos, dados, antecedentes, informações e registros em poder dos órgãos de inteligência e todas as solicitações para a realização de técnicas intrusivas. A divulgação dos mesmos dependerá da autorização do órgão emissor. O caráter de secreto não impedirá que os mesmos sejam entregues aos senadores ou deputados que solicitarem informações ou aos tribunais de justiça ou ao próprio *Ministerio Público* no uso de suas faculdades. Todos aqueles que por sua função ou qualquer outro motivo tenham conhecimentos de informações classificadas estarão obrigados a manter segredo. Entretanto, os funcionários dos serviços de inteligência, qualquer seja seu cargo ou nível hierárquico, terão direito a manter em segredo suas fontes de informação, que não ficarão obrigados a revelar nem mesmo sob requerimento judicial.

Por fim, a lei extingue a DISPI, tipifica as penas para o caso de desenvolvimento de atividades ilícitas e determina que caberá aos diretores e chefes dos serviços de inteligência adotar as medidas necessárias para se evitar o abuso ou o excesso no exercício das atribuições ou faculdades que lhes outorga a lei. Nessa forma o projeto foi repassado a CDN no dia 16 abril de 2002.

Desde o momento em que foi tornado público, o projeto suscitou uma série de críticas entre parlamentares, acadêmicos, imprensa entre outros. Entre elas podemos destacar: a nomeação do diretor deveria estar vinculada à aprovação do Senado [prevaleceu a imposição do Executivo, mediante os interesses do *Senado* e da *Cámara*]; um conceito de inteligência muito amplo, que dá margem ao desempenho dos serviços em tarefas muito distintas; [conseguiu ficar ainda mais genérico depois de aprovada a lei]; deveria ter sido criado um conselho composto por representantes dos poderes Legislativo e Judiciário como forma de aumentar as garantias de respeito aos direitos dos cidadãos [não atendido]; a ANI deveria não deveria ser subordinada diretamente ao presidente, pois em caso de escândalos o desgaste político é muito grande [a ANI passou a responder ao presidente via *Ministerio del Interior*]; o Poder Legislativo deveria ter poder para aprovar o *Plan Anual de Inteligencia* e ser capaz de manter algum controle sobre os gastos reservados [não atendido]; a duração dos parlamentares na comissão de controle deveria durar quatro anos e não dois anos [esse debate foi interno à CDN, já que a composição da comissão não foi tocada pelo projeto]; inclusive ela deveria ser mista e não se restringir aos deputados [quase nada foi definido

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

sobre a composição ou funcionamento da comissão na lei]; foi destinada muita gente para a agência [permaneceu o mesmo número], deveria ter sido adotado um marco mais flexível para atender à questão da oportunidade e para atender a demanda de incorporação de novos órgãos junto ao sistema [não foi abordado]; não prevê vínculos com universidades enquanto atores coadjuvantes [não foi abordado]; não regulamenta a inteligência financeira [está sendo tratada em uma lei separada]; não fica clara a capacidade operativa da ANI e nem são estabelecidos canais técnicos que permitam uma efetiva coordenação entre os órgãos [permaneceu confuso]; concentra-se na ANI funções de inteligência e contra-inteligência [muita concentração de poder nas mãos da agência]; não trás nenhuma informação relacionada aos serviços de inteligência privados [essa questão foi incorporada ao longo do trâmite legal]; não são estabelecidos contrapesos entre o desenvolvimento da atividade e os fundos que lhe são reservados; não aborda a questão das informações residuais entre outras [não foram tratadas]. As críticas elaboradas pela imprensa e pelo FPMR foram as mais radicais, de acordo com eles o governo estaria criando uma nova polícia política [GÁLVEZ, 2002], a ausência de controle agravaria o problema dos cerca 400 índios *mapuches* processados por “supostos” atos de violência ocorridos no sul do país no marco dos conflitos entre comunidades *mapuches* e empresas florestais e polícias [TORRES, 2004].²⁵ O MIR chileno foi mais além das críticas e convocou a sociedade para se mobilizar e a pronunciar, de forma categórica, que são contra esse “*macabro projeto*” e que proponham “*que toda esa cantidad de dinero que va a ser derrochado inútilmente, sea destinado a Salud, Vivienda, Trabajo y Educación que son las verdaderas prioridades del país, para superar la pobreza.*” [MIR, 2004].

Vale destacar a opinião da *Corte Suprema* que, por considerar que a aprovação do projeto na maneira em que se encontrava, iria afetar diretamente as garantias consagradas pela constituição. Ela informou desfavoravelmente ao projeto lei, considerando que uma nova avaliação poderia ser feita, depois que o congresso definisse

“en forma taxativa las actividades que son constitutivas de técnicas intrusivas y métodos encubiertos, eliminando de entre ellas el allanamiento encubierto. También fue del parecer que la autoridad administrativa debe informar a la autoridad judicial acerca del resultado de las diligencias decretadas y, por último, que la determinación del Ministro de la Corte de Apelaciones, que debe otorgar la autorización, sea mediante un turno especial establecido por la propia Corte en forma secreta [VENEGAS, 2003].”

Durante seu trâmite na CDN, o projeto de lei recebeu uma série de contribuições que traria um pouco mais de esclarecimentos sobre a organização e funcionamento da comissão de controle externo. De acordo com as alterações sugeridas pela CDN, a comissão legislativa seria composta

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

por sete deputados, que deveriam permanecer por todo o período legislativo, ou seja, durante os quatro anos de seu mandato. Eles apenas poderiam deixar a comissão mediante renúncia ou por serem considerados incapazes, inábeis ou no caso do término de seus cargos. Suas reuniões seriam realizadas de forma secreta e todos os seus membros teriam a obrigatoriedade de fazer um juramento sobre a manutenção do segredo a respeito das informações a que tenham conhecimento. Seria agregado um artigo 10 bis, à lei orgânica do *Congreso Nacional* onde constaria a existência de uma *Comisión Permanente de Control del Sistema de Inteligencia del Estado*, com a função de desenvolver um controle que satisfizesse plenamente às garantias constitucionais.

A comissão não conheceria os fatos em si, ela apenas teria acesso aos informes produzidos pelo diretor da ANI uma vez por ano, entretanto ela poderia reunir-se para citar o diretor da ANI ou qualquer chefe de inteligência para que explique um determinado procedimento no caso de situações anormais [PRIETO, 2002:266].

As outras principais questões abordadas pela CDN diziam respeito à questão da subordinação direta da ANI ao presidente e à responsabilidade do *Senado* na aprovação de seu diretor, sendo que somente a alteração da estrutura seria aprovada, ficando a agência subordinada diretamente ao ministro do *Interior*.

Esses acréscimos refletiriam o consenso alcançado entre todas as forças políticas representadas no parlamento. Foi despachado pela CDN em abril de 2003 e aprovado por unanimidade na *Cámara*. Seguiu para votação no *Senado* em 05 de março, onde sofreu várias alterações. As alterações realizadas nessa casa beiram a incoerência, pois se por um lado foram fortalecidas as questões relacionadas à proteção dos cidadãos, estabeleceu o conceito de inteligência de maneira ainda mais genérica e rejeitou a maioria das alterações realizadas na CDN sobre a comissão especial. O projeto foi aprovado no Senado no dia 21 de junho [39 votos a favor e um contra], sendo que a lei foi homologada no dia 27 de setembro de 2004.

Lei 19.976 de 02 de outubro de 2004

De uma maneira geral, a nova lei de inteligência chilena estabelece a estrutura orgânica e as bases gerais para um novo sistema de inteligência chileno. Cria a *Agencia Nacional de Inteligencia* cuja função será a de coletar e processar informações do âmbito nacional e internacional que contribuam com a preservação da segurança do Estado, elaborar informes periódicos para o presidente da República [todos eles secretos], requerer informação e ajuda dos demais integrantes do sistema de

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

inteligência, propor normas de proteção para as informações sensíveis do Estado e dispor das ações necessárias para a neutralização de ações de grupos terroristas, narcotráfico, crime organizado, nacional e transnacional. A lei estabelece a obrigatoriedade de os organismos componentes do sistema compartilharem dados sobre terrorismo e crime organizado. O diretor da ANI será pessoa de exclusiva confiança do presidente, sendo que o requisito mínimo para sua indicação é que seja uma pessoa que possua um título superior e que exerça tal função no mínimo por quatro anos [advogado, engenheiro etc]. Ele será nomeado por Decreto Supremo, que deve contar com a assinatura do presidente e dos ministros *de Defensa e del Interior*.

O diretor da ANI poderá ficar no cargo por no máximo seis anos, à exceção de trabalhos realizados em função da administração de seus bens, em instituições filantrópicas e docentes, que não poderão ultrapassar seis horas semanais, sua dedicação será exclusiva. Terá por função elaborar os planos anuais de inteligência e sujeitá-los à sua aprovação, presidir as reuniões do *Comité de inteligencia* e estabelecer relações com os organismos similares de outros países. Para realização de suas funções a agência deverá fazer uso, prioritariamente, de fontes abertas, sendo que no caso de necessidade de acesso a fontes fechadas, deverá solicitar à *Corte de Apelaciones* correspondente, autorizações para o uso "*procedimientos especiales de obtención*", termo criado para referir-se às técnicas intrusivas. Para a direção da nova agência, manteve-se o advogado Gustavo Villalobos, que já vinha na direção da DISPI a alguns anos. Villalobos, ex-diretor da DISPI, foi ex-integrante da *Vicaría da Solidariedad* durante o governo chileno e como tal, ficou preso, juntamente com o advogado Ramiro Olivares, por negar-se a entregar ao governo militar, informações que apareciam nas fichas de denunciante sobre os violadores dos Direitos Humanos [LOPEZ, 2005].

De acordo com um pronunciamento público realizado pelo mesmo, à época da aprovação da agência, Villalobos afirmou que a criação da mesma atendia às necessidades atuais do governo chileno, que assessoraria o governo sobretudo em questões de caráter *económico, social e internacional* [KAKAROTO, 2004]. Em aspectos relacionados à economia, a função seria prevenir o presidente em questões relacionadas às alterações do câmbio ou do impacto que as mesmas poderiam produzir em termos de questões do trabalho, do comércio, no que diz respeito aos investimentos externos no Chile e sobre as controvérsias comerciais que pudessem afetar o Estado. Os setores estratégicos analisariam os riscos da economia global, e a área social estudaria o comportamento de grupos de trabalhadores, agricultores e aquelas pessoas que desempenhassem funções nas áreas de saúde, movimentos étnicos, portuários e de grupos de pressão. Em relação a questões externas, a ANI deverá prover o presidente de informações e apreciações de inteligência a respeito da estabilidade na América do Sul por um lado, seu foco principal de interesse, através de

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

detalhes relacionados às sucessivas crises, e por outro a influencia que a política nesses países pode acarretar ao Chile, a exemplo do processo de paz na Colômbia, a evolução da crise política venezuelana e dos desenvolvimentos indígenas na Bolívia, Peru, Equador entre outros. [KAKAROTO, 2004]. Em relação ao terrorismo, Villalobos se mostrou consciente da baixa intensidade dessa questão no Chile, mas destacou-o com um tema permanente da agenda. Por fim, em relação às questões do funcionamento do *Sistema*, destacou o trabalho conjunto que deverá ser realizado, destacando que tal função será incrementada na medida em que entre a ANI entre em função [KAKAROTO, 2004]. Não obstante a atuação da DISPI durante sua condução, que não sofreu nenhum tipo de denúncia relacionada aos direitos civis e humanos, e a sua trajetória em matéria de Direitos Humanos, indiquem alguma tranquilidade em relação à condução inicial da ANI, o marco político apresentado se apresenta extremamente insuficiente. A lei aprovada, aproveitando da expressão usada por Gisela e sem querer ser alarmante em relação ao assunto, configura-se em uma verdadeira “*caja negra*.”

A ANI se configura em um organismo totalmente baseado no segredo, não apenas ao produto, mas em relação a todo os mecanismos de produção de inteligência, além de concentrar em suas mãos as funções de inteligência e contra-inteligência. Possui um conceito de inteligência extremamente amplo, promove-se a criação de uma instância técnica, um comitê, no qual não ficam explícitos os mecanismo possíveis de cooperação entre os diversos órgãos que compõem o sistema, e isso sem considerar que será esse comitê o responsável por determinar as prioridades do sistema de inteligência e avaliar seu desempenho. Isso significa um fortalecimento do poder militar, uma vez que entre seus 7 componentes, 5 são militares. Considerando a polícia de *Carabineros* com órgão vinculado às forças armadas, nós teremos um representante do *Ministerio de Defensa*, um do Ejército, um da *Armada*, um da *Fuerza Aérea* e um de *Carabineros*, os outros dois seriam o diretor geral da ANI e o chefe da *Polícia de Investigaciones*.

Existe uma ausência de contrapesos. No caso chileno, a nomeação do diretor independe da participação do Senado, um mecanismo utilizado para outras designações muito menos controversas. O poder Legislativo também não tem nenhuma relação com ou elaboração, aprovação, ou uma simples capacidade de fazer sugestões.

Em termos de controle, o mecanismo interno implementado fica nas mãos do próprio diretor de inteligência, o que o torna extremamente questionável. Em relação aos externos, não fica clara a capacidade de controlar da *Contraloria*, pois a lei não define de que forma os gastos reservados serão apresentados. Em relação ao controle do Legislativo, todas as definições apresentadas pela

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

CDN foram rejeitadas, de forma que além do Senado se eximir de sua responsabilidade no controle, ele ainda conseguiu causar retrocessos em relação às discussões levantadas pela mesma, e isso sem levar em consideração que o deputado Jorge Ulhóa, presidente da CDN há vários anos, disse que a comissão serve para investigar a anormalidade, controlar o órgão, não a atividade [ULHÓA, 2002]. Não foram viabilizados praticamente nenhum dos instrumentos necessários que para que a *Comisión* exerça a função de controle, e o que é pior, a partir do momento que um dos deputados com maior envolvimento nesse tipo de discussão afirma que a mesma terá um caráter reativo, a própria constituição da comissão se torna praticamente irrelevante. Ela não vai evitar nada, ela vai apenas apurar o que já aconteceu, isso se for dotada dos instrumentos necessários. A lei não possibilita à comissão a ser criada avaliar os gastos reservados, o que torna impossível conferir se os gastos realizados são condizentes com as missões empreendidas, de modo a saber se os critérios de eficiência do sistema estão sendo atendidos. A função da comissão praticamente se limita aos questionamentos que poderão ser feitos diante de eventuais descobertas de irregularidades [o que exige preparo das pessoas para elaborarem os próprios questionamentos], e para analisar o relatório que deverá ser produzido pelo diretor da ANI, cujas questões que devem ser destacadas nem mesmo são definidas pela lei.

Outro ponto absurdo da lei é o que assegura a um funcionário, seja ele de que nível for, o direito de não revelar suas fontes nem mesmo sob determinação judicial [Art. 41]. O caráter absoluto desse argumento pode chegar, em um caso extremo, a inviabilizar as formas de controle, pois com interesse em defender seus argumentos um funcionário pode inventar informações e atribuí-las a uma fonte inexistente, ou seja, uma informação pode ser produzida apenas para acobertar uma obtenção ilegal de informações, isso quando não é utilizada para incriminar uma pessoa, grupo ou órgão qualquer.

Apesar de todos esses questionamentos, também foram detectados avanços na lei, sobretudo em relação à questão da proteção dos direitos civis, cuja operação de técnicas intrusivas ficaram mais delimitadas, muito mais específica em relação ao projeto apresentado pelo Executivo. O artigo 23 do Título V [*de los procedimientos especiales de obtención de información*] estabelece que os procedimentos especiais apenas poderão ser utilizados quando a informação seja estritamente indispensável para o cumprimento dos objetivos do sistema e não possa ser obtida de fontes abertas. Esses procedimentos estarão limitados exclusivamente à atividade de inteligência e contra-inteligência que tenham por objeto resguardar a segurança nacional [apesar de a lei não definir o que entende por segurança nacional] e proteger o povo chileno das ameaças do terrorismo, do crime organizado e do narcotráfico. O artigo 23 também proíbe o desenvolvimento da atividade de

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

inteligência por parte de setores privados, que ficarão sujeitos às penas correspondentes pelos crimes ou simples delitos cometidos em ocasião de atividades ilícitas. A lei define como “*procedimientos especiales de obtención de información*” aqueles que permitem o acesso a informações relevantes, contidas em fontes fechadas, que apórtem antecedentes necessários ao cumprimento da missão específica de cada organismo operativo. Esses procedimentos incluem: a) a intervenção de comunicações telefônicas, informáticas, radiofônicas e de correspondência em qualquer uma de suas formas; b) a intervenção de sistemas e redes informáticas; c) a escuta e gravação eletrônica, incluindo a audiovisual e; d) a intervenção de quaisquer outros sistemas tecnológicos destinados à transmissão, armazenamento e/ou processamento de informações. O artigo 25 determina que os diretores ou chefes dos organismos de inteligência deverão solicitar, pessoalmente ou por intermédio de um funcionário claramente designado, a autorização judicial de um ministro da *Corte de Apelaciones* da jurisdição correspondente para o emprego de tais procedimentos. Para tanto, cada corte sorteará o nome de dois ministros, que serão responsáveis por emitir esses tipos de parecer em um prazo de dois anos. Uma vez autorizados, os *procedimientos especiales* apenas poderão ser utilizados pelas forças policiais. A solicitação deverá trazer de forma explícita, o nome das pessoas que serão afetadas, o prazo em que ocorrerá a intervenção e os meios que serão utilizados. O término das intervenções deverá ser comunicado ao ministro que a autorizou. O emprego de funcionários descaracterizados [infiltração] e/ou de informantes [não funcionários do sistema] não será considerado uma medida intrusiva dispensando, para tanto, a necessidade de autorização judicial.

Apesar da ausência da definição de segurança nacional, e de considerar o uso de informantes e funcionários como técnicas não intrusivas, a lei as restringe para os casos de terrorismo, crime organizado e narcotráfico. O uso do sorteio para os ministros diminui a possibilidade de se identificar pessoas afins aos interesses da inteligência, estabelece que em caso de negação, poderá haver recurso para o mesmo ministro.

Muitas opiniões relacionadas ao sistema geram em torno do avanço em termos de legitimidade, que carrega em si, o fato de a criação da agência ter sido discutida dentro do Poder Legislativo. Cremos ser necessário um pouco de cautela em relação a esse tipo de argumento, pelo fato de sabermos que tal instituição tende a prevalecer durante um longo tempo, no modo em que foi criado, em função das dificuldades de se legislar sobre o assunto. A lei chilena, com base nos estudos que foram produzidos para sua elaboração, ficou muito aquém do que poderia ter sido estabelecido.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

De uma maneira geral, ela apenas oficializa a existência de um sistema de inteligência e determina a criação de um órgão responsável por assessorar a tomada de decisão no mais alto nível do Estado. No entanto, a sua capacidade operativa não ficou muito clara, assim como não ficou clara a existência de uma interconexão técnica entre os órgãos integrantes. A legitimidade fica parcialmente prejudicada pela baixa capacidade do Poder Legislativo de intervir na aprovação do projeto da ANI, de contribuir para a elaboração do plano anual de inteligência e pelas deficiências relacionadas à institucionalização da comissão parlamentar responsável por supervisioná-la que, inclusive, nem conta com a participação do Senado. Outro problema significativo diz respeito à supremacia militar no *Comité* responsável por elaborar as diretrizes para a atividade de inteligência naquele país. O problema aqui é extremamente agravado pelo fato de o governo chileno, apesar de vir desenvolvendo uma política positiva capaz de gerar confiança entre civis e militares, não possui capacidade constitucional para subordinar as forças armadas, o que permite com as mesmas definam, de forma autônoma, os objetivos de inteligência independentemente daqueles perseguidos pela sociedade civil. Na área civil, nesse momento, por exemplo, existe uma maior credibilidade, afiançada pela presença de Villalobos, mas de qualquer maneira a ANI ainda agrega em seu quadro os mesmos quase cem funcionários que atuaram no CSP, quando o conselho foi acusado de violentar os direitos civis e humanos dentro do processo democrático. O arcabouço institucional não é capaz de assegurar uma condução transparente e eficaz, condicionando esses critérios sempre aos novos diretores da ANI, cuja nomeação será de exclusiva responsabilidade do presidente. Esses fatores fazem com que o funcionamento do sistema dependa sobretudo, das pessoas responsáveis por conduzir essas instituições, transformam o sistema em um assessor do governo e não propriamente do Estado.

4.3.3 - Profissionalização da inteligência civil no Chile

Como temos visto, da perspectiva da organização, o Chile não possui tradição em termos de sistema de inteligência. Essa característica se reflete de alguma maneira no processo de formação de civis para a área de inteligência. A primeira evidência que possuímos sobre a formação de funcionários de agência civil no Chile remonta à Escola das Américas, se é que é possível chamar a DINA de órgão civil. Apesar de completamente militarizada, possui esse *status* apenas por ser um serviço diretamente subordinado à Presidência da República e não explicitamente a um órgão das forças armadas.

De acordo com o trabalho de Edilha Balesteros [1995], vários militares chilenos envolvidos em questões relativas à violação dos Direitos Humanos entre 1973 e 1990 passaram pela Escola das Américas. Segundo suas investigações, um em cada sete cargos de chefia da DINA passaram por aquele curso.[BALLESTEROS, 1995].

Nessa época os estudos relacionados a Inteligência se concentravam exclusivamente dentro das forças armadas. O *Ejército* teria sido a primeira força a estabelecer a *Escuela de Inteligencia del Ejército/EIE*, ainda que desde 1964 já existisse cursos regulares de inteligência em outras repartições da instituição. Atualmente ela integra o *Comando de Institutos Militares*, mas em princípio esteve subordinada ao EMG [DIE, 2001:147].

À exceção das informações contidas no livro produzido pela DIE, o acesso ou a existência de informações relacionadas ao sistema de educação na área de inteligência no Chile é incrivelmente restrito. Isso fará com que nessa parte do capítulo nos restrinjamos a reproduzir as principais informações ora produzidas por ele, ora levantadas por Maldonado Prieto, analista de inteligência do governo chileno, encontradas no livro *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas* [PRIETO, 2002].

De acordo com Prieto, a outra força que teria se preocupado em criar uma escola de inteligência teria sido a *Armada*. Em 1979 foi criado o *Centro de Instrucción del Servicio de Inteligencia Naval*, que se transformaria em *Escuela de Inteligencia Naval/EIN* em 1985, como órgão dependente da *Academia Politécnica Naval* [PRIETO, 2002:270].

Tanto a EIE como a EIN desenvolveriam cursos institucionais e interinstitucionais, o que incluiria uma participação regular de oficiais de vários países latino-americanos. No caso chileno, o curso seria restrito a oficiais e suboficiais, uma vez que as escolas não estariam abertas para os

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

empregados civis ou civis externos. De acordo com Maldonado, civis apenas compoendo o quadro docente [PRIETO: 2002, 270].

Desde o início da década de 1990 vem ocorrendo uma difusão de extensão de cursos de inteligência criados por iniciativas militares e civis. Os cursos internos militares são os de acesso mais restrito. O *Ejército* tem desenvolvido, esporadicamente, cursos que contam com a presença de militares das três forças e com civis, sobretudo oriundos do governo, da polícia de *Carabineros* e da *Policía de Investigaciones* [PRIETO, 2002: 270].

O primeiro desses cursos ocorreu em 1995, intitulado “*Análisis de Información de Política de Defensa.*” Essa seria a primeira vez que o *Ejército* promoveria um curso específico de inteligência que contaria com a participação oficial de civis como alunos. Recentemente a EIE vem organizando seminários que promovem a discussão sobre inteligência entre civis e militares [DIE, 2001:175].

Em 1992 o *Ejército* chileno tomara uma iniciativa pioneira, e criaria um curso de mestrado em “*Ciencias Militares com mención en Política de Defensa.*” Esse curso serviria inclusive para promover uma maior aproximação entre civis e militares no período pós-ditadura, pois encontra-se aberto ao público e à oficialidade das forças armadas. Vários funcionários da DISPI e de outras instituições de inteligência concorreriam ao curso. A partir de 1998 ele se expandiria e agregaria cursos tais como menção em *Análises Político-Estratégico*, *Defensa y Disuasión*, *Sociología Militar e Palmificación y Gestión Estratégica*. Já a *Academia de Guerra Naval* tem oferecido anualmente, desde 1994, um curso de especialização em *Política Integrada*, com menções em *Teoría y Método de Análisis, Prospectiva y Estrategia e Gestión de Crisis*. Com a duração de um ano e meio, está aberto a civis e militares [PRIETO, 2002:270].

O *Ministerio de Defensa* possui uma *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos/ANEPE*, criada em 1974 como instituto de educação superior, que visa aumentar os níveis de conhecimento de civis e militares nas matérias relativas à segurança e defesa nacional. Em 1999 a ANEPE criou o seu primeiro programa de mestrado em *Segurança y Defensa* que, a partir de sua segunda versão [2000] passou a incluir uma disciplina de inteligência político estratégica.

Na área civil as iniciativas de formação de profissionais para a área de inteligência têm partido sobretudo das universidades. A iniciativa mais importante nesse sentido foi a criação do *Diplomado* [pós-graduação *latu senso*] em *Metodologia de Análises de Inteligencia para la Toma de decisiones en la Gestión Estatal y Privada* oferecido pelo *Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile*. Esse *diplomado*, uma iniciativa do professor Guillermo Holzman, que em 1997 subsidiaria a discussão na CDN sobre a elaboração da nova lei de inteligência, seria a base do *Magíster en*

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

Ciencias Militares com Mención en Inteligencia Estratégica, oferecido pela *Universidad de Chile*, uma das mais tradicionais e respeitadas daquele país, em parceria com a *Academia de Guerra del Ejército*.

O *diplomado* foi oferecido regularmente entre os anos de 1999 e 2001. Em princípio eslava destinado a formar civis tanto das áreas pública como privada, sobretudo funcionários de empresas com interesses econômicos e financeiros transnacionais. No entanto a maioria dos alunos tem sido composta por funcionários da comunidade de inteligência. Os principais conteúdos oferecidos no curso estão direcionados ao estudo das relações internacionais, ciência política e produção de inteligência [prospectiva] [HOLZMAN, 2002].

Também em 2002 seria criada uma série de cursos sobre inteligência na *Universidad Marítima de Chile*, uma instituição de ensino privada, estreitamente vinculada a *Armada* [PRIETO, 2002: 271]. Haveria, de acordo com Maldonado, um diplomado em *Análisis Prospectivo Estratégico* e outro em *Teoría y Métodos de Análisis Políticos*. Nesse mesmo período teria sido iniciado um programa de cooperação com a *Armada*, que resultaria na criação de uma especialização em política integrada. Esse curso seria desenvolvido junto à *Academia de Guerra Naval*, contando com uma menção em *Prospectiva, Estrategia y Gestión de Crisis* que analisaria questões relacionadas à inteligência. Como a *Universidad Marítima* é muito recente e ainda não conta com o pleno reconhecimento estatal, o título de mestre é outorgado pela AGN [PRIETO, 2002: 271].

Em meio ao debate político que regulamentaria a ANI, umas das questões levantadas estaria relacionada à preparação dos novos analistas que comporiam o sistema, uma vez que inexiste no país nenhum instituto de ensino estatal destinado a formar seus analistas de inteligência. Em 2002 a revista de publicação semanal *Qué pasa?* divulgou a existência de uma escola de inteligência civil dentro da DISPI. De acordo com a edição de 09 de março de 2002 da revista, a escola da DISPI funcionaria desde 2001. A informação teria surgido durante as discussões sobre a elaboração da regulamentação do sistema de inteligência. Nesse processo os militares haviam reivindicado a criação de um novo órgão de treinamento para a área, propondo que a ANEPE assumisse tal responsabilidade. De acordo com a revista, fontes militares teriam dito que durante um seminário realizado na ANEPE havia sido discutido, informalmente, qual caminho deveria ser tomado para capacitar os analistas civis da ANI. Nesse momento membros da DISPI teriam revelado a existência de uma escola própria de inteligência, planejada pelo próprio diretor Gustavo Villalobos, "*La intención era formar un centro de instrucción propio. Para ello, los analistas partieron a estudiar a Argentina, Estados Unidos, Canadá y Europa, y si bien los cursos son muy buenos, no contienen*

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

todos los enfoques que la realidad chilena requiere" [Qué Pasa, 09 de março de 2002]. Paralelamente ao envio desses analistas, os chefes de departamento e os analistas mais antigos da DISPI teriam começado a desenvolver planos de estudo, que seriam concretizados um ano e meio depois. Vale a pena citar aqui a explicação sobre as avaliações relacionadas à escola e ao seu funcionamento:

Los "planes de estudio" contemplan un curso de inteligencia primario de casi 40 horas, donde tienen especial énfasis la ética y el marco legal que cobija a quienes realizan esta actividad. A estos aspectos se agregan otros fundamentos teóricos, como el llamado "ciclo básico de la inteligencia", administración interna, sistemas de compartimentación (saber sólo lo necesario), redes y técnicas de búsqueda de información. Luego se accede a un curso más intensivo, cuya duración depende del área temática a la que el alumno será designado. El segundo nivel está focalizado principalmente en métodos de análisis, producción de documentos, resolución de conflictos, prospectiva (anticipar eventos), tecnointeligencia y contrainteligencia. Las asignaturas específicas, como leyes, ciencias políticas, terrorismo, economía, medioambiente, materias internacionales, narcotráfico y crimen organizado, se imparten según el área al que será destinado el futuro analista. No se trata de una malla curricular rígida, lo que queda de manifiesto luego que, tras los atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono, fue creado un curso de terrorismo islámico

[...]Curiosamente, ninguno de los instructores proviene de las FFAA., sino de universidades chilenas y extranjeras, algunos ministerios y de la propia Dispi. De hecho, el director de la Escuela -cuya identidad es secreta, por motivos de seguridad- es el más antiguo funcionario de la institución, desde que se creara en 1994. Para ingresar a esta escuela de inteligencia es necesario poseer un título universitario y a lo menos un posgrado. Según fuentes de gobierno, la instrucción impartida a hombres y mujeres no presenta grandes diferencias con los centros de la CIA, el SIDE argentino o el Mossad israelí. Existen, eso sí, cambios en la cantidad de horas, la focalización de objetivos y los métodos de reclutamiento: "En Argentina y Perú, los postulantes hacen un curso de seis meses antes de entrar a los servicios secretos. En Chile, primero se ingresa a la organización (la Dispi) y luego se realiza el curso de inteligencia".

Dentre todas as questões, a idoneidade com que é reconhecido o diretor Gustavo Villalobos transforma essa informação em uma fonte extremamente questionável. Isto além do fato de que ser secreta não implicaria maiores graus de segurança para tal escola, além de ferir os critérios de transparência que o próprio governo quer imprimir ao sistema. Não identificamos nenhum tipo de argumento que justifique a existência secreta de uma escola de inteligência civil. Entretanto, a riqueza de detalhes que são fornecidos nos impede de afirmar categoricamente que se trata de uma informação inverídica ou apenas fruto da imaginação de um jornalista ou de alguns funcionários da antiga DISPI. Alguma estrutura ou um algum tipo de procedimento pode ter conduzido à conclusão de que no seio da atual ANI funciona uma escola de inteligência. Entretanto a veracidade dessa informação não nos interessa, pois mesmo se confirmada, se existir mesmo uma escola informal

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

funcionando dentro da atual ANI, não existe nenhum amparo legal que a determine. O que nos interessa enquanto critério, a existência de um sistema de formação e de educação continuada para a formação dos analistas de inteligência na área civil, o Chile ainda não atende. O que existe é um esforço de civis, sobretudo oriundos do setor universitário, para capacitar pessoas a dinamizar o processo de coleta e análise de informação de forma a tornar o processo de tomada de decisão nas respectivas áreas mais preciso e relevante. Não existe, por exemplo, civis com legitimidade para ensinar “*procedimientos especiales de obtención de información*”, uma das principais justificativas para a existência de um serviço de inteligência. Por outro lado, diante das parcerias com as forças armadas, se militares estiverem provendo esse tipo de formação, como se explica a divulgação dessas técnicas em cursos que são abertos ao público em geral? Dessa forma, se for para ensinar metodologia de pesquisa promova-se um sistema de assessoria por parte das universidades ao governo e o problema já essará resolvido, porque trocando em miúdos, esse tipo de treinamento que vem sendo fornecido pode ser aplicado a qualquer área e não atende ao conhecimento específico que requer a atividade de inteligência.

Em relação ao segundo critério, a lei 19974/2004 fixa o número de cargos para a ANI [máximo 125], ficando seu pessoal regido pelas normas do estatuto aplicável aos funcionários da administração civil pública, à exceção do artigo que permite a participação em agremiações, sindicatos e formas afins. Isso que dizer que a entrada dos funcionários da ANI se dará por concursos, e que não poderá haver nenhum tipo de discriminação no processo seletivo com base em raça, cor, estado civil, sexo, vínculo sindical, religião, opinião pública, ascendência nacional ou origem social.

O artigo 15 define as condições que são necessárias para que sejam ocupados determinados cargos. De acordo com as letras ‘a’ e ‘b’, os cargos *directivos* e os *profesionales* [alta hierarquia do sistema] deverão possuir uma titulação [equivalente a uma graduação] de no mínimo 4 anos, seja ela outorgada por uma universidade ou instituto de ensino superior do Estado ou por ele reconhecido, ou um título profissional de oficial do *Estado Mayor*, ou de engenheiro politécnico ou seus equivalentes, nas outras instituições de defesa nacional, ou título de oficial graduado no caso de *Carabineros* e título de oficial graduado em investigação criminalística no caso da *Polícia de Investigaciones*.

A planta de técnicos exige a condição de técnico em educação superior outorgado por um estabelecimento de educação superior do Estado ou por ele reconhecido, incluindo as escolas e academias das instituições de defesa nacional [letra c], a administrativa apenas uma licença do

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

ensino médio e a de auxiliares deve ser composta por funcionários que tenham cursado o ciclo básico.

O sistema de assenso dentro da ANI é regulado por concursos internos, cujos candidatos devem atender aos requisitos necessários. Esses concursos internos serão regulados pelo parágrafo 1º do título II da lei 18.834. No caso de não haver nenhum funcionário apto para preencher as vagas necessárias, ou seja, nenhum candidato “*idôneo*”, o concurso será declarado deserto e o preenchimento das vagas será feito através de concurso público [Art. 16].

Bem, como vimos, não existe um plano de carreira específico para os funcionários civis do sistema de inteligência chileno. Além de sabermos que acessam a agência através de concursos [o que é apresentado de maneira muito genérica], uma das poucas informações que dispomos é que o critério de assenso é regido por critérios que consideram a capacidade e não privilegiam, pelo menos na prática, promoções com base em tempo de serviço. Isso indica que o critério *carreira governamental* é muito parcialmente atingido.

Por fim, em termos de deontologia, não foi identificado explicitamente nenhum código de ética próprio para a carreira de inteligência, mas existem condições, normas regulamentares e até mesmo coercitivas que delimitam os valores a serem seguidos.

Em primeiro lugar, o que é aplicado a todos os trabalhadores do país, seja da área pública ou privada, é preciso que desenvolvam seus objetivos e funções com respeito à *Constitución* e às leis do país [Art. 3º]. Em segundo lugar, de acordo com o artigo 14, todos os funcionários que entrarem para a agência terão um prazo de 30 dias para registrar uma declaração jurada de seus bens diante um cartório próximo de seu domicílio e outro, decorridos 30 dias de sua saída. Uma vez nomeados, dever-se-ão desvincular de partidos políticos, não poderão participar ou aderir a reuniões, manifestações ou assembléias, apoiar candidatos a cargos de representação popular ou intervir em qualquer outro ato revestido de caráter político partidário. O artigo 38 determina que todos os funcionários que tiverem acesso a informações classificadas estarão obrigados a manter seu caráter secreto mesmo depois de terminadas suas funções. Esse caráter sigiloso não será válido nos casos em que a informação seja requerida por parlamentares [o texto não é acompanhado de nenhum tipo de especificação sobre o tema] e mediante solicitação da justiça, não obstante o artigo 41º permita-lhes ocultar, mesmo sob determinação judicial, a identificação das pessoas que tenham lhe valido como fontes. Em relação aos termos de responsabilidade, ficam os sujeitos à penas de reclusão mínima aqueles funcionários que não obedecerem aos critérios de sigilo e publicar alguma informação produzida ou em poder dos órgãos que compõem o sistema [Art. 43]. Além disso será

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

inabilitado definitivamente para ocupar quaisquer outros cargos na rede pública. Os que se utilizarem da informação em benefício próprio ou alheio aos que foram destinados ficarão sujeitos às penas de reclusão média e máxima, além de inabilitados definitivamente para o exercício de cargos públicos. Por fim o artigo 46 determina que, no caso em que diretores ou chefes detectarem indícios suficientes de que algum funcionário tenha incorrido em erro grave, poderão determinar, com base em uma resolução fundamentada, uma suspensão imediata pelo prazo não superior a 60 dias, com gozo de suas remunerações e o 47º que caso algum funcionário vinculado às forças armadas ou a *carabineros* atentem contra essas condições, será processado e julgado por um tribunal militar.

Considerando os aspectos institucionais que viemos privilegiando no decorrer da pesquisa, podemos dizer que em termos de deontologia, existe na legislação chilena, além da obrigação de desenvolver suas funções com respeito à *Constitución*, norma aplicável a todas outras funções, sejam do setor público ou privado, apenas um conjunto limitado de dispositivos disciplinares que determina os contornos da atuação de seu quadro. Idoneidade não é uma condição explícita para ingresso no sistema, aliás, não são nem mesmo especificadas as condições de entrada no sistema, apenas os requisitos educacionais que definem em que área cada cidadão pode aspirar, a palavra “ética” ou qualquer um de seus derivados nem mesmo aparece na lei que regulamenta a ANI.

Em 2001, quando essa lei estava em discussão, Carlos Maldonado Prieto tinha a expectativa de que apesar de o comportamento ético das atividades de inteligência ser considerado um desafio, o conjunto de regras que permitiriam nortear os parlamentares, tribunais de justiça e os demais órgãos executivos [ministérios, comandos-em-chefe das forças armadas e controladoria], que permitiria agregar ao controle interno existente, o controle externo, significaria uma mudança radical “*y una señal poderosa en la realización de la función de inteligencia y en su ethos profesional.*” Entretanto, pela perspectiva institucional, ainda não será dessa vez que ficarão estabelecidos os critérios desejáveis para a conduta dos funcionários do sistema de inteligência.

É claro que nossa discussão não considera uma análise empírica sobre os resultados produzidos pelo sistema de inteligência e seus efeitos práticos no desempenho cotidiano dos funcionários da ANI, é possível que esse estudo [praticamente impossível] nos conduzisse a conclusões completamente distintas, mas não creio tão otimistas quanto as de Maldonado.

De acordo com esse autor, vários fatores indicariam o avanço do processo de profissionalização presente na estrutura da comunidade, pese todos os temores da opinião pública: 1) a existência de estudos sistemáticos especializados que conduzem a uma melhora substantiva na auto-estima dos

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

seus analistas, a uma maior observação dos aspectos éticos e morais e a um distanciamento de apreciações com base na DSN [PRIETO, 2002:268]; 2) os “*bajísimos*” níveis de corrupção imperantes no país, o império da legalidade e o respeito pelos Direitos Humanos [PRIETO, 2002:272]; 3) a paulatina reconciliação entre civis e militares, que vem permitindo reduzir as suspeitas e aversões que marcariam esses setores, gerando um crescente grau de cooperação no seio da comunidade de inteligência do país [PRIETO, 2002:272]; 4) o fato de no período de quase doze anos a comunidade ter desenvolvido, com raras exceções, suas funções de forma “*profesional, sin escándalos ni actos ilegales, cultivando siempre una actuación ética y evitando la politización y el espionaje político, tan característico en otros lugares.*” [PRIETO, 2002:257]; 5) os êxitos alcançados desde a transição chilena, os quais o autor não especifica [PRIETO, 2002:273]; 6) o fato de existirem uma grande quantidade de cursos e seminários de aperfeiçoamento oferecidos pelas universidades [PRIETO, 2002:272], 7) a existência de iniciativas de parlamentares no sentido de fiscalizar a atividade dos serviços de inteligência e, por fim, 8) a atuação da imprensa, que desenvolve uma vigilância constante [PRIETO, 2002:273].

Instigante perceber que para Prieto, que também parte da perspectiva que condiciona a existência da profissionalização à definição dos procedimentos de recrutamento, aperfeiçoamento e valores, os únicos problemas relacionados à profissionalização da atividade de inteligência no Chile seriam a ausência de uma escola de inteligência (que ele minimiza em contraponto à existência dos cursos de aperfeiçoamento acima abordados) e de uma revista especializada que pudesse incluir comentários, novidades e contribuições de autores de todo o mundo (o que ele também minimiza em função da edição de artigos e ensaios sobre o tema nas revistas institucionais militares, academias ligadas ao mundo militar e às universidades civis) [PRIETO, 2002:274].

Segundo Prieto, mesmo em 2002, quando ainda não havia sido aprovada a regulamentação da ANI, os “*procedimientos de reclutamiento, sistema de ascensos, métodos de perfeccionamiento y campos de acción están ahora clara y taxativamente especificadas en leyes y reglamentos*” [PRIETO, 2002:256]. O profissionalismo seria resultado, em grande medida do “*riguroso procedimiento de reclutamiento, también normado escrupulosamente, y de perfeccionamiento profesional del personal de inteligencia,*” [PRIETO, 2002: 272]. Talvez a diferença entre o trabalho que aqui realizamos e o desse autor esteja no fato de Prieto ser membro do sistema de inteligência e ter acesso a regulamentações que não nos estejam disponíveis, mas mesmo assim, para estabelecer essas conclusões, ele deveria ter pelo menos feito uma alusão à existência dessas normas. Porque se elas não existirem, tomando por base apenas as informações produzidas pela lei, somos obrigados a discordar do autor.

**INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.**

Nossa conclusão sobre o processo de profissionalização civil de inteligência no Chile, considerando os aspectos institucionais, não são positivos. Não foi detectado um sistema de educação continuada, não existe uma escola de inteligência destinada à formação dos analistas civis. Situação que não fica tão prejudica em função da existência de cursos de pós-graduação que cooperam na formação, entretanto que são limitados pela própria natureza das especificidades exigidas para a inteligência. Aliás, os critérios exigidos para a ocupação dos cargos diretores e profissionais, que exigem um curso equivalente à graduação e uma experiência mínima de 4 anos não são condizentes com a proposta de se formar uma agência altamente especializada para a assessorar o processo de tomada e decisões no mais alto nível do Estado. Dessa maneira colocado, o critério de formação é muito parcialmente atendido, assim como são os relacionados ao plano de carreira, cuja progressão funcional, apesar de condicionada ao mérito e não tempo de serviço, ainda não são estabelecidos pela lei e à deontologia, em que a delimitação da função dos agentes não é regida por um código de ética, mas pela redundante afirmação que o texto constitucional deve ser respeitado e pelo critérios de sancionamento ao vazamento ou mau uso da informação a que teve acesso privilegiado.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

4.4 – *Conclusões*

O regime militar chileno foi caracterizado por um elevadíssimo grau de institucionalização do regime, por uma personificação do poder nas mãos do general Pinochet. A total desinstitucionalização do regime anterior conduziria à imposição de uma constituição que não reflete a vontade da maioria do povo chileno, extremamente fragmentado em relação às leituras do regime, e que condenaria, de alguma maneira, a estrutura política do país até os dias de hoje.

As *condições antecedentes* que caracterizariam o processo inicial de construção do sistema de inteligência chileno indicam a ênfase dos órgãos/organismo de inteligência na segurança interna, marcada por elevadíssimos níveis de repressão que contavam com a cumplicidade e apoio de parcela da elite política chilena. A divisão entre esses órgãos entre civis e militares nesse caso serve apenas como critério de apresentação do sistema, uma vez que funcionavam baixo o regime disciplinar castrense e eram praticamente quase todos ocupados por militares. Todos dotados de meios próprios de coleta de “informações/vítimas” e com alto grau de autonomia na definição de seus objetivos. Funcionavam sem nenhum tipo de controle e possuíam limitada capacidade para atender aos interesses da defesa nacional.

No Chile o *momento crítico* coincide com o início do processo de transição. A *clivagem* responsável por desencadeá-lo foi produzida pela derrota no plebiscito. Entretanto, o universo de possibilidades de alteração por ela produzido seria muito limitado, em função do arcabouço jurídico construído principalmente por Pinochet. Não obstante as previsões negativas em relação à reconstrução democrática, o poder civil chileno, desde o primeiro governo da *concertación* ousou testar até o limite, a sua capacidade de subordinar o poder civil, produzindo ora avanços, como o delineamento da política de defesa nacional, ora derrotas, com as várias demonstrações de forma do poder militar.

O equilíbrio entre vitórias e derrotas indicam que o novo governo sofreu um grande impacto dos arranjos institucionais produzidos pela ditadura, mas que a postura assumida pelo governo civil impediu um *contínuo* nessa distribuição de forças, dando passos importantes para o processo de consolidação democrática naquele país. E o crescimento da confiança mútua entre esses dois atores tenderia a crescer até o momento em que os militares finalmente se dispuseram a dialogar com civis, assumindo não apenas o desenvolvimento institucional de práticas violentas enquanto método de repressão, quanto as responsabilidades penais por esses atos.

Não obstante os consideráveis avanços nas relações civis-militares entre os respectivos atores políticos chilenos, existiu um descompasso entre o interesse de subordinar os militares e o interesse

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

em reformular o sistema de inteligência do país. O debate sobre a reforma do sistema de inteligência chileno somente foi desencadeado depois do assassinato do senador Guzmán, realizado por organismos radicais de esquerda, e da descoberta do *Plan Halcón*, sob o qual eram coletadas e armazenadas informações sobre líderes civis e militares, políticos etc. Foram esses escândalos que pressionaram o Poder Executivo a criar o *DSP* e a encomendar à *Cámara* um estudo que avaliasse a situação da comunidade de inteligência naquele país. As conclusões dessa comissão, que indicavam a ausência de qualquer regularidade sobre dito sistema, tanto em termos de organização, cooperação quanto controle, levou o governo a encomendar uma nova série de estudos, dessa vez com o objetivo de prover os poderes Legislativo e Executivo de conhecimentos necessários para a elaboração de uma lei para regulamentar o funcionamento do sistema de inteligência.

Entre os trabalhos acadêmicos apresentados com esse objetivo, tivemos acesso a pelo menos dois. O primeiro, elaborado por Gisela von Mühlenbrock, apresenta uma alternativa para o conceito de segurança nacional [segurança democrática], que seria de responsabilidade não apenas dos militares, mas de toda a sociedade chilena. Gisela condiciona a legitimidade do sistema de inteligência chileno a um consenso político capaz de determinar os *objetivos nacionales* desejáveis para o país e estabelece a demanda por uma lei sobre segredos de Estado capazes de determinar os critérios de classificação, proteção e divulgação das informações acessadas e/ou produzidas, lei que também seja capaz de tipificar as penas relacionadas à quebra dessas normas, conforme a gravidade de suas conseqüências. Em seu trabalho Gisela propõe critérios que reforçam a proteção dos cidadãos e que privilegiam a coleta de fontes abertas, e o estabelecimento de uma instância técnica de coordenação entre os vários órgãos. Destaca a necessidade de se delimitar o alcance de cada um das atividades desenvolvidas pelos respectivos órgãos, define as responsabilidades políticas e penais de cada um dos atores envolvidos e as funções dos órgãos supervisores, que deveriam influir também na questão dos gastos reservados. Por fim, defende a necessidade de se definir os padrões éticos e profissionais dos funcionários ligados ao sistema.

Críticos das limitações do trabalho apresentado pela *comisión especial*, Guillermo Holzman e Manuel Gallardo propuseram a elaboração de um sistema que aproveitaria a estrutura de inteligência existente e criava uma instância coordenadora no mais alto nível do Estado, que deveria ser capaz de coordenar funcionalmente os distintos órgãos do sistema. A elaboração de uma nova lei deveria conter os conceitos necessários para a delimitação da atividade dentro do sistema, estabelecer sua dependência direta ao presidente, definir estrutura e missões específicas de cada órgão, definir os órgãos existentes responsáveis pelo controle, além de criar uma comissão legislativa para esse fim. Também deveria regulamentar a reserva e o acesso à informação e

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

estabelecer mecanismos capazes de assegurarem os direitos dos cidadãos. Vale destacar a prevalência de uma cultura chilena de segredos, que considera sigiloso absolutamente tudo que se encontra em poder dessas agências, visão, inclusive, compartilhada por Holzman e Galhardo.

Considerando comparativamente as propostas elaboradas pelo Poder Legislativo chileno e as propostas acadêmicas consideradas, essas últimas são infinitamente superiores àquelas, sobretudo no que diz respeito ao anteprojeto apresentado pela CDN, que havia gerado expectativas positivas em torno de um debate que já durava quase cinco anos. Em termos gerais, além do significado que carrega o fato de a regulamentação do sistema de inteligência estar sendo debatido dentro do Poder Legislativo, não apresenta contribuições muito significativas, é genérica e imprecisa.

Dois fatores principais marcariam o estancamento do debate legislativo sobre o anteprojeto da CDN naquele momento: os graus de divergência junto a políticos e sociedade sobre a reformulação dos organismos de inteligência naquele país, organismos responsáveis por um legado de ódio muito grande, e a prisão de Pinochet em 1998. A oportunidade de discussão sobre a nova lei foi ensejada, ou forçada, como muitos desejam enfatizar, pelos ataques às Torres Gêmeas em 11 de setembro.

No momento em que o Poder Executivo enviou um projeto de lei propondo a criação de uma nova agência de inteligência para o país, seis principais demandas pontuavam a discussão: a necessidade de legitimar o sistema, de impor mecanismos de controle, de criar um órgão capaz de coordenar o sistema no mais alto nível da condução política, de estabelecer explicitamente os graus de cooperação entre os órgãos componentes do sistema e a redução da capacidade militar. Infelizmente cremos que a minoria dessas demandas tenham sido atendidas após a homologação da lei 19.976, de outubro de 2004. Marcada pelo caráter geral com que as questões são abordadas, mais suscita dúvidas do que delimita áreas de atuação, formas de cooperação e mecanismos de controle. Um dos avanços mais significativo é o fato de ter sido criada uma instância coordenadora, que precisará de normas complementares capazes de regular as interações entre os vários órgãos e níveis de produção de inteligência do Estado. Não obstante, os requisitos necessários para o preenchimento dos cargos da alta hierarquia da agência deixem a desejar sua capacidade de produção de informações altamente especializadas para auxiliar a tomada de decisões no mais alto nível do Estado. Fato agravado pela quase inexistência dos critérios desejáveis para a profissionalização dos analistas de inteligência naquele país: não há escola de inteligência, sistema de educação continuado, plano de carreira definido e nem mesmo são claros, à exceção do fato de serem obrigados a respeitar a constituição chilena, os códigos de conduta desejáveis. No Chile é impressionante a diferença com que foram tratados os assuntos referentes à inteligência e à

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

subordinação dos militares ao poder civil. Por um lado uma política de choques, marcada pelas possibilidades extremas em se testar os limites pelos dois atores, e por outro a displicência política ao não definir critérios mais plausíveis para a regulamentação do sistema de inteligência. Os órgãos de inteligência militares permaneceram intocados durante os debates, reduzindo a Lei 19974, em relação ao lugar dos militares, apenas destacar suas prerrogativas.

Dessa forma analisada, a estrutura do sistema de inteligência chileno ainda é fortemente marcada pelos impactos da transição. É claro que a inexistência da DINA ou da CNI acarreta uma diferença significativa entre a estrutura anterior e a atual. Entretanto ela mesma foi uma consequência dos arranjos institucionais elaborados pelo regime, não foi uma postura do novo governo civil. Pinochet foi o responsável pela extinção de ambas. Por parte do primeiro governo civil seria detectada uma solução de continuidade nos procedimentos utilizados pelas agências civis. Indicativos de perseverança dos métodos utilizados pela CNI são relativamente correntes quando o assunto abordado é o desmantelamento dos órgãos de esquerda no começo da década de 90 pelo DSP. Inclusive seriam as denúncias que conduziram à primeira reformulação do sistema, quando o DSP foi transformado em DISPI, órgão que sobreviveria à reforma com imagem ilibada em termos de violação aos Direitos Humanos e civis no Chile.

Com isso estamos querendo dizer que existiu uma continuação entre o *momento crítico* e o *legado inicial*, pelo menos no que toca os órgãos civis de inteligência, promovido pelo próprio governo civil. Ao extinguir a CNI Pinochet daria espaço à refundação de um novo órgão de inteligência. É claro que se trataria de uma situação extremamente delicada, mas assim também foi com os outros assuntos diretamente vinculados às relações civis-militares, cujo governo assegurou a produção do *Informe Retting*, a redução do orçamento militar, e a limitação da capacidade dos militares de realizar promoções de forma autônoma. O interesse que o governo civil dispensou à subordinação militar foi bem diferente do que o foi para a reforma do sistema.

E esse *legado inicial* se reproduziria no *legado definitivo* em termos de inteligência. É óbvio que existem diferenças determinadas pela própria realidade democrática do país e pelo ambiente político-econômico e ideológico internacional, entretanto, a falta de interesse do governo civil, reforçada pela quase ausência de noção sobre o papel que deve ser desempenhado por um serviço de inteligência, explícita no desinteresse político parlamentar, permite-nos conduzir a uma situação, em termos de estrutura, semelhante à definida para o período pré-transição. A lei 19.974 não definiu um sistema descentralizado coordenado por um órgão através de canais técnicos explicitamente definidos. Ela determinou a criação de uma agência que funcionará subordinada ao *Ministerio del*

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

Interior, capaz de realizar funções de inteligência e contra-inteligência, mas sem capacidade operativa para desencadear ações intrusivas. Um marco inflexível que não atende as necessidades da inteligência que se justifica, principalmente pela necessidade de acessar informações que são negadas, de forma eficiente em tempo hábil. A questão da oportunidade não é considerada nessa lei. Outro fator que nos aproxima ao modelo anterior é a questão do controle. O controle interno é realizado pelo diretor/chefe do respectivo órgão [?]. O controle externo a) por parte do Executivo, é realizado através da *Contraloría General* e atinge unicamente as questões referentes ao orçamento, que conta com o privilégio do uso de gastos reservados (a lei não define a forma de prestação de contas que deverá ser realizada). B) o controle externo por parte do legislativo até então ainda não é dotado dos procedimentos necessários para realizar um controle efetivo: não controla gastos, não intervém na elaboração do plano anual de inteligência, não possui capacidade para aprovar ou desaprovar acordos, entre outras ausências, isto sem falar que os principais responsáveis pelo exercício desse controle acreditam que a comissão a ser criada existirá para investigar anormalidades. Para controlar o sistema unicamente de forma reativa já existe o ministério público. A diferença entre a realidade atual e o período democrático pré-lei 19974, são os recursos disponíveis para que os suspeitos por atos ilícitos obstruam o poder da justiça. Isso sim, a delimitação do tipo de atividade que pode ser desenvolvida no âmbito do sistema, a necessidade da autorização legal para o uso de *procedimientos especiales*, a descrição de quais são e a tipificação penal para a violação dessas regras são as principais características que diferenciam o sistema aprovado em 2004 do sistema pré-lei 19.974, distância que se torna ainda maior comparada às *condições antecedentes* apresentadas. Sem dizer que o critério de profissionalização tampouco apresentou avanços significativos.

Em resumo podemos dizer que se fossem considerados apenas o *legado* relacionado à reforma do serviço de inteligência civil chileno, acusaríamos uma relação direta entre o mesmo e os limites impostos pelos arranjos institucionais militares durante o *momento crítico*. Mas conhecedores da relevância do papel desempenhado pelo governo civil enquanto ator político, quando a questão era a readequação das relações civis-militares, percebemos que existem outros fatores tão relevantes quando os institucionais, capazes de alterarem o equilíbrio político, pese as limitações por eles impostas. Isso nos conduz a uma conclusão, não sei se já tão óbvia, de que se os incentivos para a regulamentação de instituições ligadas à área de defesa e segurança são pequenos, os da inteligência são ainda menores.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

NOTAS:

¹ A instituição *Carabineros de Chile* foi criada em 1927 e compõe, juntamente com a *Prefectura Naval*, as chamadas forças de segurança do Chile. Trata-se de uma polícia uniformizada, de caráter preventivo, que tem como responsabilidade assegurar a ordem e a segurança do país.

² *Acta de Constitución de la Junta de Gobierno*. Decreto Lei nº 01, de 11 de setembro de 1973.

³ A oportunidade de retirar Leigh da *Junta* foi aproveitada quando esse deu uma entrevista a um jornal italiano, publicada em 19 de julho de 1978, em que questionava a atuação da *Junta*. A divulgação das divergências no exterior propiciou uma articulação de Pinochet com as outras forças e com parcela da própria FACH que culminou com a retirada compulsiva de Leigh.

⁴ 11 de setembro apenas deixaria de ser oficialmente feriado nacional a partir de 1998, em função dos conflitos que sua comemoração/lembração impunham à sociedade chilena, extremamente fragmentada em relação à memória do regime militar.

⁵ Decreto 521 de 11 de junho de 1974.

⁶ Declarações do general Gustavo Leigh Guzmán, ex-membro da Junta. *Apud* AZOCAR, Pablo. "*Pinochet, Epitáfio para un tirano*." Santiago: Ed. Cuarto Propio, 1999. [pg 26].

⁷ O general Carlos Prats havia sido Comandante-em-Chefe do Exército chileno durante o governo Allende e havia esboçado uma forte reação à possibilidade de um golpe militar.

⁸ Bernardo Leighton foi vice do presidente Eduardo Frei entre 1964 e 1970 e foi uma importante voz da oposição ao regime chileno.

⁹ Um dos convites enviados por Contreras para essa reunião foi encontrado no *Departamento de Policía* de Assunção, sendo descoberto em 1992.

¹⁰ Até 2005, o general da reserva, Manuel Contreras, já havia sido proscrito e condenado pelo desaparecimento de 200 pessoas e responsabilizado pela tortura de cerca de 7.000 chilenos. [*La CIA instruyó a la DINA*], depoimento dado por Manuel Contreras à revista colombiana *La Semana*, s/d]

¹¹ A operação que acarretava o transporte de oficiais pelo país para impor a adequação aos padrões disseminados, responsável pela execução sumária de várias pessoas seria posteriormente conhecida como "*Caravana de la Muerte*".

¹² Decreto Lei 1.876, de 13 de agosto de 1977.

¹³ Decreto 1.878 de 13 de agosto de 1977.

¹⁴ Sucessora do *Comité Ecuménico de Cooperación para la Paz en Chile ICOPACHI*, atuou inicialmente como um centro de amparo aos familiares das vítimas da repressão e posteriormente como o principal órgão a fornecer amparo legal e social aos prisioneiros políticos e trabalhadores desempregados em funções de questões políticas. Foi extinto em 1976 por pressões do general Pinochet], a *Vicaría de la Solidariedade* se produziu um inesgotável acervo de informações sobre detidos e desaparecidos no Chile. A existência desses arquivos foi de fundamental importância para a elaboração do *Informe Rettig*. Uma excelente análise sobre as relações entre Igreja e o governo militar chileno é encontrada em CRUZ, María Angélica. *Iglesia, represión y memoria. El caso chileno*. Madri, Siglo Veintiuno Editores, 2004.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE E PROFISSIONALISMO
NO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA CHILENO.

¹⁵ O assassinato do coronel Roger Vergara, diretor da *Escuela de Inteligencia del Ejército*, ocorrido em 15 de julho de 1980 e que marcaria o reinício das ações do MIR também teve como consequência a criação do *Comando de Vengadores de Martires/COVEMA*. Esse grupo foi formado pelo pessoal do “*Servicio de Investigaciones*”, de acordo com um comunicado conjunto produzido pela CNI e pelos *Carabineros*, informação corroborada por Celso Eduardo Quintero, ex-integrante do COVEMA, que declarou que o general Ernesto Baeza, diretor desse serviço, havia selecionado um grupo de funcionários que se tornaria responsável por investigar a morte do coronel Vergara. “Essa investigação” incluiu o sequestro de 14 pessoas em agosto de 1980, sendo uma delas morreu na mão do grupo, vítima das torturas que lhe foram infringidas. Ao que se tem conhecimento, essa foi a única operação empreendida pelo grupo.

¹⁶ Guillermo Holzman, entrevista realizada em Santiago em 10 de outubro de 2002.

¹⁷ Decreto Supremo Nº 363, do Ministério do Interior, publicado no Diário Oficial de 26 de abril 1991.

¹⁸ Essa metodologia de demonstração da força utilizada pelos militares chilenos para assegurar seus interesses é detalhadamente analisada em Fontes, 1996.

¹⁹ “*Informe Encuesta Nacional*”, CRC, Santiago, outubro de 1989. Tabela 8.

²⁰ Diário Oficial 34.554 de 30 de abril de 1993.

²¹ *Cámara de Diputados*. Publicação oficial do informe da *Comisión Especial Sobre Servicios de Inteligencia*. Janeiro de 1993, página 28.

²² *Cámara de Diputados*. Publicação oficial do informe da *Comisión Especial Sobre Servicios de Inteligencia*. Janeiro de 1993, páginas 27 e 28

²³ O general Cheyre havia assumido seu cargo em março de 2004. Em meados de abril, 12 oficiais da reserva estavam sendo processados em diversas causas de direitos humanos, reclusos no comando de telecomunicações de Peñalobén. O crescimento dos processos teria frustrado o general Cheyre que acreditaria que, ao assumir publicamente a culpa do *Ejército* estaria de uma vez enterrando a questão do passado, permitindo-lhe apenas se preocupar com a modernização institucional das forças armadas. O general não esperaria desgastar-se com o “*desfile de militares*” pelos tribunais. [SECCIÓN POLÍTICA. “Cheyre preocupado por procesos de DD.HH.” *La Tercera* 13 de abril de 2004].

²⁴ Tradução da autora.

²⁵ De acordo com a reportagem e com outras notícias acessadas pela *Internet*, as comunidades *mapuches* no sul do país enfrentam um esquema de repressão direto destinada a amedrontar, fustigar e desmobilizar seus integrantes. Pessoas, famílias e outros tipos de coletividades seriam vigiadas pela polícia civil e uniformizada, situação resultante das investigações desenvolvidas pelos serviços de inteligência chilenos. “*Extraños robos a sedes mapuches, seguimientos a dirigentes e interceptaciones telefónicas, ha denunciado también el Programa de Derechos Indígenas de la Universidad de La Frontera*. Dados retirados do informe produzido pela *Comisión de Derechos Humanos Mapuche*

CONCLUSÕES FINAIS

A presente tese foi concebida como um estudo comparado sobre o processo de reforma das agências nacionais de inteligência civil na Argentina, Brasil e Chile, à luz dos processos de transição realizados por cada um destes países.

Para o estabelecimento das relações de causa e consequência entre as transições e as reformas, fizemos uso do conceito de *path dependence* que nos permitiu identificar: 1) a estrutura e funcionamento dos órgãos de inteligência no momento anterior às transições [condições antecedentes]; 2) o fator responsável por propiciar um momento de reorganização institucional [clivagem]; 3) o resultado dos arranjos institucionais; 4) o impacto produzido imediatamente após os rearranjos [legado inicial]; e por fim, 5) o resultado, em médio prazo, desses rearranjos sobre o processo de readequação das relações civis militares, mas cujo foco principal de análise se concentra na reformulação das agências civis de inteligência. Buscamos compreender como o resultado das transições afetou a reforma do sistema, considerando o processo de institucionalização de cada uma das agências a partir de dados relacionados aos mandatos legais, ao controle externo e à profissionalização.

A análise central da pesquisa procurou responder a duas principais questões:

- 1) Se e em que medida o modo com que as transições foram realizadas afetou o processo de redesenho institucional destas agências.
- 2) Se esse redesenho atende aos critérios de legitimidade, controle público e de profissionalização.

Os dois eixos analíticos que orientaram a pesquisa estão relacionados, um à natureza específica dos serviços de inteligência enquanto instituições, suas características operacionais e sua relação com as políticas públicas de defesa e segurança, e outro às formas de transição e relações civis-militares.

Em relação ao primeiro eixo teórico partimos da premissa de que inteligência refere-se a um conjunto de procedimentos adotados no sentido de acessar informações que são protegidas. É um instrumento de poder exclusivo do Estado que visa aumentar os graus de eficácia na condução política da defesa nacional e, em última instância, da própria manutenção da ordem em um país.

Neste século vários países democráticos do mundo possuem, em sua estrutura institucional, um ou mais órgãos destinados à atividade de inteligência, sejam eles civil, militares ou policiais. Ao conjunto destes órgãos damos o nome de sistemas de inteligência.

CONCLUSÕES FINAIS

As políticas relacionadas às áreas de defesa externa, relações externas, ordem pública, e em maior escala, à inteligência, possuem traços específicos se comparados a vários outros tipos de políticas relacionadas a temas domésticos (educacionais, da área da saúde, economia etc). Possuem um caráter menos distributivo, suas principais questões estão relacionadas a bens públicos, os grupos de interesse na sociedade são mais recentes e relativamente fracos. Esse conjunto de fatores determina que, em sua maioria, a elaboração desse tipo de política dependa da iniciativa do Poder Executivo, que o interesse parlamentar em legislar e estabelecer formas de controle e supervisão congressional seja baixo, e que em função destes desinteresses as estruturas fixadas inicialmente, que refletem o ordenamento institucional e as disputas entre setores da burocracia e Poder Executivo, tendem a permanecer por longos períodos na maneira em que foram concebidos.

A natureza secreta da atividade de inteligência, associada à concentração de sua responsabilidade nas mãos do Poder Executivo aumentam a probabilidade de autonomização política e do uso incorreto das funções desempenhadas pela mesma, daí a necessidade de estabelecer rigorosos critérios de controle. Existem vários mecanismos de controle capazes de aferir maiores graus de legitimidade à inteligência, cuja importância cresce na medida em que ele se distanciam do controle mais direto dos cidadãos. Em ordem crescente de importância destacamos: a mídia; os mandatos legais; o Poder Judiciário; as inspetorias e corregedorias internas às agências; outros mecanismos que podem ser criados pelo Poder Executivo e o Poder Legislativo.

O Poder Legislativo é, de longe, o mais importante mecanismo de controle que pode ser exercido sobre a atividade de inteligência, sendo que para o desenvolvimento do mesmo necessita gozar, minimamente, de algumas faculdades. São elas: autoridade para aprovar o orçamento anual, para aprovar tratados internacionais e para requerer relatórios e informações ao Poder Executivo, poder para confirmar a nomeação de indivíduos indicados pelo presidente para certos cargos e a autoridade para convocar audiências e testemunhos, bem como para iniciar investigações sobre temas considerados relevantes.

Além de se desenvolver dentro dos critérios de legitimidade, é preciso que a atividade de inteligência também se desenvolva de maneira eficaz, daí a importância de se contar com um quadro de recursos humanos altamente capaz e especializada. A atividade governamental de inteligência pode ser considerada profissional em um país a partir do momento em que atenda os seguintes critérios: a existência de um sistema de educação continuada, de um plano de carreira e de uma deontologia própria.

O segundo eixo analítico adotado nesta pesquisa refere-se aos estudos sobre as transições, com ênfase nos aspectos vinculados às relações civis militares. A literatura produzida principalmente entre as décadas de 1980 e 1990 sobre o processo de transição indicava que um dos desafios fundamentais aos regimes democráticos que se reiniciavam seria a possibilidade de novas intervenções militares na política. Dessa forma destaca como uma das condições essenciais para a consolidação democrática a capacidade civil de exercer um controle objetivo sobre o poder militar, o que inclui, entre outros, a capacidade para definir os objetivos gerais de governo e da política de defesa.

Os resultados desta tese nos conduzem a afirmar que o modo como as transições foram conduzidas, o caráter com que as principais forças a empurraram e o ritmo de transição [variáveis de Agüero e Stepan e Linz associadas] estão entre os fatores principais responsáveis por moldar os regimes democráticos que as sucedem. A conclusão corrente da bibliografia utilizada é a de que existe uma relação inversamente proporcional entre o nível de funções extra militares que as forças armadas assumem [prerrogativas] e as possibilidades de consolidação democrática.

Mas por outro lado este trabalho nos permitiu perceber que apesar de a inteligência integrar esse universo de questões relacionadas à defesa e segurança, existe um descompasso entre o impacto das transições nas relações civis militares e o impacto das transições na reforma das agências civis de inteligência, cujos resultados encontram-se muito mais ligados ao desempenho da sociedade política do que aos acordos celebrados pela transição.

Na Argentina o resultado dos pactos elaborados no processo pós-guerra das Malvinas favorecia, no momento imediato ao término da transição, a submissão dos militares ao controle civil e a revisão judicial do passado. Entretanto a atitude reticente de Alfonsín permitiria reduzir o universo de condenações e a emergência de revoltas militares. A supremacia civil sobre os militares se daria apenas em médio prazo.

Em relação à inteligência, ainda que não tenha havido reformas estruturais significativas no governo de Alfonsín, os militares foram afastados da Secretaria de Inteligência/SIDE, órgão que já existia no país muito antes do último regime militar, e teve início um debate parlamentar que permitiu, paulatinamente, reduzir o poder militar e estruturar um arcabouço jurídico muito claro para a inteligência, construção essa que contou com a preponderância do Poder Legislativo, contrariando o procedimento padrão aplicado ao debate público nas áreas de defesa e segurança. O aprofundamento do Poder Legislativo em questões relacionadas à inteligência, debate esse suportado por uma equipe de assessores altamente capacitados, permitiu a implantação normativa

de controles capazes de assegurar a legitimidade da inteligência e estabelecer as condições favoráveis para sua profissionalização.

No Brasil os rearranjos institucionais ocorridos durante a campanha das *Diretas Já* não favoreceram a subordinação do poder militar ao civil, não obstante a oportunidade tenha sido propiciada pela reformulação constitucional de 1988. Não houve interesse político em subordiná-los, assim como não haveria interesse político em reorganizar o sistema de inteligência. O Serviço Nacional de Informações permaneceu intacto durante o legado inicial, sendo extinto apenas a subida do presidente Collor, que marcou o fim da transição no país.

O desinteresse legislativo permitiria prorrogar a re-elaboração de uma nova agência nacional civil de inteligência por quase 10 anos [1986/1995], quando o presidente Fernando Henrique daria impulso ao processo de construção da ABIN. A sobrevivência dos interesses militares desde a Constituição de 1988, determinado pelos acordos que atendiam às conveniências da elite política civil brasileira e dos militares, prevaleceria sobre os vários assuntos referentes às relações civis militares. O não enquadramento das funções militares em questões estritamente militares, a não realização de uma revisão judicial do passado e as definições amplamente genéricas relacionadas à segurança nacional possibilitam o espaço para a atuação das forças armadas em assuntos não militares. A manutenção de seus interesses atingiu diretamente a reformulação do sistema de inteligência e a criação da ABIN. Quando dizemos que os serviços de inteligência militares permaneceram intocados no Brasil não estamos nem mesmo querendo dizer que o Poder Legislativo teria tido a obrigação de reformular a estrutura orgânica das forças armadas, mas que diante da ausência de especificações conceituais, quando não foram estabelecidos limites entre as funções de segurança e defesa, seja através da Constituição, da Política de Defesa Nacional ou da nova lei de inteligência, os militares continuam a estabelecer, de forma autônoma, os principais focos de atenção de seus órgãos de inteligência. O Brasil desenvolveu um debate legislativo medíocre em termos de reestruturação da nova agência de inteligência, cuja lei aprovada refletiu os interesses do Poder Executivo. Mas pese as redundâncias e as generalidades nela apresentadas, foram estabelecidos os parâmetros iniciais que permitiriam ao Poder Legislativo instrumentalizar-se normativamente para o exercício efetivo do controle e para contribuir com a implementação dos critérios de profissionalização, atualmente em aperfeiçoamento no Brasil.

No Chile as possibilidades de rearranjos institucionais no período pós plebiscito foram mínimas, mas aproveitadas até o limite pelo governo da *concertación*. Os resultados da imposição militar, que em última instância nos conduziram ao próprio questionamento da definição de transição

compactuada, condenavam o exercício efetivo da democracia, limitada pela alta capacidade de interferência na política por parte dos militares. Mas nesse caso os dois lados testaram ao extremo os limites da subordinação e o *modus operandi* desenvolvido pelo governo da *concertación* possibilitou ao poder civil chileno ainda que não inverter, porque a alteração da Constituição de 1988 e das leis orgânicas continuam dependendo do poder militar e do interesse político da elite civil chilena, mas alterar significativamente o quadro das relações civis-militares. Com um sistema repressivo e com amarras constitucionais muito piores do que no Brasil, o poder civil chileno logrou, desde estabelecer uma política de verdade no governo Aylwin, até colocar os militares nos bancos dos réus [Contrera, por exemplo, foi julgado ainda em 1995] e conduzir os militares a assumirem a responsabilidade institucional pela violência empregada no país durante o período da ditadura.

Entretanto o mesmo vigor com que foi encarado o processo de subordinação militar e definição das políticas de defesa naquele país não foi aplicado à reforma do sistema de inteligência que, não fosse o assassinato do senador Jaime Guzmán, não temos idéia de quando teria iniciado. O debate político chileno conseguiu ser ainda mais medíocre do que no Brasil, contou com escassas contribuições significativas do setor acadêmico, e pese o aporte dos mesmos, produziu uma lei de inteligência que, além de ser genérica e imprecisa, não permite o suporte necessário para que o Legislativo, quando tiver algum interesse, contribua, por exemplo, para aumentar os graus de profissionalismo da atividade. Caso haja interesse, a *Cámara* chilena até pode estabelecer um regulamento interno que lhe propicie as faculdades necessárias para o exercício efetivo do controle. Entretanto, a questão do aperfeiçoamento dos métodos de profissionalização da atividade permanecem concentrados nas mãos do Poder Executivo.

Resumindo, podemos concluir que a irregularidade percebida nos três países, em relação aos resultados produzidos pelos pactos políticos e as relações civis militares e os resultados produzidos pelos pactos políticos e a reforma dos sistemas de inteligência, transforma o interesse civil/legislativo em uma variável mais relevante do que os constrangimentos institucionais no processo de refundação das agências nacionais civis de inteligência no Brasil, no Chile e na Argentina.

APÊNDICE**Ciclo de inteligência: definições**

A atual escala de produção da atividade de inteligência exige um funcionamento permanente, homens e computadores operando 24 horas por dia e se encontra em uma situação bem diferente da que possuía até o fim da Segunda Guerra mundial. Esta mudança exigiu uma complexa reorganização administrativa, de modo a torná-la mais eficiente e efetiva, não apenas na aplicação das novas tecnologias, mas também na administração e controle de um número de pessoas muito maior, na distribuição dos recursos e produtos para os vários usuários em tempo hábil. Dentro da área de inteligência, este processo de avaliação, produção e distribuição de produtos relevantes é denominado *ciclo de inteligência*.

No Ciclo de Inteligência as informações são coletadas através de várias fontes diferentes. As *agências especializadas* são responsáveis pela coleta de tipos específicos de informação. São agências com especialidades técnicas específicas, tais como foto-reconhecimento, cripto-análise e espionagem. Trata-se de uma atividade polêmica, pois o principal dilema que a área de inteligência impõe para a democracia está relacionado justamente aos tipos de informações que são coletadas e os meios que são utilizados para o fim determinado.

A coleta de informações é a função mais conhecida dentro da atividade de inteligência. Compreende o primeiro estágio do ciclo, no qual são obtidas as informações solicitadas pelo usuário ou para preencher demanda da própria agência de inteligência. São informações necessariamente relacionadas com a defesa e a segurança, coletas de dados relevantes sobre capacidades, potencialidades e intenções de outros países, alvos que podem estar protegidos ou cujo acesso é restrito [HERMAN, 1996:81]. Esta característica não impede que também sejam coletadas informações em fontes extensivas, como é o caso da televisão, imprensa, *Internet* etc.

Agências Especializadas é o termo utilizado para se referir às agências responsáveis pelo processo de coleta de informações, que estão organizadas por diferentes especialidades técnicas. Estamos cientes, com base nas observações de Ada Bozeman, do viés ocidental desta divisão do ciclo de inteligência em categorias e em especialidades técnicas [BOZEMAN, 1992]. Por isto, novamente destacamos que é preciso sempre levar em conta as características peculiares de cada país para pensar o alcance e as possibilidades dessas agências. Uma comparação inter-agências entre países ricos e pobres é inviável em função da enorme diferença entre a disponibilidade de recursos e de

investimentos na área tecnológica, além de questões político-históricas que levaram determinados países a investirem muito mais em determinadas especialidades do que outros, como foi o caso dos EUA e da extinta URSS, na corrida pela construção de satélites ainda na década de 60.

A tentativa de dividir a área de inteligência em categorias e em especialidades razoavelmente consensuais é aplicável muito mais a estes países centrais, uma vez que para os países periféricos a aplicação de recursos em determinados setores é impraticável. Mesmo nesses países, esta categorização cria uma série de problemas quando a questão é definir quais áreas merecem atenção especial por parte do Estado, quais áreas devem ser priorizadas. Decidir o valor relativo e a quantidade de investimentos a serem realizados em cada função não é uma tarefa simples.

Entretanto, a título de comparação, e considerando a influência que este tipo de literatura trouxe para os países latino-americanos a partir dos anos 50, principalmente através dos textos de Washington Platt e Sherman Kent aqui citados, acreditamos necessária a definição e identificação de algumas dessas categoriais, sejam elas relacionadas ao ciclo de inteligência, sejam relacionadas às especialidades técnicas comumente utilizadas.

Coleta

Dentro do tipo-ideal construído pelos países ocidentais e encontrado principalmente na literatura anglo-saxã, foram criados acrônimos como forma de identificar e definir os tipos de coleta existentes dentro da atividade de inteligência. Entre as principais funções típicas deste processo encontram-se:

HUMINT/Human Intelligence: está relacionada às informações coletadas por pessoas. Isto inclui embaixadores, adidos, voluntários, espiões, entre outros e responde atualmente por uma pequena parcela das informações coletadas dentro da atividade de inteligência. É uma coleta menos onerosa, comparada ao investimento em tecnologia que necessita ser realizado no processo de coleta via satélites e outros equipamentos por exemplo, e uma insubstituível fonte de informação.

Existem duas categorias de agentes que atuam no exterior: aqueles que trabalham com e aqueles que trabalham sem cobertura oficial. Trabalhar com cobertura oficial permite uma maior proximidade às autoridades do país sobre o qual se está espionando, além do fato de que, dentro das embaixadas e dos respectivos consulados existe um maior grau de segurança no armazenamento de informações e nas comunicações com o país de origem. Como uma faca de dois gumes, esta cobertura também permite um maior grau de vigilância do país anfitrião sobre estes oficiais. Esta

APÊNDICE

vigilância já é bem menor sobre os oficiais que atuam sem cobertura, o que lhes possibilita maior maleabilidade e sucesso no desenvolvimento de suas missões.

No contexto das relações internacionais, os espões são os responsáveis pela coleta de informações justamente nos lugares onde pessoas ligadas ao corpo diplomático não podem acessar. Os diplomatas, adidos e inspetores internacionais utilizam-se principalmente de informações ostensivas, pois o risco de serem descobertos existe e representa um custo muito alto. Nesses casos, eles podem ser expulsos do país anfitrião e extraditados a seus países de origem com base na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas.

SIGINT/ Signals Intelligence: são as agências responsáveis pela interceptação e pré-análise de comunicações, radares, telemetria etc, e pela transcrição de informações obtidas em línguas estrangeiras, pela decodificação de mensagens criptografadas, pelo processamento de imagens digitais, além de outras funções. A especialidade na “tradução” dessas interceptações é de extrema importância, SIGINT se tornou a mais importante fonte de inteligência do século XX e tem sido parte da revolução dos meios de comunicação, enquanto responsável pelo desenvolvimento de tecnologias de ponta, como os primeiros satélites artificiais, plataformas de coleta, sensores etc.

IMINT/Imagery intelligence: Uma das mais recentes especialidades da área de inteligência (posterior ao uso da aviação militar para reconhecimento estratégico, iniciados durante a Primeira Guerra), envolve a coleta e o processamento de imagens obtidas através de fotografias, radares e sensores infra-vermelho. O recurso à fotografia se tornou, em época de guerra, um dos maiores elementos de inteligência para o reconhecimento de territórios, de trincheiras, para auxiliar nos bombardeamentos, e para o melhor emprego de divisões e munições, desenvolvendo um importante papel desde a I Guerra Mundial. Entretanto, como se trata de uma agressão internacional, que viola o espaço aéreo de outros territórios, a utilização deste recurso é limitada em épocas de paz. Não apenas por criar conflitos diplomáticos, mas pelo risco que acarreta, já que o desenvolvimento deste recurso também deu espaço para a criação de suas contra-medidas: os sistemas de detecção e interceptação de aviões de espionagem.

Parte das imagens analisadas em tempos de paz consiste de uma coleta rotineira, realizada através de fontes ostensivas, como o é o caso das imagens veiculadas pela mídia, jornais e pela difusão de imagens televisivas, transmitidas por outros países, e através de satélites especiais, auxiliados em grande medida pelo desenvolvimento de lentes, câmaras, sensores cada vez mais precisos. Entretanto, esta atividade possui limitações intrínsecas à sua natureza: é cara; requer mão-de-obra extremamente especializada (uma formação lenta e produzida em baixíssima escala); registra

imagens fixas, apesar de extremamente precisas; e por fim, só identifica o que consegue ver. Neste sentido é que dizemos que o recurso a *humint* é imprescindível, porque não existe meio tecnológico capaz de registrar o que não se vê e de saber o que ainda está para acontecer: as intenções dos atores. Existem informações que apenas podem ser obtidas através de fontes humanas.

TECHINT/ *Technical intelligence*: é a inteligência obtida através de outros meios técnicos. A coleta é feita por agências especializadas que fazem uso de tecnologia altamente desenvolvida para a obtenção de informações que não são passíveis de serem obtidas através de SIGINT e IMINT. São informações coletadas de forma passiva e que, em geral, se encontram relacionadas com sistemas de vigilância oceânica, do espaço sideral e com o monitoramento e detecção de explosões nucleares.

OSINT/ *Inteligência Ostensiva*: trata-se da coleta de informações em fontes abertas, totalmente dentro dos parâmetros legais e é responsável, segundo declaração da maioria dos países democráticos que tratam mais abertamente esta questão, por aproximadamente 95% das informações que são obtidas e processadas na área de inteligência. Informações sobre aspectos econômicos, políticos e militares de outros países, que circulam sem restrição de segurança e que podem ser acessadas através de livros e revistas especializadas, televisão, rádios, *Internet* etc.

Em tese, a recente “*democratización de la información*” faz com que aumente o percentual de coleta de informações ostensivas e se reduza a necessidade de obtenção de informações através de meios secretos [UGARTE, 2003:66). Em estudo que analisa o impacto deste fenômeno sobre a área de inteligência, George Treverton propõe mudanças para o processo de coleta e análise de inteligência, uma vez que sua existência se justifica pelo fato de que ela deve ir além da capacidade da sociedade de adquirir e processar informações, a fim de auxiliar na projeção de políticas de Estado em um longo prazo, superando o processo de subsídio de informações apenas para o governo em questão. O que importa neste sentido, não é a quantidade de informações coletadas, mas o desenvolvimento de capacidades intelectuais capazes de compreender este novo cenário informacional e de engendrar respostas úteis às atuais necessidades. A tendência é de que grande parte da busca por informações coletadas de forma secreta recaia sobre países que favoreçam o terrorismo internacional e sobre países não democráticos, que recorrem à violência para alcançar seus objetivos políticos. A obtenção de informações sobre tais estados requer a utilização de recursos adequados da área de inteligência. Outra expectativa é sua crescente utilização no combate ao crime organizado e outros ilícitos. As novas táticas utilizadas por organizações criminosas e pelos vários tipos de organizações de inteligência, bem como toda revolução tecnológica que

caracterizou este início de século demanda a criação de novas capacidades para o desenvolvimento de uma concepção estratégica, de planos, de uma doutrina de aplicação para a área de inteligência. O treinamento de oficiais da área de inteligência requer uma formação integrada ao processo de análise de informações e seus impactos. Não se trata mais da somatória de capacidades de análise fragmentadas, e sim de uma multi-capacidade de manuseio das novas tecnologias da informática, das técnicas de segurança das informações, da realização análises criptológicas, ações psicológicas, análise dos meios de comunicação entre outros. Há pouco tempo atrás, o acesso a informações era algo protegido, sobretudo, fisicamente. Espiões eram obrigados a roubar e fotografar documentos. Hoje, através dos recursos informacionais e de um bom conhecimento das ferramentas que a informática oferece, um espião, com o auxílio de um disquete, é capaz de roubar uma quantidade de informações que um serviço secreto nos antigos moldes não teria capacidade de processar em um ano.

Como a tendência seria a diminuição do trabalho interno das agências de inteligência, a proposta de Treverton seria de recorrer ao auxílio de acadêmicos e consultores econômicos tipo *made in Wall Street*, que ofereceriam uma ampla rede de consultorias externas. Enquanto colegas, estes especialistas trocariam experiências e funcionariam como co-usuários da inteligência [TREVERTON, 2001:220-235]. Outra vantagem é que além de inverter a posição do governo, que deixaria de ser um agente estagnado em uma sociedade em constante mudança, este governo se transformaria em um promotor de alianças e diminuiria o grau de politização que as agências de inteligência potencialmente significam. Como o acesso às informações seria de uma forma muito mais virtual do que real, possibilitaria aos grandes serviços secretos um alto grau de descentralização, permitindo às agências maior proximidade em relação aos seus usuários, seus colaboradores e suas fontes [TREVERTON, 2001:217].

Análise

Após o processo especializado de coleta, as informações são repassadas para a área de *Análise e disseminação*. Neste estágio, todas as informações coletadas pelas diversas agências especializadas são sistematicamente examinadas e transformadas, tornando-se úteis ao processo de tomada de decisão. De acordo com a doutrina da OTAN, a análise pode ser dividida pela seguinte seqüência: coleta, avaliação, análise, integração e interpretação.

Em primeiro lugar realiza-se a *coleta*, o trabalho de registro das informações que entram. Em segundo, ocorre o processo de avaliação, onde é averiguada a confiabilidade da fonte e a

APÊNDICE

credibilidade da informação. Em terceiro, a análise, quando se identificam os fatos significantes, comparando-os com os fatos existentes. Após este processo, as informações analisadas são integradas através da elaboração de um quadro, onde serão interpretadas e tomadas as decisões cabíveis em função das probabilidades esperadas.

Paralelamente a este tipo de análise, existem agências de análise definidas como *Alto nível de Avaliação*, onde se faz um tipo de análise especial. São reunidas análises de vários departamentos diferentes na intenção de produzir *uma* opinião sobre um assunto, com o objetivo de elaborar um consenso sobre o tema a partir das várias informações oferecidas. Por exemplo: a agência necessita de informações sobre a situação da guerrilha na Colômbia para repassar ao presidente da República, que viajará para o país com o objetivo de estabelecer acordos de cooperação na área de combate ao narcotráfico. Nesta agência em específico serão reunidas informações fornecidas por fotos tiradas de satélites, informes da imprensa, informes fornecidos pela embaixada etc., que serão reunidas, integradas e analisadas. Dessas informações, procura-se criar um quadro o mais próximo possível da realidade, de forma a subsidiar o Poder Executivo em qualquer decisão que ele precise tomar em relação ao assunto. Claro que se trata de uma simplificação do processo, uma vez que cada um destes itens é subdividido em vários outros. O importante é que o resultado final deste processo é o que se pode denominar de *produto da inteligência*, que será entregue aos usuários nos prazos e formatos necessários.

Dentro do processo de análise também são utilizadas algumas divisões (categorias funcionais) que auxiliam no direcionamento do processo de coleta de informação e ajudam a organizar o trabalho de análise e classificação dos dados obtidos. Várias áreas de interesse da inteligência já foram identificadas nos últimos anos de discussão acadêmica sobre a questão. Essas áreas podem variar de acordo com as definições conceituais utilizadas por cada autor, embora possamos identificar um padrão mínimo de referências comuns e analisá-las dentro de um mesmo bloco conceitual.

Por exemplo, a divisão entre inteligência externa e interna. Em seu Glossário de Termos, Siglas e Acrônimos, Marco Cepik define que a área de inteligência Interna, também chamada *Inteligência Doméstica* compreende “*as informações sobre identidades, capacidades, intenções e ações de grupos e indivíduos dentro de um país, cujas atividades são ilegais ou alegadamente ilegítimas*” [CEPIK, 2001:C-25]. Os valores atribuídos a essas capacidades e a tolerância do Estado em relação à dissidência variam conforme o regime político de cada país. O *status* da segurança interna é reflexo do processo político em que vive o Estado e quanto mais fechado for o regime, menor será a tolerância e maior será a segurança interna. Mesmo em se tratando de democracias consolidadas,

sempre existirá uma tensão entre a vigilância estatal de um lado e a privacidade e os direitos individuais do outro.

Eduardo Estevez divide inteligência interna em “*Inteligencia para la protección del orden constitucional y democrático*”, “*Inteligencia de Seguridad interior*”, “*Inteligencia policial o criminal*” e “*Inteligencia para la prevención de delitos complejos*” [ESTEVEZ, 2002].

Inteligencia para la protección del orden constitucional y democrático diz respeito ao processamento de informações relacionadas a indivíduos e organizações que possuam entre seus objetivos: mudar ou modificar a ordem constitucional, ou então as principais autoridades designadas por esta ordem; atentar contra tais autoridades, impedir o exercício legítimo dessas autoridades no desenvolvimento de suas atribuições através de meios ilegais. É uma atividade que não deve ser confundida com a vigilância das atividades políticas legítimas.

Inteligencia de Seguridad Interior. Estevez vincula este tipo de inteligência ao processamento de informações relativas a indivíduos, grupos ou organizações, cujo acionar configure em delitos federais que representem um risco significativo para a segurança interior do país.

Inteligência Policial o Criminal. Realizada para apoiar a investigação de delitos, é entendida como ferramenta cotidiana de uso das polícias na luta contra o crime comum e organizado. Responde às necessidades específicas da função policial, mas também judicial. Esta definição seria a equivalente à noção de “*Inteligencia Criminal*” já utilizada em vários países, como o caso da Argentina, por exemplo.

Inteligência para la prevención de delitos complejos. Refere-se à coleta e ao processamento de informações relativas à atividade de pessoas ou grupos cuja atuação configure em delitos complexos, o que inclui formas delinquentes que, qualitativa ou quantitativamente, afetem gravemente o cotidiano da comunidade. Delitos que empreguem altos graus de tecnologia, que atuam sobre as redes locais e internacionais de comunicação, que atingem grande parte da sociedade. Delinquência organizada, delinquência transnacional organizada, terrorismo, tráfico de armas, drogas, e delitos conexos como lavagem de dinheiro, violação de segurança do sistema bancário, delitos virtuais etc, que podem configurar em ameaças ou riscos para a segurança interior [ESTEVEZ, 2002].

O Manual de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal do Brasil define as operações de inteligência policial como “o conjunto de ações de inteligência policial que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e obter conhecimentos sobre a

atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre seu *modus operandi*, ramificações, tendências e alcance de suas condutas criminosas.”

Joanisval Gonçalves define a inteligência policial como aquela voltada para questões táticas de repressão e investigação de ilícitos por parte de pessoas ou de grupos infratores. Ela atua na prevenção, obstrução, identificação e neutralização das ações criminosas. Responsável pela identificação de esquemas ilícitos e desbaratamentos de quadrilhas, a inteligência policial auxilia o trabalho da polícia judiciária. Seu objetivo é subsidiar a investigação policial e, conseqüentemente, o Ministério Público na execução dos processos judiciais. Neste sentido, a inteligência policial cumpre duas importantes funções, realiza o mapeamento da atividade de organizações criminosas, identificando suas conexões e *modus operandi*, e desenvolve a capacidade de identificar tendências e especificidades do crime organizado, auxiliando tanto no seu combate quanto prevenção [GONÇALVEZ, 2003:11].

Um melhor desempenho no combate ao crime organizado também pode ser alcançado através da cooperação entre agências de inteligência policial. Já que o crime organizado não reconhece fronteiras nacionais, dificultando a neutralização da atividade de organizações criminosas através de políticas unilaterais. O intercâmbio de informações, de experiências e doutrinas, bem como o desenvolvimento de atividades conjuntas são fatores essenciais para o aprimoramento e para o sucesso no cumprimento de suas missões.

Ainda dentro do âmbito das especificidades da inteligência interna também podemos encontrar a *Inteligência Financeira*. Destacando sua importância como parceira no combate ao crime organizado, Joanisval Gonçalves define quatro aspectos básicos deste tipo de inteligência: é relevante porque possibilita atingir diretamente as organizações criminosas em seu ponto mais importante: os lucros ilicitamente obtidos; realiza o mapeamento dos fluxos de capital que permite rastrear o movimento das organizações criminosas; uma vez localizados os ilícitos, possibilita o retorno ao cofre público de dinheiro proveniente de fraudes contra a administração pública ou outras atividades que lesem o patrimônio do Estado; e por fim, possibilita o confisco a favor do Poder Público, de grandes quantidades de dinheiro provenientes de atividades ilícitas comprovadas. É lucrativo o investimento nas áreas de inteligência financeira, uma vez que ela permite retornos financeiros, além de certo grau de neutralização de atividades criminosas significativas.

Essas são algumas categorias que podem ser identificadas dentro da atividade de inteligência relacionada às questões internas. Apesar da variação entre seus termos e títulos, percebemos que

existem fronteiras muito tênues que a distinguem umas das outras, o que ocorre também em relação à divisão de inteligência interna/externa.

A inteligência externa está relacionada às capacidades, intenções e atividades de Estados, grupos ou indivíduos estrangeiros. Uma das mais conhecidas categorias da atividade de inteligência direcionada às questões externas é a inteligência militar, responsável por estudar em particular, fatores do poder bélico dos países que potencialmente são considerados adversários, ou que neles podem se converter, a fim de satisfazer as necessidades da condução de estratégia militar. Na realidade, a atuação da “inteligência externa” tem abrangido tanto as relações interestatais, algum tipo de conflito estabelecido entre dois ou mais estados, quanto atores transnacionais, como é o caso do terrorismo e do narcotráfico. A maleabilidade e complexidade dessas redes criminosas tornam cada vez mais frágil esta distinção entre o que pode ser considerado inteligência externa ou interna. Na prática, componentes da segurança interna e da inteligência externa se confundem, pois ameaças externas têm componentes internos e vice-versa.

Nos países liberal-democráticos a maioria da atividade de inteligência é direcionada para a busca de informações sobre outros Estados e a própria segurança interna está relacionada com a proteção externa, como se pode observar no caso inglês:

“The protection of national security and, in particular, its protection against threats from espionage, terrorism and sabotage, from the activities of agents of foreign powers and from actions intended to overthrow or undermine parliamentary democracy by political, industrial or violent means.”¹

É claro que toda as informações recolhidas no âmbito da atividade de inteligência, sejam elas externas ou internas, necessitam de um refinado processo de análise. Dados brutos sem análise não são muito úteis ao processo de decisão, e o grande desafio neste estágio se refere tanto à quantidade absurda de informações que precisam ser analisadas, quanto às conclusões que delas podem derivar. O processo de coleta é capaz de fornecer muito mais informações do que a capacidade das agências de análise para processá-las em tempo hábil. Até mesmo as informações adquiridas através de meios humanos necessitam de triagem, avaliação e testes de confiabilidade para que sejam encaminhadas para os setores de análise, o que ocorre com todos os outros meios de coleta. Um problema é que nem sempre existe tempo para qualquer tipo de pré-análise e alguns informações são repassadas diretamente dos agentes de coleta para os *policymakers*. Isto ocorre, sobretudo, nas áreas militares e diplomáticas. Nesses casos, o risco de contar com informações infundadas é maior, o que pode acarretar em graves prejuízos políticos.

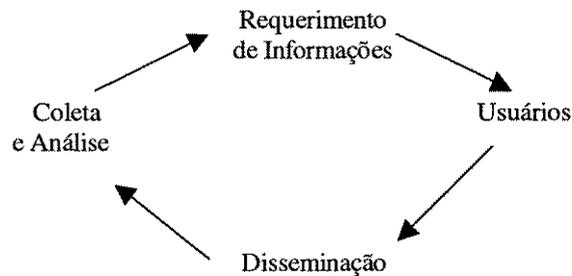
O outro problema é que o processo de análise não se resume simplesmente a uma divisão técnica do trabalho, mas envolve percepções e preferências políticas. O grande desafio deste processo, destacado por Bruneau e Dombroski, é o caráter ideológico com essas informações podem ser repassadas e como elas podem influir no processo decisório [BRUNEAU e DOMBROSKI, 2003:10]. Do ponto de vista da segurança institucional, uma cuidadosa análise de inteligência pode se transformar em uma importante ferramenta de poder. Qualquer plano estratégico é baseado em pressuposições e hipóteses, o planejamento baseado em fontes fiáveis sobre as capacidades e intenções reais sobre potenciais adversários é de extrema importância para o sucesso em qualquer conflito, seja ele bélico ou de outra natureza qualquer.

De qualquer maneira, o papel dessas agências especializadas responsáveis pelo processo de análise é o de prover de dados os usuários, da melhor forma possível, além de serem as responsáveis pela sua distribuição. O processo no qual o produto de inteligência é posto à disposição do usuário é denominado *disseminação*. O fluxo dessas informações é direcionado conforme o pedido do usuário ou conforme o objeto de pesquisa solicitado. Os procedimentos de disseminação são fundamentais para o complemento do ciclo, pois são os responsáveis pela distribuição e entrega da *inteligência* aos usuários. Marco Cepik enfatiza a importância destes sistemas de disseminação que são complexos porque envolvem não apenas diferentes produtos para usuários igualmente diversificados, mas também, “*porque envolvem crescentemente exigências de integração, segurança, interoperabilidade e velocidade nos sistemas digitais de armazenamento, recuperação e comunicação de bases de dados e mensagens*” [CEPIK, 2001:C-13].

Ciclo de inteligência: práticas

Como visto, a literatura especializada criou um diagrama, que assim simplificado, demonstra como a atividade de inteligência opera na atual escala e como pode ser avaliada:

Diagrama:



Fonte: Michael Herman: 1996, 285.

Dentro deste diagrama estão representados os usuários ou consumidores, que são aqueles que determinam o tipo de informação que está sendo necessária. Suas necessidades são transformadas em requerimentos concretos pelos administradores da inteligência e são repassados aos coletores de forma a direcionar os seus esforços. Os coletores obtêm as informações requeridas, que são transformados pelos analistas em produto de inteligência. Este produto final é distribuído para o consumidor e para os chefes das agências, que formulam as novas necessidades e fazem os ajustes necessários de maneira a prover a atividade de inteligência de mais eficácia e efetividade.

Entretanto, o autor Michael Herman faz uma importante crítica em relação a este diagrama: ele só pode ser considerado como uma mera simplificação da atividade de inteligência, uma vez que tem um caráter mais pragmático do que doutrinário. O uso do diagrama apenas ajuda a pensar o gerenciamento da atividade de inteligência, uma vez que na prática estes estágios podem tomar proporções e caminhos diferentes. De acordo com Herman é necessário se ater ao fato de que se essas agências se comportarem organizacionalmente, de forma rigorosa, como define o diagrama, acabarão por introduzir ineficiência ao sistema. Isto ocorreria porque alguns tipos de requerimentos acabam por obter mais *status* do que o realmente necessário, *“they have connotations of authorisation: claiming and demanding by right and authority”* [HERMAN, 1996: 286].

APÊNDICE

O ciclo de inteligência é, de fato, uma criação militar que parte de princípios de que o processo de inteligência é estritamente formal, estável e regular. Como a inteligência civil não formulou uma doutrina formal para a comunidade de inteligência, acabou-se por aceitar e utilizar desta formulação militar. Segundo a definição da OTAN, o ciclo é

“a logical system of thought and action for providing the intelligence required by a commander (...) All intelligence work should be based on the commander’s intelligence requirements (...) if it is to be effective and economic it must have a specific aim, and the aim is to provide the commander with what he needs.”²

Na realidade, como afirma Herman, longe de funcionar de forma estável e regular, o que existe dentro do ciclo de inteligência é uma oferta de informações. Os requerimentos refletem o que os chefes das agências de inteligência pensam que os usuários podem precisar e o que eles acham que a agência pode prover. Na prática, percebe-se que os fluxos que foram discutidos anteriormente podem ser invertidos e que os requerimentos de informações assumem uma dinâmica própria e complexa. O ciclo se transforma em um emaranhado de relações entre coletores, analistas e usuários, que fornecem/demandam informações específicas, úteis, com necessários graus de fiabilidade que devem atender às necessidades de vários processos de tomada de decisão relevantes.

Longe de se tratar de um processo formal e estável, o ciclo de inteligência, na prática, adquire uma dinâmica própria que decorre das informações obtidas e das informações ofertadas. Mas o fato de o diagrama não representar a realidade do ciclo de inteligência não o invalida. Ao contrário, esta representação acaba se tornando útil, pois permite entender o funcionamento do ciclo, assim como o processo de qualquer outra política pública. Ou seja, a visão estagista do ciclo permite localizar sua fase de planejamento, de implementação, de avaliação e decisão, além de permitir a compreensão de como a atividade de inteligência funciona e como deveria funcionar.

APÊNDICE

¹ Security Service Act 1989. *apud* HERMAN, 1996: 47.

² Allied Intelligence Publication. N° 01 – Intelligence doctrine (NATO, 1984) § 401. [*apud* HERMAN, 1996:286].



FONTES :

a) Legislação:

Argentina

- | | | |
|---------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| | 23. Dec. 187/83 | 45. PL - Expte 4865-D-92 |
| 1. Dec. 5143/43 | 24. Lei 23040/83 | 46. Lei Congressual 241/94 |
| 2. Dec. 3968/46 | 25. Lei 23049/83 | 47. ORDEM DO DIA de
15/06/1994 |
| 3. Dec. 337/1946 | 26. Lei 23492/86 | 48. PL Expte 58 – S – 94 |
| 4. Dec. 24201/50 | 27. PL 400/86 | 49. PL Expte 4085-D-94 |
| 5. Lei 14062/51 | 28. Lei 23554/88 | 50. PL Expte 4121-D-94 |
| 6. Dec. 11183/54 | 29. Dec. 83/89 | 51. PL Expte 4131-D-94 |
| 7. Dec. 776/56 | 30. Dec. 327/89 | 52. PL 1670/00 |
| 8. Dec. 2985/61 | 31. Dec. 479/90 | 53. PL 1771/00 |
| 9. Dec. 4500/63 | 32. Dec. 438/92 | 54. PL 2558/00 |
| 10. Lei 16970/66 | 33. Dec. 1002/89 | 55. PL 2577/00 |
| 11. Dec. 9318/67 | 34. Dec. 1003/89 | 56. PL - Darío Alessandro.
[mimeo] |
| 12. Lei Secreta 19.373/71 | 35. Dec. 1004/89 | 57. Mensage Presidencial
1048/01 |
| 13. Dec.162/73 | 36. Dec. 1005/89 | 58. Lei 25.520/01 |
| 14. Dec. “S” 4636/73 | 37. Dec. 2741/90 | 59. Dec. 950/2002 |
| 15. Lei 20.194/73 | 38. Lei 24.952/97 | 60. Dec. 1088/03 |
| 16. Lei 20.195/73 | 39. Lei 23.554/88 | 61. PL 669/03 |
| 17. Dec. 2772/75 | 40. PL Expte. 738–D–1989 | 62. PL 790/03 |
| 18. Dec. “S” 284/75 | 41. Dec. 2741/90 | |
| 19. Dec. “S” 2611/75 | 42. Dec. 2742/90 | |
| 20. Dec. 416/76 | 43. PL 729/91 | |
| 21. Dec. 157/83 | 44. Lei 24.059/92 | |
| 22. Dec. 158/83 | | |

FONTES

Brasil

1. Dec. 17999/27
2. Dec. 07/34
3. Dec. 23873/34
4. DL 4783/42
5. DL 5163/42
6. DL 6476/44
7. DL 9520/46
8. DL 9775/46[a]
9. Dec. 27583/49
10. Dec. 27930/50
11. AM 2868/55
12. Dec. 42687/57.
13. Dec. 42688/57.
14. Dec. 44489/58[a].
15. Dec. 45040/58.
16. Dec. 46508/59[a].
17. Dec. 55194/64.
18. Lei 4341/64.
19. PL 1968/64.
20. Dec. 60182/67.
21. Dec. 60417/67.
22. Dec. 60664/67.
23. Dec. 60940/67.
24. DL 200/67.
25. Dec. 62860/68.
26. Dec. 63006/68.
27. Dec. 66608/70.
28. Dec. 66732/70.
29. Portaria 626/70.
30. Dec. 68447/71.
31. Dec. 68448/71.
32. Dec. 71250/72.
33. DL 1241/72.
34. Dec. 73284/73.
35. Dec. 75524/75.
36. Dec. 75640 /75.
37. EM 084/75.
38. Dec. 79099/77.
39. EM 346/77.
40. Dec. 82379/78.
41. Dec. Reservado 12/82.
42. Dec. 93188/86.
43. Dec. 96814/88.
44. Dec. 96876/88.
45. Portaria 36/89.
46. MP 150/90.
47. Lei 8028/90.
48. Dec. 16/91.
49. Lei 8159/91.
50. PL 158/91.
51. PL 1862/91.
52. PL 1887/91.
53. Dec. 801/92.
54. Lei 8.490/92.
55. MP 249/92.
56. PL 2837/92.
57. PL 3031/92.
58. Dec. 782/93.
59. Dec. 967/93.
60. PL 4349/93.
61. MP 529/94.
62. MP 813/95.
63. PL 1279/95.
64. Dec. 1895/96.
65. Lei 9296/96.
66. Dec. 2134/97.
67. EMCjt. 052-A/97
68. Dec. 2910/98.
69. DL 3080/99.
70. Edital AI/SI Nº 1/99.
71. Lei 09/99.
72. MP 1549/97.
73. MP 1799-6/99.
74. PL 3651/97.
75. PL 3651/99[b].
76. Dec. 3466/00.
77. M Pres. 135/00.
78. PDL 241/00.
79. Lei 10217/01.
80. PRN-8/2001.
81. MP 42/02.
82. Lei 10862/04.

Chile

MPres. n° 52-345/01

DL 01/73

Dec. 521/74

DL 1009/75

Dec. 1876/77

Dec. 1878/77

Ordem Geral n° 682/90

D.S.363/91

Lei 19212/93

Lei 19974/04

FONTES

Argentina:

- Constitución Política de Argentina
- Propuesta de actividade de control a organismos de inteligencia. UCR – Gabinete de la Oposición 1996
- Ata da reunião de 10 de maio de 2001 [comissão redatora]

Brasil

- Atas das reuniões da CCAI
- Constituição Política do Brasil

Chile

- Acta de Constitución de la Junta de Gobierno de Chile.
- Cámara de Diputados. “Informe de la Comisión de Defensa Nacional por el que propone un anteproyecto de ley relativo a las Bases Generales de los Servicios de Inteligencia.” Valparaíso, 8 de janeiro de 1997.
- Comisión de Derechos Humanos. “Informe del Experto sobre la Cuestión de la Suerte de las Personas Desaparecidas o cuyo paradero se desconoce en Chile.” E/CN. 4/1363. Naciones Unidas. Washington, 1980.
- Constitución Política de Chile
- Gobierno De Chile. *Informe Retting*. Santiago De Chile, 4 De Marzo De 1991. [Http://Www.Gobiernodechile.Cl/Comision_Valech/Capitulo6.Asp](http://Www.Gobiernodechile.Cl/Comision_Valech/Capitulo6.Asp)
- Libro de la Defensa Nacional de Chile.

BIBLIOGRAFIA GERAL

- ACUÑA etti alli. *Juicio, Castigos y Memórias*. Derechos Humanos y justicia en la política argentina. Buenos Aires: Editora Nueva Visión, 1995.
- ACUÑA, Carlos e SMULOVITZ, Catalina. "Militares en la Transición Argentina: del gobierno a la subordinación constitucional." In: ACUÑA etti alli. *Juicio, Castigos y Memórias*. Derechos Humanos y justicia em la política argentina. Buenos Aires: Editora Nueva Visión, 1995.
- AGUERO, Felipe. "Legacies of transitions: institutionalization, the military, and democracy in South America. In: *Mershon International Studies Review*, n° 42, 1998.
- ANTUNES, Priscila C. Brandão. *SNI e ABIN*. Uma leitura da atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao longo do século XX. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- ANTUNES, Priscila e CEPIK, Marco. "Profissionalização da atividade de inteligência no Brasil: Critérios, Evidências e Desafios restantes." In: SWENSON, Russel e LEMONZY, Susana. *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College, 2003.
- ARAVENA, Francisco Rojas. "A detenção do General Pinochet e as Relações Civis Militares." In: D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. *Democracia e Forças Armadas do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- ARAVENA, Francisco Rojas. "Chile: transición y modernización." In: *Transición y relaciones civil-militares en Chile en el nuevo marco internacional*. Santiago: Flacso-Chile, 1996.
- ARGOLO, José, RIBEIRO, Kátia., FORTUNATO, Luis. *A direita explosiva no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 1996.
- ACTA DE CONSTITUCIÓN DE LA JUNTA DE GOBIERNO DE CHILE.
- BALESTEROS, Elías Padilla. *La memoria y el olvido: Detenidos desaparecidos en Chile*. Santiago: Ediciones Orígenes, 1995.
<http://www.nuncamas.org/investig/lamemolv/memolv00.htm>
- BEHLING, Orlando e LAW, Kenneth. *Translating questionnaires and others research instruments*. Problems and solutions. London: Sage Publications, 2000.
- BERCOWITZ, Bruce. "Information Tecnology and Intelligence Reform." *Orbis* 41, n° 1, 1997.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. "Organismos de inteligencia en la lucha contra la delincuencia, la violencia política y el terrorismo." In: *Informe de estudio en derecho comparado*. Mayo-Agosto, 1991.
- BOBBIO, Noberto. *As teorias das formas de governo*. Editora UNB: Brasília, 1994.
- BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Giafranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB, 1998.

- BOIMVASER, Jorge. *Los sospechosos de siempre*, História del espionaje en Argentina. Buenos Aires: Editora Planeta, 2000.
- BOUDON, Raymond e BOURRICAUD, François. *Dicionário Crítico de Sociologia*. São Paulo: Ática, 1993.
- BOZEMAN, Ada. *Strategic Intelligence and Statecraft Selected Essays*. Washington D.C.: Brassey's, 1992
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Classificação Brasileira de Ocupações*. Brasília: MTE, 1999. www.mte.br/cbo.
- BRUENAU, Thomas e DOMBROSKI, Ken. "Intelligence reform and democratization: the challenge of control in new democracies." *National Security Affairs Department*. Monterey: Naval Postgraduate School, 2003. http://www.ccmr.org/public/library_file_proxy.cfm/lid/5257
- BRUNEAU, Thomas. "Controlling Intelligence in new democracies." *International Journal of Intelligence and counterintelligence*. New York: Taylor Francis, vol. 14, n° 3, 2001.
- CÁCERES, José Raúl. *Inteligencia, Coyuntura y Democracia*. (mimeo)
- CÁCERES, José Raúl. *La vulnerabilidad política latinoamericana*. (mimeo)
- CÁCERES, José Raúl. *Que és la inteligênciã competitiva*. (mimeo)
- CÁCERES, José Raúl. Visión prospectiva de la agenda emergente. (mimeo)
- CAMARA DE DIPUTADOS. "Informe de la Comisión de Defensa Nacional por el que propone un anteproyecto de ley relativo a las bases generales de los servicios de inteligencia." Valparaíso, 8 de enero de 1997.
- CARCAMO, Manuel E. G. *El control político de los organismos y actividades de inteligencia dependientes de estados en democracia: un estudio comparado de Argentina y Chile*. Tesis para optar al Grado Académico de Magister en Ciencia Política, com mención en Política Comparada. Santiago: Diciembre de 2001. (mimeo).
- CÁRCAMO, Manuel Gallardo. "La Problemática de la Inteligencia en América Latina: Análisis del caso chileno." Texto presentado no Congresso REDES, realizado em Washington entre os dias 21 e 25 de maio de 2001.
- CARDOSO, Alberto Mendes. "Atividades de Inteligência no Brasil: contribuições para a soberania e a democracia." Texto apresentado junto ao seminário *Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia*, realizado em Brasília/DF, entre os dias os dias 06 e 07 de dezembro de 2002. <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/ccai/SemCCAI.htm#ConferenciaAbertura>
- CAVALLO, Ascanio, SALAZAR, Manuel e SEPÚLVEDA, Oscar. *La historia oculta del régimen militar*. Memoria de una época, 1973-1988. Editora Grijalbo: Santiago, 1997.
- CEPIK, Marco A. C. *Espionagem e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- CEPIK, Marco. *Serviços de Inteligência: agilidade e transparência como dilemas de institucionalização*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de

- Pesquisas do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciência Política. IUPERJ, 2001.
- CERESOLE, Norberto. *Crisis Militar Argentina*. Buenos Aires: Instituto Interamericano de Cooperación Tecnológica y Relaciones Internacionales, 1988.
- CHÂTELET, François [org]. *História das Idéias políticas*. Jorge Zahar Editor: Rio de Janeiro, 1985.
- CODÓ, Enrique Martinez. *Resenha Histórica de la Inteligência Militar del Ejército Argentino*. Buenos Aires: Editora Puma, 1999.
- COLLIER, David e COLLIER, Ruth. *Shaping the political arena: Critical junctures, The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- COLLINS, Handall. "A comparative approach to political sociology." In: BENDIX, Reinhard. *State and Society. A reader in comparative political sociology*. Berkeley: University of Califórnia Press, 1995.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. "Informe del Experto sobre la cuestión de la suerte de las personas desaparecidas o cuyo paradero se desconoce en Chile." E/CN.4/1363. Naciones Unidas. Washington, 1980.
- CONADEP. *Nunca Más*. Buenos Aires: EUDEBA, 1984.
- CONSTITUCION POLITICA DE ARGENTINA
- CONSTITUCION POLITICA DE CHILE
- CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO BRASIL
- COUTO, Ronaldo Costa. *Memória viva do regime militar. Brasil 1964-1985. Rio de Janeiro: Record, 1999.*
- CRUZ, María Angélica. *Iglesia, represión y memoria. El caso chileno*. Madri, Siglo Veinteuno Editores, 2004
- D´ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. *Democracia e Forças Armadas do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- D´ARAUJO, Maria Celina, SOARES, Gláucio Ary Dilon e Castro, Celso: *Visões do Golpe*. Memória Militar sobre 1964. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 1994.
- D´ARAUJO, Maria Celina, SOARES, Gláucio Ary Dilon e Castro, Celso.[a] *Os anos de Chumbo*. Memória Militar sobre a Repressão. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 1995.
- D´ARAUJO, Maria Celina, SOARES, Gláucio Ary Dilon e Castro, Celso.[b] *A volta aos Quartéis*: Memória Militar sobre a Abertura. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 1995.
- DEL' ISOLA, Marisa Almeida. "Profissionalização da atividade de inteligência". Texto apresentado junto ao seminário *Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia*, realizado em Brasília/DF, entre os dias os dias 06 e

- 07 de dezembro de 2002. <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/ccai/05-Segunda%20Parte.pdf>
- DIAMOND, L., LINZ, J. e LIPSET.(Orgs.). "Democracy in developing countries". *Latin America*. Vol.4. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1989.
- DIAMOND, Larry e PLATNER, Marc. *Civil relations and democracy*. Baltimore: Johns Hopkins, 1996.
- DINIZ, Eugênio e PROENÇA, Domício. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*.1997 (mimeo)
- DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA DEL EJÉRCITO. *La inteligencia militar en Chile*. Cien años de la Dirección de Inteligencia del Ejército de Chile, 1901-2001. Santiago: Instituto Geográfico Militar, 2001.
- DREIFUSS, René A. *1964: a conquista do Estado*. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.
- DURKHEIM, Emile. *A Divisão do Trabalho Social*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- EMILIO, Luis A. Bittencourt. *O Poder Legislativo e os Serviços Secretos no Brasil: 1964-1990*. Brasília: Faculdades Integradas da Católica de Brasília, 1992.
- ESCALANTE, Jorge." Las Instrucciones Notariales de Pinochet al General Contreras." *La Nación*. Santiago, 19 de dezembro de 2004.
- ESPINOSA, Juan Emílio Cheyre. "Ejército de Chile: el fin de una visión." *RESDAL*, Buenos Aires, 5 de novembro de 2004 <http://www.resdal.org/chile-ejercito-ddhh.html>
- ESTADO MAYOR DE DEFENSA NACIONAL. *Cincuentenario 1942-1992*. Santiago: Camugraf, 1992.
- ESTEVEZ, Eduardo e PESCE, Miguel. "Los gastos reservados en el gobierno nacional." *Serie Estudios*, n.º 11. Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural: Argentina, 1996. www.faz.org/sgp/argen.html
- ESTEVEZ, Eduardo. "El Rol de la Inteligência Estratégica frente a las Nuevas Amenazas." 1999. (mimeo) [Publicado posteriormente na *Revista Manual de Informaciones*. N.º17, vol.XLII, n.º 1, enero-febrero de 2000].
- ESTEVEZ, Eduardo. "Elementos para el debate sobre inteligencia civil e investigación criminal desde la perspectiva conceptual." Texto apresentado junto ao "*Seminario sobre Inteligencia Civil e Investigación Criminal en la Democracia*". Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. FLACSO-IEPADES. Guatemala, 22 de enero de 2002. (mimeo)
- ESTEVEZ, Eduardo. "Inteligencia vs. Narcotráfico." *El Cronista*. Buenos Aires, 24 de Março de 1995. <http://www.ser2000.org/protect/Archivo/d000c507.htm>
- ESTEVEZ, Eduardo. *El desafio de la reconversión*. Buenos Aires: Diciembre de 1996. <http://www.fas.org/irp/world/argentina/eduardo-96.htm>
- ESTEVEZ, Eduardo. *La reformulación de la inteligencia estratégica: Estado del Debate y Proyectos Legislativos*. Buenos Aires, Septiembre de 1997. <http://www.fas.org/irp/world/argentina/eduardo-97.htm>

- ESTEVEZ, Eduardo. *Seguridad e inteligencia en el Estado Democrático*. Buenos Aires: Fundación Arturo Ilía, 1988.
- ESTEVEZ, Eduardo.[a] “Estructuras de Control de los Sistemas,, Organismos y Actividades de Inteligencia en los Estados Democráticos. Versão revista e atualizada do texpo apresentado junto ao “*Primer Seminario Internacional: La Inteligencia en las Organizaciones del Siglo XXI.*”, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile. Teleconferência 4 de noviembre de 2000.
- ESTEVEZ, Eduardo.[b]“Modelos de Inteligencia, Estructuras y su Aplicación en Policías en Proceso de Reforma.” *Inteligencia Policial*. Cuadernos IPADES N°1. Guatemala: agosto de 2000.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. “*Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados.*” *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, n° 5, 1° Semestre de 2002.
- FERREIRA, Oliveiros. *Vida e morte do partido fardado*. São Paulo: Editora Senac, 2000.
- FIDALGO, Fernando e MACHADO, Lucília. [eds]. *Dicionário da Educação Profissional*. Belo Horizonte: NETE-FAE-UFMG, 2000.
- FINER, Samuel E. *The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics*.Harmondsworth: Penguin Books, 1976.
- FONTANA, Andrés. *Political Decision Making by a Military Corporation*. Argentina 1976-1983. Tese de Doutorado apresentada à Texas University, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor.Texas: 1987.
- FREEDAMAN, Lawrence e GAMBA-STONEHOUSE, Virgínia. *Señales de Guerra*. El Conflicto de las Islas Malvinas de 1982. Buenos Aires: Javier Vergara, 1992.
- FRENTE PATRIOTICO MANUEL RODRÍGUEZ. “Inteligencia civil, de la “guerra sucia” a la ‘guerra local’.” *FPMR*. 2001. www.fpmr.org/coy2001dic1.html
- FRUHLING, Hugo e Waiser, Myrian. “La violencia contra el Estado en Chile.” In: *El Estado frente el terrorismo*. Editora Atena: Santiago, 1995.
- FRY, Michael G. e HOCHSTEIN, Miles. “Epistemic Communities: Intelligence Studies and International Relations.” *Intelligence and National Security*, vol. 8, n° 3, 1993.
- FUENTES, Claudio. *El discurso militar en la transición chilena*. Santiago: Flacso-Chile, 1996.
- GALVEZ, Hugo Gutierrez. “Campaña contra la A.N.I.” *Equipo Nizkor*. 27 de fevereiro de 2002. <http://www.derechos.org/nizkor/chile/libros/rev/op2d.html>
- GARCÍA, Julio Oliva. “Comando Conjunto. el terrorismo desde la FACH.” *Memória y Justicia*. Los procesos en contra de Augusto Pinochet en Chile. 2000. http://www.memoriayjusticia.cl/espanol/sp_redes-comando.html
- GARRETA, Jayme. “El diseño de un nuevo marco jurídico regulatorio para la actividad de inteligencia del Estado en Argentina”. *Security and Defense Studies Rewiew*. Winter

- 2002/2003. Vol 2. N° 2. <http://www3.ndu.edu/chds/journal/PDF/2002-3/Garreta-Jaime.pdf>
- GARRETÓN, Manuel. *Hacia una nueva era política*. Santiago: Fondo de Cultura Economica, 1995.
- GILL, Peter. "Inteligência, controle público e democracia." Texto apresentado junto ao seminário *Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia*, realizado em Brasília/DF, entre os dias os dias 06 e 07 de dezembro de 2002. <http://www2.senado.gov.br/comissoes/ccai/04-Primeira%20Parte.pdf>
- GILL, Peter. *Policing, Politics*. Security Intelligence and Liberal Democratic State. London: Franck Cass, 1994.
- GOBIERNO DE CHILE. *Informe Retting*. Santiago de Chile, 4 de marzo de 1991. http://www.gobiernodechile.cl/comision_valech/capitulo6.asp
- GODSON, Roy. "Intelligence and policy". *Intelligence requeriments for the 1980's*. Intelligence and policy. National Strategy Center. Massachusetts: Lexington Books, 1986.
- GODSON, Roy Godson, [ed.] *Comparing Foreign Intelligence*. the U.S., the USSR, the U. K. & the Third World. London: Pergamon-Brassey's, 1988.
- GÓES, Walder de. "Militares e política, uma estratégia para a democracia." In: REIS, Fábio e O'DONNELL, Guilherme. (orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- GONÇALVES, Joanisval Brito. "A atividade de inteligência no combate ao crime organizado: o caso do Brasil." Texto apresentado junto ao seminário *Research and Education in Defense and Security Studies*. Santiago: October 28-30, 2003. <http://www.ndu.edu/chds/redes2003/Academic-Papers/9.Intelligence/2.Public-Oversight-Intelligence/5.%20JOANISVAL-final.doc>
- GRANOVSKY, Martín. *El Divórcio*. Buenos Aires: Editora *El Ateneo*, 2001.
- GRECO, Jorge e GONZÁLEZ, Gustavo. *Argentina: el Ejército que tenemos*. Buenos Aires: Sudamericana, 1990.
- GUZMÁN, Nancy. "La CIA instruyó a la Dina." *La Semana*. Bogotá, 2005. http://www.estocolmo.sc/chile/contreras_diciembre07.htm
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. "Political Science and the three new Institutionalisms." *Political Studies*. n° 44, 1996.
- HASTED, Glenn P.[a] "Towards the Comparative Study of Intelligence". In: *Conflict Quarterly*. Vol. 11, 03, 1991.
- HASTED, Glenn.[b]. *Controlling intelligence*. London: Frank Cass, 1991.
- HENDERSON, Robert. *Brassey's International Intelligence Yearbook*. 2002 Edition. Washington D.C.:Potomac Books Inc, 2003.
- HERMAN, Michael. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

- HERNANDEZ, Hernández. "ANI dependerá del Ministro del Interior, pero su director lo designará Lagos." *El Mostrador*. Santiago, 14 de noviembre de 2002. http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=69732
- HOBBS. *Os Pensadores*. Abril Cultural: São Paulo, 1979.
- HOLT, Pat M. "Secret intelligence and public policy: a dilemma of democracy." Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1995.
- HOLZMAN, Guillermo e CARCAMO, Manuel G. Bases, "Fundamentos y Propuesta para un Proyecto sobre Sistema Nacional de Inteligencia." *Documento de Trabajo N° 56*, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile: 1996 www.fas.org/irp/world/chile/holzman2.htm
- HOLZMAN, Guillermo e CARCAMO, Manuel G. "La función del sistema nacional de inteligencia en un estado democrático." *Revista Política*, n° 35. Santiago: Universidad de Chile, 1999
- HOLZMAN, Guillermo. "Características de un sistema de inteligencia nacional para países emergentes: un análisis a partir del caso de Chile." *Revista de la ANEPE*, no 87. Santiago de Chile, 2002.
- HOLZMAN, Guillermo. "Debate sobre la importancia de un sistema nacional de inteligencia." Texto presentado junto a mesa redonda realizada en Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile/Santiago, en 03 de agosto de 1998.
- HOLZMAN, Guillermo.[b] "Análisis del crecimiento de los movimientos populares en las Américas. Probabilidades de conexión con las organizaciones revolucionarias y/o criminales. Medidas para acompañar a su minimización a la luz de las relaciones entre los países y el derecho internacional" Texto presentado junto a XXI Conferencia de Inteligencia de Ejércitos Americanos. Santiago, 26 a 30 de noviembre de 2001.
- HOLZMANN P., GUILLERMO. "Rol de la Inteligencia en los Procesos Cooperativos Regionales." *Revista Política*, n° 36. Santiago: Universidad de Chile, 2000.
- HOLZMANN, Guillermo. "El riesgo político y su incidencia en el quehacer económico." In: *Revista Política*, n° 31, Santiago: Universidad de Chile, 1993.
- HOLZMANN, Guillermo. "Integración Latinoamericana y Gobernabilidad Democrática". In: *Revista Política*, n° 28. Santiago, Universidad de Chile, 1991.
- HOLZMANN, Guillermo.[a] "El Futuro de la Relación Civil-Militar en las democracias modernas." In: ISRAEL, Ricard. *Chile del Bicentenario: Desafíos Futuros*. (comp.) Santiago: Editorial Don Bosco, 2001.
- HOLZMANN, Guillermo.[a] "Sistema de Inteligencia en el Estado Chileno: reflexiones acerca de su Función." *Revista Sociedad y Fuerzas Armadas*, n° 2. Santiago: Universidad de Chile, 1992.
- HOLZMANN, Guillermo.[b] "Hacia un Sistema de Inteligencia Nacional." In: *Revista Sociedad y Fuerzas Armadas*, n° 5-6, Santiago: Universidad de Chile, 1992.

- HUMAN RIGHTS IN CHILE. “DDHH bajo la dictadura” *The legacy*. www.chipsites.com/derechos/dictadura_autores_2_esp.html
- HUNTER, Wendy. *Eroding military influence in Brazil*. Politicians against soldiers. North Carolina: The University of North Carolina Press, 1997.
- HUNTINGTON, Samuel. “Power, expertise, and the military profession”. In: *Daedalus*, 1963.
- HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Forense, 1975.
- HUNTINGTON, Samuel. *O soldado e o Estado*. Teoria e Política das Relações entre civis e militares. Rio de Janeiro: Bibliex, 1996.
- HUNTINGTON, Samuel.[a] “Reforming civil-military relations.” In: DIAMOND, Larry e PLATNER, Marc. *Civil relations and democracy*. Baltimore: Johns Hopkins, 1996.
- INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. *Propuesta de un Anteproyecto de Ley sobre Sistema de Inteligencia Nacional*. Santiago: Universidad de Chile, 1996.
- JANOWITZ, Morris. *The professional soldier*. New York: Free Press, 1971.
- JERVIS, Robert. “Improving the Intelligence Process: Informal Norms and Incentives.” In: KEAGLE, James, MAURER, Alfred e TUNSTALL, Marion D. [eds.]. *Intelligence. Policy & Process*. Boulder-CO: Westview Press, 1985.
- JOHNSON, Loch. “Decision Costs in the Intelligence Cycle”. In: KEAGLE, James, MAURER, Alfred e TUNSTALL, Marion D. [eds.], *Intelligence. Policy & Process*. Boulder-CO: Westview Press, 1985.
- JOHNSON, Lock K. *U.S. Intelligence in a Hostile World*. New Haven: Yale University Press, 1996.
- JOINT MILITARY INTELLIGENCE COLLEGE. *Catalog Academic Year 2001-2002*. Washington D.C.: JMIC, 2002.
- JOINT MILITARY INTELLIGENCE COLLEGE. *Research: design and methods*. Washington D.C.: JMIC, 2000.
- KAKAROTO, Oscar. “Charla sobre los desafíos de la ANI.” *Indymedia*. 07 de outubro de 2004. www.indymedia.org
- KARL, Terry Lynn. “Dilemas de la democratización en América latina”. In: REYNA, José Luis. [comp]. *América Latina a fines de siglo*. Ciudad de México: Fondo de cultura Económica, 1995.
- KATO, Junko. “Path dependency as a logic of Comparative Studies: theorization and application.” Texto apresentado junto ao *Annual Meeting of American Political Science Association*. San Francisco, 1996.
- KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton Press, 1949.

- KIME, Steve F. e ANDERSON, Clinton L. "Contributions of the Military to Adult and Continuing Education". In: WILSON, Arthur L. e HAYES, Elisabeth R. [eds.] *Handbook of Adult and Continuing Education*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. "O legado oposicionista do MDB, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro." In: D'ARAUJO, Maria Celina e SOARES, Gláucio Ary Dillon. *21 anos de regime militar. balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994.
- LAFFIN, John. *The Brassey's Book of Espionage*. London: Brassey's, 1996.
- LAUREN, Paul. "Ethics and Intelligence." In: KEAGLE, James, MAURER, Alfred e TUNSTALL, Marion D. [eds.], *Intelligence. Policy & Process*. Boulder-CO: Westview Press, 1985.
- LEE, Leone da Silveira. *A implantação do quadro de pessoal militar da área de informações nas Forças Armadas do Brasil*. Rio de Janeiro: ESG, 1980.
- LEMONZY, Suzana. "El proceso de la investigación en Inteligencia como Ciencia Aplicada." In: SWENSON, Russel e LEMONZY, Susana. *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College, 2003.
- LEVI, Margareth [b]. *Consent, dissent and patriotism*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- LEVI, Margareth[a]. "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis." In: LICHBACH, Mark e ZUCKERMAN, Alan. (eds.). *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE.
- LIMONGI, Fernando. "O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente." In: *BIB – Boletim de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Número 37, 1º semestre 1994.
- LINZ, Juan e STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- LINZ, Juan. "Regimes autoritários" In: PINHEIRO, Paulo Sérgio. (org): *O Estado autoritário e movimentos populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- LINZ, Juan. "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The case of Brazil". In: STEPAN, Alfred. (ed) *Authoritarian Brazil. Origins, Policies and Future*. New York: Yale University Press, 1973.
- LIPSET, Martin e ROKKAN, Stein. *Party Systems and Voter Alignments. Cross National Perspective*. Nova York: Free Press, 1967.
- LOCKE, John. *Os Pensadores*. Abril Cultural: São Paulo, 1974.
- LOCKWOOD, Jonathan S. e HANLE, Donald J. *Wargaming and Intelligence Education*. Washington-D.C.: JMIC, 1998. [Discussion Paper n° 6].

- LOPEZ, Ernesto. *Ni la ceniza ni la gloria*. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1994.
- LOPEZ, Federico. "Agencia Nacional de Inteligencia El ojo que nos vigila." *Punto Final*. 09 de fevereiro de 2005. www.puntofinal.cl/585/elojo.htm - 23k
- LOWENTAL, Mark. *Intelligence. From Secrets to Policy*. Washington D. C.: Congressional Quarterly Press, 2000.
- LUSTGARTEN, Laurence e IAN, Leigh. *In from the Cold: national security and parliamentary democracy*. Oxford: Claredon Press, 1994.
- MACHIAVELLI, Nicolo. "O Príncipe." In: *Os pensadores*. Nova Cultural: São Paulo, 1999.
- MALLAT, Isabel. "Debate sobre la importancia de un sistema nacional de inteligencia." *Documento de Trabajo*. Santiago: Universidade de Chile, agosto de 1998
- MANGET, Frederic. "Intelligence and the Rise of Judicial Intervention." *Studies in Intelligence*. vol. 39, n° 5. Washington D.C.: 1996. <http://www.cia.gov/csi/studies/96unclass/manget.htm>
- Manual de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal do Brasil.
- MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. "The New Institutionalism: organizational Factors in Political Life." In: *American Political Science Review*. vol. 78, n°03, 1984.
- MARQUES, Eduardo C. "Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos." In: *BIB – Boletim de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Número 43, 1° semestre, 1997.
- MARTINS FILHO, João Roberto. *O palácio e a caserna: a dinâmica militar das crises políticas da ditadura (1964-1969)*. São Carlos: Ed. da UFSCar, 1996.
- MEMORIA VIVA. *História de la creación de la DINA*. http://www.memoriaviva.com/culpables/organizaciones/dina_estructura.htm
- MENEDEZ-CARRION, Amparo e JOIGNANT, Alfredo (eds). *La caja de Pandora*. El retorno de la transición chilena. Santiago: Editorial Planeta, 1999.
- MENEDEZ-CARRION, Amparo y
- MONTAGNE, Michel. "Ensaio." *Os pensadores*. Porto Alegre: Editor Victor Civita, 1972.
- MORAES, João Quartim. *Liberalismo e ditadura no Cone Sul*. Coleção Trajetória N° 7, Campinas: Unicamp, 2001.
- MOULIÁN, Tomás: *Chile actual*. Anatomía de un mito. Santiago: ARCIS-LOM, 1997.
- MUHLENBROCK, Gisela Von. "Legislando sobre inteligencia." In: *Estudios Politicos Militares*, n°3. Santiago de Chile: 2002
- NORTH, Douglas C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press: New York, 1990.

- O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe e WHITEHEAD Laurence. *Transiciones desde un gobierno autoritário*. vol.2. Buenos Aires: Editora Paidós, 1988.
- O'DONNELL, Guillermo. *Reflexões sobre estados burocráticos autoritários*. São Paulo: Vértice, 1987.
- O'DONNELL, Guillermo. *Contrapontos: autoritarismo e democratização*. São Paulo: Vértice, 1986.
- O'DONNELL, Guillermo. "Democracia Delegativa." *Novos Estudos Cebrap*. n.31. São Paulo, 1991.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de e SOARES, Samuel. "Forças Armadas, direção política e formato institucional". In: D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. *Democracia e Forças Armadas do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas: Editora Papirus, 1994.
- ORTIZ, Javier Ulizes "La capacitación en Inteligencia frente a los conflictos en la era de la información: Proyecciones en Argentina." In: SWENSON, Russel e LEMONZY, Susana. *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College, 2003.
- OSTROM, Elinor. "Rational Choice Theory and Institutional Analysis. Toward Complementarity." In: *American Political Science Review*. vol 85, n° 01, 1991.
- PARSONS, Talcot. "The Professions and Social Structure." In: PARSONS, Talcot. *Essays in Sociological Theory Pure and Applied*. Glencoe: Free Press, 1954.
- PASCALE, Norberto: "Atualidade de la inteligencia en la Argentina". Texto apresentado junto ao Seminário: "El Rol de la Inteligencia Estratégica frente a las Nuevas Amenazas". Instituto de Investigaciones sobre Seguridad y Crimen Organizado (ISCO), Buenos Aires, 27 de Abril de 1999. (mimeo)
- PETERS, Guy B. *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. London and New York: Pinter, 1999.
- PICALUGA, Izabel. *Partidos Políticos e classes sociais: a UDN na Guanabara*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- PIOMBO, Horácio del. *Teoria General de la publicidad y tratados internacionales*. Buenos Aires: Depalma, 1977.
- PLATT, Washington. *A produção de Informações Estratégicas*. Rio de Janeiro: Agir/Bibliex, 1974.
- POLICZER, Pablo. "A Polícia e a Política de Informações no Chile durante o governo Pinochet". *Estudos Históricos*. vol 12, n. 22. Rio de Janeiro: 1998.
- POLOMER, Azun Candina. "El Dia interminable, memória e instalación del 11 de septiembre de 1973 em Chile (1974-1999)" In: JELIN, Elizabeth. (comp.) *Las conmemoraciones*. Las disputas en las fechas "in-felices". Buenos Aires: Siglo Veinteuno Editores, 2002.

- PORTALES, Felipe. *Chile, una democracia tutelada*. Santiago: Editorial Sudamericana, 2000.
- POWELL, Walter e DIMAGGIO, Paul [eds.]. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press: Chicago, 1991.
- PRIETO, Carlos Maldonado, “Los Carabineros de Chile: Historia de una Policía Militarizada”, *Ibero-Americana, Nordic Journal of Latin American Studies*. vol 20. N° 3. Helsinque: 1990.
- PRIETO, Carlos Maldonado. “Profesionalismo del Personal de Inteligencia: El Caso de Chile”. In: SWENSON, Russel e LEMONZY, Susana. *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College, 2003.
- PRIETO, Carlos Maldonado. “Servicios de Inteligencia en Sudamérica. Estado de situación en una perspectiva comparada.” *Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica*.”Georgia, Junio de 2002. www.fas.org/irp/world/chile/maldonado.doc
- QUADRAT, Samantha Viz. *Poder e Informação: o sistema de inteligência e o regime militar no Brasil*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política. UFRJ, 2000.
- QUÉ PASA. “La secreta Escuela de Inteligencia.” *Qué Pasa?* Santiago, 09 de março de 2002. www.quepasa.cl/revista/2002/03/09/t-09.03.QP.NAC.ANL.html
- “Quince Temas para Concertar que Abarcan una Gama de Asuntos de Gravitación Nacional.” *El Bimestre Político y Económico* Año 1, N.6, Novembro-Dezembro 1982.
- RAMÍREZ, Sérgio. *Descubierto nuevo Campo de concentracion*. <http://www.rodelu.net/ramirez/ramire47.htm>
- REIS, Fábio e O’DONNEL, Guilherme. (orgs.). *A democracia no Brasil*. dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.
- ROJAS, María Eugenia Rojas. *La represión política en Chile*. los hechos. Madrid: IEPALA Editorial, 1988.
- ROJAS, Paz.; ESPINOZA, Vítor; URQUIETA, Julia e SOTO, Hérmán. *Tarda pero llega*. Pinochet ante la justicia española. Santiago: Lom Ediciones, 1998.
- ROUQUIÉ, Alain. *O Estado militar na América Latina*. São Paulo: Alfa Ômega, 1984.
- SAÍN, Marcelo. “Novos Horizontes, Novos Problemas. As forças armadas argentinas frente às “novas ameaças” (1990-2001).” Texto apresentado junto ao seminário *O impacto das “novas ameaças” no Cone Sul*, realizado na Universidade Estadual de Campinas em agosto de 2001.
- SAIN, Marcelo. Democracia e Forças Armadas – entre a subordinação militar e os defeitos civis. In: D’ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. *Democracia e Forças Armadas do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- SAÍN, Marcelo. *Democracia e inteligencia de Estado en la Argentina* - Mayo de 1999 (mimeo),

- SCHEPPELE, Kim Line. *Legal secrets: equality and efficiency in the Common Law*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988.
- SCHMITTER, Philippe e KARL, Terry Lynn “What Democracy is...and Is Not.” In: DIAMOND, Larry e PLATNER, Marc. (eds.). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.
- SECCIÓN POLÍTICA. “Cheyre preocupado por procesos de DD.HH.” *La Tercera*. 13 de abril de 2004. tercera.copesa.cl/diario/2002/04/13/tct.html –
- SEMINARIO “HACIA LAS FF.AA. DEL AÑO 2000”. *Revista Seguridad Estratégica Regional*. N° 2. Buenos Aires: 1992.
- SHARE, Donald e MAINWARING, Scott. “Transição pela transação: democratização no Brasil e Espanha.” *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v.29, 1986.
- SHULSKY, Abram. *Silent warfare: understanding the world of Intelligence*. New York: Brassey's, 1991
- SILLONE, Jorge. “El campo de la Inteligencia y la Defensa.” Texto apresentado junto ao III Congresso *Research and Education in Defense and Security Studies*. Washington D.C., 22 a 25 de maio de 2001.
- SIMS, Jenifer. “What is Intelligence? Information for Decision Makers”. In: GODSON, Roy (ed.). *U.S. Intelligence at the crossroads*. Agendas for reform. New York: Brassey's, 1995.
- SKELTON, Ike. “Lecciones para conflictos asimétricos.” *Military Review*. Edición Hispano Americano Marzo-Abril 2002. <http://www.leavenworth.army.mil/milrev/Spanish/MarApr02/skelton.htm>
- SOLA, Joaquín Morales. *Asalto a la Ilusión*. Buenos Aires: Planeta, 1990.
- STEINMO, Steven, THELEN, Kathleen. “Historical Institutionalism in comparative politics.” In: STEINMO, Steven, THELEN, Kathleen e LONGSTRETH, Frank [eds.]. *Structuring Politics*. Historical Institutionalism in comparative analysis. Cambridge: University Press, 1992.
- STEPAN, Alfred. *Os militares: da abertura à nova república*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- STEPAN, Alfred. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- SWENSON, Russell e LEMOZY, Susana. “Comparative perceptions of intelligence professionalism in South and Central America”. Texto apresentado junto ao IV Congresso *Research and Education in Defense and Security Studies*. Realizado em Brasília/DF, entre os dias 07 e 10 de agosto de 2002.
- THEISSEN, Ana Lucrecia Molina. *La desaparición forzada de personas en América Latina*. <http://www.derechos.org/koaga/vii/molina.html>
- THELEN, Kathleen. “Historical Institutionalism in comparative politics.” *Annual Review Political Science*. N° 02, 1999.

- TORRE ROTTA, André Gómez. "Peru: frustraciones en los intentos por reconstruir su sistema de inteligencia." In: SWENSON, Russel e LEMOZY, Suzana. (eds.). *Profesionalismo de Inteligência en las Américas*. Washington D.C.: Joint Intelligence Military College, 2003.
- TORRES, Jorge – "En las entrañas de la comunidad de inteligencia chilena." *Red Voltaire* 04 de maio de 2004. www.redvoltaire.net/article825.html
- TORRES, Jorge Serrano. "En las entrañas de la comunidad de inteligência chilena." *Rede Voltaire*. <http://www.redvoltaire.net/article825.html>
- TOUCHARD, Jean. *História das idéias políticas 3*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1970.
- TREVERTON, Gregory. *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*. New York: Cambridge University Press, 2001.
- UGARTE, José Manuel. "El control de la actividad de inteligencia en América Latina: estado actual de la cuestión, y comparación con otras regiones y países, tanto con democracias consolidadas, como en transición." Texto apresentado junto ao IV Congresso *Research and Education in Defense and Security Studies*, realizado em Brasília/DF, entre os dias 07 e 10 de agosto de 2002. www3.ndu.edu/.../19.%20Intelligence%20Studies%20III/UgarteFP.rtf
- UGARTE, José Manuel. "Control de inteligencia. Legitimidad y eficacia". *Paper* apresentado junto ao *Primer Congreso sobre Control de los Organismos de Inteligencia*. Organizado pelo *Congreso de la Nación*, o *IDI* e pela *Escuela Nacional de Inteligencia*, Buenos Aires, 1993. (mimeo)
- UGARTE, José Manuel. "El Profesionalismo en Materia de Inteligencia: Cuestiones Vinculadas." In: SWENSON, Russel e LEMONZY, Susana. *Profesionalismo de Inteligencia em las Américas*. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College, 2003.
- UGARTE, José Manuel. "Inteligência militar y democracia." *Nueva Sociedad: Cuales Fuerzas Armadas?* vol.1, n°.138. 1995.
- UGARTE, José Manuel. *Legislación de inteligencia*. Legitimidad y eficacia. Guatemala: WHOLA/SEDEM, 2000.
- UGARTE, José.[a] El control de la actividad de inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro: Un análisis centrado en América Latina. Texto apresentado junto ao seminário *Research and Education in Defense and Security Studies*. Santiago: October 28-30, 2003. <http://www3.ndu.edu/chds/redes2003/Academic-Papers/9.Intelligence/2.Public-Oversight-Intelligence/1.%20Ugarte-final.doc>
- VALLE, João. *Um estudo sobre o SNI*. Rio de Janeiro: Departamento de Sociologia e Política da PUC/RJ, 1998. (Monografia de bacharelado).
- VÁZQUEZ, Enrique, *PRN, La Ultima*. Origen, Apogeo y Caída de la Dictadura Militar. Buenos Aires: EUDEBA, 1985.

- VELOSO, David Álvarez. "Fuerzas Armadas en Chile. Entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones civico-militares." Texto apresentado junto ao Congresso XXV Congresso LASA. Las Vegas: October 07 – 09, 2004. <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=9831>
- VENEGAS, Marcelo. "Proyecto de ley sobre el Sistema de Inteligencia del Estado *estado y la creación de la Agencia Nacional de Inteligencia.*" *Comunidad Virtual de Gobernabilidad, desarrollo humano y institucional.* 14 de maio de 2003. <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=240>
- VILLAGRÁN, Fernando. *Disparen a la bandada.* Una crónica secreta de la Fuerza Aerea Chilena. Editora Planeta: Santiago, 2002.
- WILLIAMS, Kieran e DELETANT, Dennis. *Security Intelligence Services in new Democracies: The Czech Republic, Slovakia and Romania.* London: St. Martin Press, 2001.
- ZAVERCUHA, Jorge. *Rumor de Sabres.* São Paulo: Editora Ática, 1994.
- ZEGART, Amy. *Flawed by Design.* The Evolution of the CIA, JCS and NSC. Stanford-CA: Stanford University Press, 1999.