

PRIMEIRA PARTE

INTELIGÊNCIA, CONTROLE PÚBLICO E DEMOCRACIA

Peter Gill

José Manuel Ugarte

Deputado Aldo Rebelo

INTELIGÊNCIA, CONTROLE PÚBLICO E DEMOCRACIA¹

PETER GILL
Professor da Universidade
John Moores – Liverpool.

Introdução

Nos últimos trinta anos, tanto na Europa como em todo o mundo e nas Américas e, de forma mais esporádica, em todos os outros lugares, a questão sobre como instituir um controle mais democrático sobre as agências de Inteligência de segurança tem se feito presente em todas as agendas políticas de forma quase ininterrupta. Houve duas razões principais para esta mudança. Naquelas que podemos chamar de democracias “antigas” (América do Norte, Europa Ocidental, Austrália e Nova Zelândia), o maior incentivo para a mudança foi o escândalo que envolveu os abusos de poder e violação dos direitos individuais por parte das agências. De forma bem típica, a consequência foram inquéritos legislativos ou judiciais, que resultaram em novas estruturas legais e de fiscalização para as agências, algumas por meio de nova legislação e outras por meio de regulamentações do Executivo. Os exemplos mais conhecidos são as comissões parlamentares de inquérito do Congresso dos Estados Unidos durante 1975-76 (tendo como Presidente o Senador Church e o Deputado Pike), o inquérito judicial do Juiz McDonald sobre o serviço de segurança RCMP no Canadá (1977-81) e o inquérito judicial do Juiz Hope sobre a Organização Australiana de Inteligência de Segurança (1976-77, 1984-85).

Em todos os outros países, a mudança tem revestido um aspecto crítico às vezes doloroso, característico da democratização de regimes anteriormente autoritários, tanto civis quanto militares. Por exemplo, a morte de Franco em 1976 precipitou a democratização na Espanha, que incluiu a desmilitarização da Inteligência (Giménez-Salinas, 2002). O regime militar no Brasil terminou em 1985, embora os Serviços Nacionais de Inteligência (SNI), dominados pelos militares, tenham sido substituídos apenas em 1990, como parte de um processo continuado de desmilitarização (Cepik & Antunes, 2001). Durante o período de 1993-94, na África do Sul, houve a tentativa de uma transformação mais rápida das agências de segurança anteriormente repressivas (Joffe, 1999). Os outros exemplos mais importantes desta transição desde 1989 são os países do antigo bloco soviético, onde nem uma agência ficou imune às mudanças, embora a quantidade real de reformas, em relação às reformas nominais, mostra uma extensa variação (por exemplo, Rzeplinski, 2002; Szikinger, 2002).

Quer o primeiro impulso para a mudança tenha sido dado pelo escândalo ou pela democratização de regimes anteriormente autoritários, às vezes por ambos, a maior ênfase relativamente às reformas tem sido no aumento da legalidade e correção das operações de Inteligência de segurança.

1. Tradução de Maria Isabel Taveira, do Serviço de Tradução da SIDOC – Secretaria de Informação e Documentação do Senado Federal.

Embora em alguns casos também se tenha prestado atenção à questão de obter uma Inteligência de segurança eficaz (e.g. McDonald, 1981), a tendência geral da mudança foi para melhorar o controle e a responsabilidade das agências, cujas atividades passadas haviam sido dominadas mais pela vigilância de opositores políticos do que por ameaças genuínas à segurança.

No entanto, a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque e Washington DC, os debates sobre a Inteligência de segurança voltaram-se para a análise das “falhas de Inteligência” e para a forma como futuras ameaças podem ser evitadas. Obviamente este é o caso nos próprios Estados Unidos, mas o impacto da “guerra global contra o terror” foi muito mais geral. Este fato repete o padrão histórico em que tanto a preocupação quanto a *correção* aumentou em consequência dos escândalos, enquanto que “falhas” de Inteligência, tais como as do 9-11 resultam no aumento da preocupação quanto à *eficácia*. Nesta atmosfera, fica fácil ver como os ganhos democráticos dos últimos trinta anos podem se perder por causa da crença ingênua de que as agências, “libertas” de exigências de fiscalização, podem, de alguma forma, ser mais eficientes e eficazes.

Qual é o objetivo do “controle público”?

Para o futuro, o objetivo deve ser evitar uma alternância entre os dois pólos da “eficácia” e da “correção”. Ao contrário, a meta nos estados democráticos deverá ser assegurar serviços de Inteligência que sejam, a um tempo, eficazes e capazes de operar dentro dos limites da lei e da ética. No passado, os serviços de Inteligência gozaram um alto nível de autonomia relativamente ao controle democrático, que lhes permitiu ser, a um tempo, ineficazes e abusados no que diz respeito a direitos humanos. É extremamente difícil medir a eficácia das agências de Inteligência de segurança, uma vez que muito provavelmente os seus êxitos são vistos principalmente no caso dos “acontecimentos” que não aconteceram. Aqueles com conhecimento interno poderão apontar ações de segurança que evitaram acontecimentos planejados e previstos (por exemplo, tumultos, bombas, roubo de segredos), mas relutarão em publicar tais fatos, por medo de expor fontes e métodos de Inteligência. De forma mais geral, medir o desempenho das agências é problemático: a produção de Inteligência não pode simplesmente ser reduzida à contagem do número de relatórios distribuídos.

É um erro considerar a eficácia e a correção como estando numa relação de soma zero (constante), de tal forma que os ganhos de um sejam compensados pelas perdas do outro. Pelo contrário, deverão ser considerados como uma relação de soma diferente de zero (variável), de forma que as duas possam ser melhoradas. Isto não quer dizer que não exista tensão entre elas: é muito fácil ver como em curto prazo a capacidade de realizar a vigilância de um indivíduo ou grupo pode ser reduzida pela exigência de seguir procedimentos que busquem proteger a privacidade mas, em longo prazo, tais procedimentos são necessários, se é que um Estado se quer intitular democrático. Tais procedimentos deverão ser concebidos de forma que em curto prazo a invasão de privacidade seja proporcional à ameaça alegada, mas também de forma a evitar que seja dirigida à pessoa errada ou conduzida de tal forma que acabe se transformando em intimidação. Assim, as próprias normas legais podem contribuir, tanto para a eficácia como para a correção.

No entanto, na busca de um melhor controle público da Inteligência, não é suficiente que se melhorem apenas as normas legais. A

tarefa da democratização e busca de eficácia/correção inclui a mudança, tanto dos contextos legais para o trabalho da Inteligência como da *cultura* das agências. Embora o processo de realização de uma mudança legislativa possa ser difícil em si mesmo e necessite de considerável vontade política, existe o perigo de que, após conseguido, se assuma que, como resultado, haverá uma mudança real nas agências e no seu comportamento. Este é um pressuposto perigoso: as novas leis, em si mesmas, apenas realizam uma mudança *simbólica* (Edelman, 1964) de tal forma que as pessoas possam ter a garantia de que os problemas foram enfrentados. Se não houver uma contrapartida de um esforço ainda maior para implementar essas leis, então muito pouco irá mudar na realidade. Sob a superfície das novas leis, o que as agências realmente fazem e como o fazem poderá continuar essencialmente o mesmo. A realização de mudanças culturais nas agências com longo passado de completa autonomia em relação a controles ou influências externas é um projeto de longo prazo que pode exigir uma vontade política ainda mais forte do que aquela necessária para conseguir a reforma legal inicial. Esta questão não é tratada aqui em pormenor, uma vez que já houve neste Seminário inúmeras outras contribuições nesse sentido (ver os trabalhos de Del’Isola e Diniz, Cepik, Bruneau). Deverá se observar, contudo, que embora a “profissionalização” da Inteligência seja um desenvolvimento importante – e representa certamente uma grande evolução em relação à crua “politização” característica dos Estados autoritários – só por si não dispensa a necessidade de uma fiscalização externa enérgica ou atividades de revisão e análise das atividades de Inteligência.

Quais são os problemas principais no estabelecimento do controle público?

É importante considerar *ab initio* o significado de “controle público”. Tanto na literatura quanto na legislação sobre Inteligência de segurança, são usados termos diferentes e a confusão pode surgir quando eles são usados para descrever coisas diferentes. Não se trata de argumento semântico; não é que as próprias palavras sejam importantes *per se*; também é porque poderá haver confusão quanto às funções e à divisão de responsabilidades e poderes entre agências e aqueles que as controlam. É importante que aqueles envolvidos com qualquer sistema de controle específico compreendam o significado das diferentes funções, mesmo que as práticas reais variem entre os países, de acordo com as suas diferentes estruturas constitucionais e governamentais. Especificamente, há a necessidade de distinguir entre “controle”, “fiscalização” e “revisão”.

Controle

Para os objetivos deste trabalho, “controle” refere-se à gestão ou direção de uma agência, normalmente realizada por meio de regulamentações ou ordens administrativas (cf. Caparini, 2002).

A Inteligência de segurança é propensa a duas formas de abuso, cada uma delas a “imagem-espelho” da outra. Nas democracias antigas, a tendência era para não existir controle por ministros eleitos; por isso o perigo era que as agências seguissem as suas próprias agendas de segurança. Por exemplo, foi esta característica nos Estados Unidos que levou o senador Frank Church a descrever a CIA – Central Intelligence Agency, como um “elefante malandro”. Mas o problema não se restringia aos EUA; de uma forma mais genérica, pode ser resumido pelo termo “denegabilidade plausível”. Foi

comumente aceito por autoridades governamentais que as agências de Inteligência de segurança violassem a lei: este era certamente o caso no estrangeiro, uma vez que espionavam outros países, mas também era o caso dentro do país, onde as suas atividades de vigilância violavam as leis rotineiramente no que se relacionava com assalto, roubo etc. Uma vez que os ministros não podiam apoiar publicamente tais ações, era importante que pudessem “negar de forma plausível” qualquer conhecimento a esse respeito, e a forma mais fácil de consegui-lo era se eles realmente não soubessem! Por essa razão, tanto os ministros como as agências partilhavam o interesse na ignorância dessas ações.

A denegabilidade plausível ainda é mantida por muitas nações no que respeita a operações clandestinas realizadas por agências de Inteligência estrangeiras, exceto quando esta capacidade for parte de uma tentativa para convencer um adversário do seu poder esmagador. Mas a democratização tem vindo a assistir à redução da denegabilidade plausível na esfera nacional: a legislação nas democracias mais antigas tem incluído normalmente procedimentos para autorizar a implementação de poderes “especiais”, tais como a entrada em propriedade privada e roubo de registros. Incorporou também o reconhecimento de que o controle democrático exige que as preferências públicas estejam refletidas na política de segurança. Portanto, é normal agora que alguma disposição permita ou obrigue os ministros a emitir diretivas para as agências com respeito tanto a objetivos quanto a métodos. As diretivas substituíram a “denegabilidade”.

É claro que o controle ministerial faz nascer o perigo oposto de que a agência possa ser usada pelos governos para infringir os direitos da oposição ou das minorias. Existem exemplos desta forma de abuso nas democracias mais antigas, mas em vários dos estados em transição no Leste Europeu assume-se simplesmente que os governos usam as agências como meios de espiar e, muitas vezes, perturbar as atividades dos partidos políticos de oposição (por exemplo, Rzeplinski, 2002; Szikinger, 2002). Desta forma, numa estrutura de fiscalização ou revisão, será fundamental embutir proteções contra este tipo de abuso, por exemplo, informantes dentro das próprias organizações (Whistle-blowers).

Fiscalização

Com este termo pretende-se significar a supervisão de uma agência, incluindo as suas atividades em curso. O exemplo mais familiar desta prática está no Congresso norte-americano, no qual as Comissões de Inteligência definem os orçamentos das agências e devem ser previamente notificadas sobre ações clandestinas. Pela utilização do extenso quadro de pessoal da comissão (o que também acontece na maioria das outras assembleias legislativas) e do seu amplo acesso às informações, os EUA parecem fornecer um modelo de fiscalização democrática enérgica. Em primeiro lugar, os EUA são um sistema presidencial, e as suas estruturas podem não ser apropriadas para regimes parlamentares. Certamente muitas coisas mudaram no panorama institucional da política norte-americana, desde que os países fundadores conceberam o Congresso como a instituição de governo central no final do século XVIII, mas algo ainda resta dos seus Poderes Legislativos e orçamentários, para que ele possa ainda tomar decisões chave no que respeita à quantificação e distribuição de recursos às

agências (e.g. Holt, 2000, 196). Isto acontece raramente, se é que acontece, nos sistemas parlamentares.

Em segundo lugar, esta contribuição sem paralelo na área de “controle” tem o seu preço na capacidade das comissões de investigar e criticar. No caso da notificação prévia de operações de Inteligência clandestinas ou de alguma forma delicadas, se o pessoal da Comissão concordar que a agência deva prosseguir, então, caso haja um escândalo ou um embaraço político subseqüentes, como poderá a Comissão realmente criticar a agência? De forma mais genérica, as suas próprias decisões quanto a orçamentos e alocação de recursos podem também contribuir para a ineficiência ou para as “falhas” de Inteligência das agências, e a capacidade da Comissão de criticar as agências ficará, por isso, comprometida. Por exemplo, sugeriu-se que, uma vez que a frouxidão na fiscalização da CIA e de outras agências de espionagem contribuiu para a vulnerabilidade da nação em setembro de 2001, não é adequado que essas agências investiguem as “falhas de Inteligência” do 9-11 (*New York Times*, 10 de agosto, 2002).

Revisão

Por oposição à “fiscalização”, pretende-se com este termo significar a análise após o evento. Na história recente do controle de Inteligência, estes dois termos têm sido usados com freqüência de forma intercambiável, mas pode ser útil distinguir entre eles. A Lei do Serviço Canadense de Inteligência de Segurança de 1984 implementou, muito embora não todas as propostas da Comissão McDonald, especialmente a criação de um novo Serviço Civil Canadense de Inteligência de Segurança, como substituto do serviço de segurança que tinha existido com a Real Polícia Montada Canadense (RCMP). Nos tempos iniciais da nova estrutura de Inteligência no Canadá, aconteceu um vivo debate entre aqueles que defendiam um papel mais ativo para a nova Comissão de Revisão da Inteligência de Segurança (SIRC-CSARS) e aqueles que a criticavam, exatamente porque desejava desempenhar um papel mais amplo do que aquele concebido pelo Parlamento. Certamente que esse debate teve alguma razão de ser, especialmente no que se referiu à rejeição pela Comissão inicial de que ela se deveria limitar a uma revisão histórica do CSIS, mas o caso também se complicou devido ao sentido mais lato do termo *surveiller* na versão francesa da lei, comparada com *review* nas versões inglesas.

É mais provável encontrar comissões de “revisão” em sistemas parlamentares em que o controle governamental de agendas por parte do partido majoritário (ou bloco) é mais forte do que no Congresso americano. Mas, desde que os órgãos de revisão não estejam implicados nas tomadas de decisão com respeito aos orçamentos ou recursos, a sua capacidade de criticar as falhas é perfeita. A sua incapacidade para comentar sobre atividades correntes poderá reduzir a sua influência sobre as agências, mas, deste modo, não estarão comprometidas pelo envolvimento em decisões de “controle”. O outro problema que poderá inibir as comissões de revisão é que elas poderão ter menor acesso às informações – tal não é inevitável, mas pode ser o subproduto de um controle mais amplo por parte do governo das informações oficiais, na sua maioria das vezes associado a sistemas parlamentares.

Confidencialidade

Este termo leva-nos diretamente à análise do segundo maior problema que aflige os que buscam um controle público mais amplo da

Inteligência. As políticas e agências de Inteligência de segurança distinguem-se das outras atividades do Estado por dois fatores. O primeiro é que elas se preocupam com a própria existência do Estado em si, de uma forma que as políticas relacionadas à educação, saúde, habitação etc., não o fazem; e o segundo é que o campo da política se caracteriza por altos níveis de confidencialidade. Para muitos especialistas, esta é a característica que define o trabalho da Inteligência. Por exemplo, todas as agências governamentais buscam informações e analisam-nas de forma a desenvolver políticas; o que distingue as agências de Inteligência é que elas também usam métodos secretos para obter informações que simplesmente não estão disponíveis publicamente. Da mesma forma, *algum* nível de confidencialidade se aplicará a todas as informações nas mãos do governo. Mas mesmo nos casos em que a legislação sobre liberdade de informações possibilita aos cidadãos ter acesso a muitas informações do governo, haverá sempre exceções no que respeita a informações relacionadas com, por exemplo, “segurança nacional” e “prevenção e detecção de crimes”.

A confidencialidade tem duas dimensões principais que são importantes para a Inteligência: a primeira busca garantir que os altos executivos governamentais só tenham acesso às informações se tiverem sido credenciados pela segurança para acesso num nível adequado de *classificação*. Normalmente, quanto mais alto for o nível do funcionário ou quanto mais ligado estiver o seu trabalho a assuntos militares ou de segurança, mais ampla deverá ser a credencial de acesso necessária – por exemplo, de “confidencial” para “secreta” ou “altamente secreta”. Dentro do setor de Inteligência de segurança, a segunda dimensão é a compartimentalização. Mesmo que os funcionários tenham uma credencial de acesso ao mais alto grau, acredita-se que a circulação do conhecimento relativa a técnicas, operações ou objetivos específicos deverá ser minimizada no interesse da segurança. Por essa razão, os indivíduos apenas terão acesso às informações que eles “precisam saber”.

Ora, essas dimensões de confidencialidade têm muitas implicações. Por exemplo, elas podem ser um obstáculo à eficácia da Inteligência, ao reduzirem o fluxo de informações, tanto dentro das próprias agências quanto, pior ainda, entre elas. A falha das agências em compartilhar informações por causa de um conjunto de preocupações quanto à segurança e de ridículas invejas burocráticas é um aspecto comum dos “sistemas” de Inteligência, mas não há espaço suficiente agora para analisarmos este assunto em profundidade (Center for the Study of Intelligence, 1977). Certamente que a confidencialidade constitui a maior barreira a ser ultrapassada, se quisermos conseguir um controle público. A capacidade de órgãos externos de fiscalizar ou revisar as agências de Inteligência depende da sua possibilidade de obter informações relevantes; se as próprias agências não as fornecerem, então esses órgãos ficarão bloqueados, porque haverá muito poucas informações disponíveis que sejam independentes e úteis. Na maioria das áreas de política do governo existe uma ampla “comunidade de política”, constituída por organizações de pesquisa, centros de idéias (*think-tanks*), grupos de *lobby*, jornalistas e acadêmicos, que podem constituir uma fonte de informações e idéias independentemente do Estado, mas na área de Inteligência de segurança essa fonte é muito diminuta.

Redes de Inteligência

Uma terceira dificuldade inerente à tentativa de estabelecer um controle público é a própria escala e diversidade das redes de Inteligência contemporâneas, que cobrem tanto o Estado quanto os setores privados. Considerando “Inteligência” no seu sentido mais amplo, como a tentativa pelo governo de desenvolver o conhecimento com o objetivo de fornecer subsídios para as suas políticas, então estas redes são tão extensas quanto o próprio Estado e, na realidade, ultrapassam-no, entrando na esfera privada, em que as empresas em todos os setores da economia procuram vantagens competitivas pela obtenção e uso do conhecimento. Mas mesmo se limitarmos a “Inteligência” àquelas atividades caracterizadas pela confidencialidade na persecução da segurança descobriremos que as redes contemporâneas são, não apenas amplas, como estão também se espalhando cada vez mais. Dentro da estrutura do Estado, as redes cobrem tanto os departamentos civis quanto os militares. No entanto, elas não se limitam apenas a agências de Inteligência de segurança, especializadas, porque uma vez que as “ameaças à segurança” se ampliam para incluir, por exemplo, crime organizado e degradação ambiental, o número de agências governamentais implementando formas secretas de coleta de informações também cresce. Em muitos lugares, tem havido uma tendência para ver o campo da Inteligência militar com uma área separada dos departamentos de Inteligência civil ou de segurança, mas isto não nos ajuda na análise do passado recente na América do Sul ou no Leste Europeu, onde a Inteligência militar era um componente essencial na manutenção da segurança interna por parte dos regimes autoritários.

Existem várias razões pelas quais se deve prestar atenção à fiscalização de todo este setor. Porque as agências realmente formam uma rede, há um número crescente de trocas de informação e de pessoal entre elas. Muitas dessas trocas acontecem com o objetivo de melhorar a eficácia, e existem argumentos fortes para procurar melhorar tais trocas como um antídoto contra a fragmentação burocrática e as “guerras de poder” entre agências. Contudo, também há um lado negro na rede: opera secretamente, e existe por isso o perigo de que essas agências sujeitas a controle possam “subcontratar” outras que o não sejam (tanto no setor público quanto no privado) para realizar atividades ou operações ilegais.

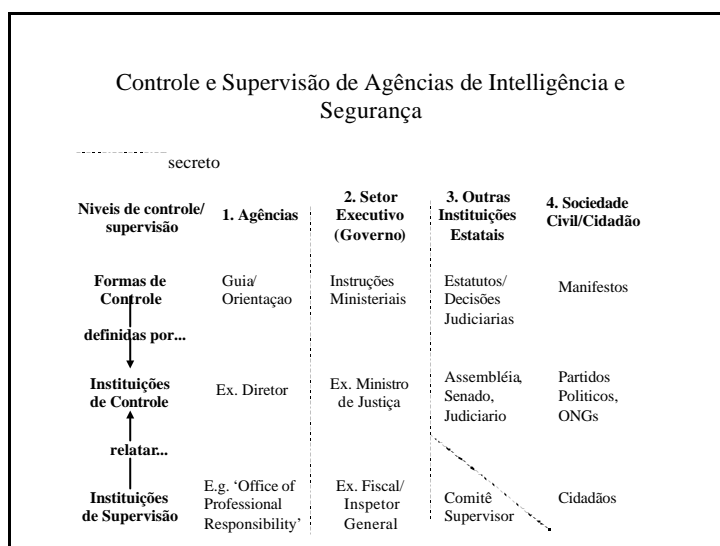
A possibilidade de tais problemas ocorrerem é incrementada por certos desenvolvimentos recentes. Por exemplo, a democratização de um grande número de Estados de regimes anteriormente autoritários na América do Sul e no Leste Europeu levou, em maior ou menor escala, a uma rotatividade de pessoal, algumas vezes associada a alguma forma de “saneamento” – um processo de tentar excluir aqueles culpados de abusos de direitos de qualquer hipótese de emprego no novo regime (por exemplo Rzeplinski, 2002; Szikinger, 2002). Mas se tal processo tiver êxito, ainda teremos de nos perguntar sobre o que fazer com estes ex-funcionários da segurança. Sabemos, por exemplo, que na Rússia, muitos tiraram partido da rápida privatização dos bens do Estado para enriquecer e/ou para criar empresas de segurança com laços estreitos com organizações criminosas (Voronin, 1997). Este fato não se deu em mais nenhum outro lugar de forma tão ampla, mas é necessário ter cuidado para que os ex-funcionários da Inteligência de segurança não se mudem para complexos “de segurança industrial” que possam fornecer terreno fértil para o surgimento de alguma

espécie de “poder paralelo” ao do Estado, tal como o exercido pelo SNI no Brasil entre 1964-85 (Cepik e Antunes, 2001, 6).

Alguns princípios de controle e fiscalização

Muito se pode ganhar com o estudo comparativo da Inteligência de segurança (Hastedt, 1991): o uso da Inteligência de segurança por parte dos Estados apresenta algumas características comuns, independente da forma precisa do Estado em questão, por exemplo, confidencialidade, tendência para confundir “ameaças à segurança” com “oposição política” e a utilização de métodos “extralegais” para obter informações e confundir opositores. Também é possível ver o desenvolvimento de “comunidades” de Inteligência em nível nacional, de tal forma que as diferenças entre as agências nacionais podem ser menores do que se poderia assumir. Certamente que esta tendência se torna mais clara no caso de blocos de nações; por exemplo, o pacto dos países anglo-saxônicos, Reino Unido-EUA – especialmente as suas agências SIGINT (de Inteligência), ou o Pacto de Varsóvia entre os antigos “Estados da Contra-Inteligência”, no Leste Europeu. Em outros lugares, e mesmo no caso de blocos, acontecem agressivas “guerras de Inteligência” entre agências, mas já começam a aparecer sinais claros de convergência entre agências no contexto da “guerra ao terror” global liderada pelo poder hegemônico dos EUA.

Contudo, a estrutura real das agências de Inteligência de segurança, e respectivas formas adequadas de controle, fiscalização ou revisão de qualquer Estado em particular serão determinadas, em última instância, pela cultura e tradições políticas específicas desse Estado. Portanto, não adianta sugerir que os estados devam simplesmente escolher uma entre várias instituições que já funcionam em algum lugar; as instituições políticas não podem simplesmente serem transplantadas de um sistema político para outro. No entanto, o estudo das instituições existentes nos outros países poderá realmente ajudar a evitar que os Estados “reinventem a roda”: os Estados podem aprender uns com os outros. Por essa razão, neste trabalho, o objetivo não é apresentar um conjunto de regras rígidas e imediatas para se conseguir um controle público eficaz; pelo contrário, o nosso objetivo é sugerir a existência de certas questões fundamentais que têm de ser respondidas, e de certos princípios básicos que podem ser enumerados com base numa análise da reforma da Inteligência em vários países.



A figura “Controle e Fiscalização das Agências de Inteligência de Segurança” resume o que foi exposto. O eixo horizontal baseia-se na afirmação de que os “Estados” não são apenas entidades simples: eles operam em três níveis principais, sendo que a demarcação entre eles é muitas vezes definida em termos de barreiras de sigilo. Em primeiro lugar, existe o nível mais secreto ocupado pelas agências de inteligência militares e de segurança: em segundo lugar, vem o Poder Executivo (ou o governo) e, em terceiro, o conjunto mais vasto de instituições do Estado, incluindo assembleias eleitas, Judiciário e serviços burocráticos. Uma vez que a nossa preocupação é a questão do controle público, devemos incluir também um quarto nível – não estatal – no nosso estudo, representado por cidadãos, grupos e movimentos sociais.

O eixo vertical busca resumir, em primeiro lugar, as diferentes instituições e formas de controle que precisam existir em cada nível e, em segundo lugar, as instituições complementares de fiscalização ou revisão. As formas de controle tornam-se mais específicas quanto mais perto estiver o nível das agências. Os manifestos gerados por partidos políticos ou movimentos sociais não são, falando de maneira estrita, uma “forma de controle”, pois que eles podem não ter impacto nas agências; no entanto, eles irão fornecer um conjunto geral de exigências que, posteriormente, poderão fornecer subsídios à criação de legislações mais específicas ou ações cíveis. Alguns Parlamentos promulgam legislação mais detalhada do que outros; mas em qualquer dos casos, é provável que os ministros forneçam às agências diretivas mais detalhadas. Algumas leis realmente *exigem* que os ministros forneçam regulamentações, como é, por exemplo, o caso da Lei SCIC. As regulamentações ou “diretrizes” mais detalhadas serão aquelas desenvolvidas com as agências e normalmente não são publicadas.

É claro que as instituições centrais de controle identificadas na figura desempenham também o seu papel na fiscalização. Na realidade, em alguns sistemas parlamentares anteriores à reforma da Inteligência, alegava-se que era inerente ao processo constitucional a não-existência de fiscalização independente da Inteligência de segurança e que, tanto as atividades de controle quanto de fiscalização seriam desempenhadas por uma única instituição, geralmente um ministério. Este foi certamente o caso no Reino Unido, com base na doutrina da “responsabilidade ministerial” perante o Parlamento. Mesmo após se ter reconhecido que esta doutrina não era

adequada, podemos ver que diretores de agências, ministros, Parlamentos e alguns juizes exercem as duas funções. Isto é inevitável, mas apenas se transforma num problema se não existirem instituições adicionais de fiscalização com sua própria base organizacional.

Desta forma, as instituições de fiscalização também deverão existir em cada nível, devendo se reportar aos responsáveis pelo controle desse determinado nível e estarão normalmente localizadas ali mesmo (por exemplo, na própria agência, no ministério, na assembléia). Esta localização no seio das agências ou ministérios gera preocupações quanto à real extensão da sua independência, mas o perigo delas se comprometerem poderá ser reduzido ao garantir o seu direito de comunicação com entidades de fiscalização em outros níveis (ver adiante). No que respeita ao “nível um”, pode parecer estranho falar de funções de fiscalização *dentro* das próprias agências, mas se a fiscalização for *apenas* uma função externa, então fica mais fácil para as agências vê-la como algo passível de criar problemas e que se lhe deve opor resistência. Em vez disso, as noções de correção deverão ser internalizadas na cultura das agências. No entanto, embora a fiscalização interna seja uma condição necessária para o controle público, ela não é suficiente: terá de ter o apoio da fiscalização externa nos “níveis” dois e três.

Os órgãos de fiscalização são geralmente bastante pequenos, com recursos limitados, e a sua eficácia pode ser melhorada de várias formas. Uma forma de tentar proteger a sua independência é exigir que elas enviem cópias dos relatórios ao órgão de fiscalização situado no nível imediatamente superior. Dependendo dos acordos institucionais específicos, poderá haver neste caso algum tipo de restrição de confidencialidade, mas esta solução irá certamente ajudar a reduzir a dependência da fiscalização das próprias agências. 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. Se os relatórios atravessarem as barreiras de confidencialidade que existem entre os diferentes níveis do Estado, então como se poderá manter uma segurança de informações adequada? Em última análise, esta tem de se basear em troca de idéias e na confiança entre instituições de níveis diferentes, bem como na discricção exercida por aqueles envolvidos. Este é especificamente o caso dos que trabalham no “nível três” que, eleitos ou não, são de alguma forma responsáveis perante os cidadãos. É claro que estas pessoas não podem simplesmente tornar público tudo o que sabem (daí a linha diagonal de “confidencialidade” na figura), mas deverão estar preparados para desafiar o fetiche da confidencialidade, e revelar o que descobrirem, a não ser que fique claro que essas revelações irão prejudicar a segurança da nação ou os direitos individuais.

Em geral, é muito importante que as instituições de fiscalização de níveis diferentes cooperem e se ajudem, o que não é isento de dificuldades, uma vez que as lealdades organizacionais primárias do pessoal da agência, de

inspetores gerais e de parlamentares são muito diferentes, mas sem tal cooperação, a fiscalização se fragmentará e se tornará, como resultado, menos eficaz. Se se quiser que o controle das redes de Inteligência seja eficaz, então deverá existir também uma rede de fiscalização.

A base para a organização de órgãos de fiscalização deverá ser mais funcional do que institucional. A razão é simplesmente o que ficou comprovado acima em relação à rápida extensão das redes de Inteligência, tanto no Estado como nos setores privados. Se a fiscalização se restringir a apenas uma ou duas agências específicas, existe sempre o risco de que a subcontratação irá permitir que as agências evitem a fiscalização por parte dos fiscais. No entanto, tem de se reconhecer que isto dá azo a desafios práticos bastante complexos, especialmente no que diz respeito à fiscalização da Inteligência do setor privado. Os Estados poderão também não estar ansiosos por fornecer os recursos necessários a uma fiscalização tão abrangente, mas é necessário pensar que a extensão da vigilância do setor privado (incluindo “a vigilância de dados”) ultrapassa de longe aquela realizada pelo Estado nas sociedades tecnologicamente desenvolvidas (Whitaker, 1999).

Os órgãos de fiscalização tenderão inevitavelmente a serem pequenos – de fato diminutos, se comparados com as agências que estarão monitorando –, portanto deverá se prestar bastante atenção aos seus recursos. Aqui deveremos considerar duas questões: acesso às informações e pessoal. Como já analisado anteriormente, a confidencialidade é uma característica que define as agências de Inteligência de segurança e, portanto, constitui um problema crítico para aqueles com responsabilidades de fiscalização ou revisão. Um teste fundamental do significado bem mais real do que simbólico da introdução da fiscalização é o grau de acesso concedido aos órgãos de fiscalização para fiscalizarem o pessoal e os arquivos das próprias agências. Se o acesso é concedido de forma irrestrita então, pelo menos, existe um potencial para uma fiscalização completa, mas se o acesso for limitado de alguma forma, então deverão surgir dúvidas a respeito da veracidade das reformas. É natural que as próprias agências fiquem nervosas ao conceder o acesso a órgãos externos relativamente às informações compartmentalizadas e classificadas e terão de se fazer acordos especiais para encontros e vista de documentos, a fim de que se possa criar algum tipo de confiança.

Os funcionários lotados em departamentos de fiscalização dentro de agências ou seus ministérios de origem serão normalmente funcionários em tempo integral, mas no caso de comissões parlamentares ou outras comissões externas, os membros terão normalmente outras funções além das de fiscalização da Inteligência. Por mais enérgicos que possam ser os parlamentares, ou aqueles nomeados em tempo parcial para comissões, tais como a SIRC, o verdadeiro trabalho de investigação que está no cerne da fiscalização eficaz requer pessoal em tempo integral. Tal como acontece com a pesquisa de forma geral, a primeira questão é decidir quais são as questões. Os funcionários da Inteligência são muito bons ao responder precisamente à questão que lhes é posta e não mais do que isso, portanto, é essencial que exista pessoal altamente qualificado.

Outras pré-condições para o controle e a fiscalização efetivos

Os princípios de “controle” e fiscalização analisados na seção anterior estão associados principalmente a algumas questões básicas de

caráter legal e estrutural que precisam ser resolvidas, de forma a desenvolver um sistema eficaz. Mas as leis e estruturas apenas podem oferecer o potencial para um controle e uma fiscalização eficaz das agências de Inteligência de segurança. Nesta área supersecretada de operações governamentais, existe um risco real de que as arquiteturas realmente impressionantes de fiscalização que podem ser construídas não passem realmente de cascas ocas, vazias de conteúdo. Isto refletiria não só uma falha do controle público, como também poderia contribuir para piorar a situação. A aparência de controle e fiscalização pode tornar mais fácil para as agências a defesa de práticas dúbias. Se ocorrerem abusos ou falhas do poder da Inteligência, e os fiscais não tiverem a capacidade real ou a intenção de responsabilizar as agências, então o controle público sairá enfraquecido.

Portanto, por mais elegante que seja a arquitetura do controle e da fiscalização, ela será eficaz apenas se houver suficiente *vontade* política por parte daqueles encarregados da sua implementação. Frente a inevitáveis barreiras de confidencialidade e a agências de há muito habituadas a uma autonomia em relação a qualquer controle externo, os responsáveis pela fiscalização deverão manter os seus compromissos e usar uma grande dose de energia de forma a ultrapassar os consideráveis desafios políticos que irão enfrentar. Tal como foi observado no início deste trabalho, os objetivos do controle público são o aumento, tanto da correção quanto da eficácia da Inteligência de segurança. Os responsáveis pela fiscalização deverão ter o cuidado de manter este enfoque duplo no seu trabalho. Por exemplo, embora tenham de procurar as falhas de eficácia, eles terão de resistir a serem levados a ser simplesmente consultores de gestão não remunerados.

Em termos genéricos, as comissões de fiscalização terão de enfrentar a escolha entre se irão se tornar os adversários das agências ou seus advogados (Caparini, 2002). Mais uma vez, a comissão deveria resistir a tornar-se simplesmente uma ou outra. As próprias agências e seus respectivos ministérios de origem esperarão que a comissão de fiscalização se transforme em advogada da agência e do seu trabalho; este poderá ser um papel adequado para a comissão, se ela souber que foram feitas acusações específicas e injustificadas contra a agência, mas esse não é o verdadeiro objetivo da fiscalização. Se a comissão vier a ser olhada como simplesmente o porta-voz da agência, então ela não terá qualquer credibilidade perante o público. Inversamente, se a comissão adotar uma postura totalmente contrária às agências, então é muito provável que lhe seja impossível conseguir atingir qualquer objetivo, mesmo o mais ínfimo. Mesmo se tiver acesso completo às informações, ela terá de enfrentar uma obstrução concertada por parte das agências, juntamente com uma propaganda ofensiva por parte do governo, no sentido de que as suas atividades estariam “prejudicando a segurança nacional”.

As comissões de fiscalização deverão também buscar traçar um caminho delicado entre outros extremos: o próprio fato de estarmos analisando a Inteligência de *segurança* já é razão suficiente para a relutância das agências e Executivos governamentais em vê-la discutida na arena da política democrática. E, contudo, este é o local natural para os parlamentares. Embora haja alguns perigos se a discussão da Inteligência se tornar meramente um meio pelos quais adversários políticos podem fazer críticas, assediar ou desacreditar os seus oponentes, é vital que a Inteligência de segurança seja

vista como um assunto próprio para o debate democrático. Se a questão for olhada como estando para além dos limites do debate político, então o perigo é que as agências possam perseguir as suas próprias agendas, em vez daquelas estabelecidas pelos governos eleitos, e possam, em última análise, vir a se tornar aquele tipo de “poder paralelo” previamente discutido aqui. A “politização” da Inteligência é necessária para a sua democratização, mas os fiscais precisam ter a noção dos perigos de um excesso de sectarismo que poderia se assemelhar demais à crua “politização” dos regimes autoritários, em que os adversários políticos era definidos como “ameaças à segurança”.

Conclusão

Entre todas as áreas de controle democrático, a Inteligência constitui o maior desafio. A sua importância como função do Estado – em última análise procurando proteger o próprio Estado – só encontra paralelo no potencial de abuso por parte dos que buscam o poder e a riqueza em proveito próprio, à custa do direito, das liberdades e das vidas dos cidadãos. A história do uso e abuso do poder de Inteligência na manutenção de regimes autoritários e corruptos explica o grau de cinismo e suspeita com que é olhado pelo público. Durante o processo de democratização, estas atitudes públicas irão mudar de forma bem lenta e o sucesso ou falha dos processos de supervisão serão essenciais para determinar o passo e a direção dessa mudança. Em curto prazo, os que são eleitos e servem nas comissões de fiscalização têm de ter presente o seguinte pensamento que me foi também passado durante as minhas pesquisa alguns anos atrás:

“É impossível que os políticos envolvidos com fiscalização ganhem votos no que respeita a assuntos de Inteligência de segurança, mas é certamente possível que os percam.”

Bibliografia

- CAPARINI M. (2002) 'Challenges of Control and Oversight of Intelligence Services in a Liberal Democracy,' Paper presented to *Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services*, Centre for the Democratic Control of Armed Force, Geneva, October.
- Center for the Study of Intelligence (1977) 'Critique of the Codeword Compartment in the CIA,' Central Intelligence Agency, March, accessed at www.fas.org/sgp/othergov/codeword.html
- CEPIK A. and Antunes P. (2001) 'The New Brazilian Intelligence Law: an institutional assessment,' Paper given to Center for Hemispheric Defense Studies, Washington DC, May.
- EDELMAN M. (1964) *The Symbolic Uses of Politics*, Illinois: University of Illinois Press.
- GILL P. (1994) *Policing Politics: security intelligence and the liberal democratic state*, London: Cass.
- GIMÉNEZ-Salinas A. (2002) 'The Spanish Intelligence Services,' in J.-P. Brodeur *et al* (eds.) *Democracy, Law and Security: internal security services in contemporary Europe*, Alershot: Ashgate.
- HASTEDT G.P. (1991) 'Towards the Comparative Study of Intelligence,' *Conflict Quarterly*, XI:3, 55-72.
- HOLT P.M. (2000) 'Who's Watching the Store? Executive-Branch and Congressional Surveillance,' in C. Eisendrath (ed.) *National Insecurity: US Intelligence after the Cold War*, Philadelphia: Temple University Press.
- JOFFE A.H. (1999) 'Dismantling Intelligence Agencies,' *Crime, Law & Social Change* 32: 325-46.
- MCDONALD D. (1981) *Commission of Enquiry Concerning Certain Activities of the RCMP*, Three Reports (First published 1979), Ottawa: Minister of Supply and Services
- RZEPLINSKI A. (2002) 'Security Services in Poland and their Oversight,' in J.-P. Brodeur *et al* (eds.) *Democracy, Law and Security: internal security services in contemporary Europe*, Alershot: Ashgate.
- SZIKINGER I. (2002) 'National Security in Hungary,' in J.-P. Brodeur *et al* (eds.) *Democracy, Law and Security: internal security services in contemporary Europe*, Alershot: Ashgate.
- VORONIN Y.A. (1997) 'The Emerging Criminal State: economic and political aspects of organized crime in Russia,' in P. Williams (eds.) *Russian Organized Crime: the new threat?* London: Cass.
- WHITAKER R. (1999) *The End of Privacy: how total surveillance is becoming a reality*, New York: New Press.

CONTROLE PÚBLICO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: A PROCURA DE LEGITIMIDADE E EFICÁCIA¹

JOSÉ MANUEL UGARTE
Professor da Universidade de
Buenos Aires

Há entre aqueles empregados na comunidade de inteligência e segurança de nosso país.....os que sentem que têm licença para agir livremente fora dos ditames da lei e inclusive para atuar como acharem oportuno. Os funcionários públicos de qualquer nível, qualquer que seja sua posição como qualquer outra pessoa deve respeitar e honrar as leis dos Estados Unidos.

Juiz Barrington Parker²

O questionamento direto e o exame cuidadoso dos dilemas éticos da inteligência são essenciais para a execução das políticas públicas numa democracia.

Paul Gordon Lauren³

1. Do controle da atividade de Inteligência

Introdução

Analisaremos aqui os fundamentos, natureza, alcances e meios de controle da atividade de Inteligência, exemplificando com diferentes países. Incluiremos especialmente um exame da situação na matéria imperante na República Argentina.

Lembrems inicialmente que controlar é, de acordo com o dicionário da língua, comprovar, verificar, inspecionar e, em definitivo, o controle (ou função fiscalizadora) tende a assegurar que os órgãos controlados operem com sujeição às leis e segundo a efetiva conveniência em relação a um concreto interesse público. Esta finalidade do controle é plenamente aplicável ao controle da atividade de inteligência.

Quais são os aspectos fundamentais do controle da atividade de Inteligência? A resposta a esta interrogativa supõe responder outras – que haverá de ser controlado, por que e para que é necessário controlar esta atividade, para que ou com que finalidade se exercitará o controle, e como e

¹ Tradução de Jamili Sara Manzur Baroud, do Serviço de Tradução da SIDOC – Secretaria de Informação e Documentação do Senado Federal.

² Juiz Barrington Parker, ao sentenciar a Richard Helms por ter mentido perante uma Comissão legislativa, durante seu desempenho como Diretor de Inteligência Central (DCI) dos Estados Unidos da América, para ocultar segretos da Agência Central de Inteligência. Citado por Thomas Powers. *The man who kept the secrets*, Pocket Books, New York, 1979.

³ Paul Gordon Lauren, *Ethics and Intelligence*, em *Intelligence, Policy and Process*, editado por Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall e James M. Keagle, Westview Press, Boulder and London, Boulder, Colorado, 1985.

com que meios dito controle haverá de ter lugar, quais são os objetivos do controle.

Planejar as questões relativas de controle supõe partir da base: a convicção sobre a importância da atividade de inteligência, da sua necessidade para todo Estado moderno.

Também implica tomar consciência da existência de determinadas características desta atividade opostas a aspectos fundamentais do sistema republicano e democrático, como a publicidade dos atos do governo; e conseguir que tais características não sejam prejudiciais para o fortalecimento do referido sistema, garantindo aos cidadãos que o desenvolvimento desta atividade não será prejudicial para o sistema, nem para as liberdades públicas; obtendo por outro lado que também para esta atividade prevaleçam plenamente os princípios de economia, eficiência e eficácia requeridas para a atividade estatal no seu conjunto.

É necessário, conseqüentemente, reconhecer tanto a importância da atividade de Inteligência num Estado democrático como o risco objetivo que esta atividade supõe para tal Estado. “Isto significa aceitar a necessidade de uma comunidade de Inteligência e eficaz e reconhecer a legitimidade da preocupação relativa a que não seja permitido funcionar a essa comunidade de inteligência em formas que impliquem a eliminação das liberdades civis”, escreveu Morton H. Halperin⁴.

O que devemos controlar?

Em primeiro lugar, analisaremos brevemente a natureza da atividade que haverá de constituir objeto de controle.

Denomina – se inteligência um produto, que é conhecimento, informação elaborada. Também, a uma atividade ou função estatal, como também uma organização, que pode constituir um conjunto de organizações.

Isto foi sempre assim, tanto na literatura acadêmica sobre Inteligência, como na prática. A obra clássica de Sherman Kent⁵ encabeça as partes em que se divide, assinalando que “a informação é conhecimento”, “A informação é organização.” E que “A informação é atividade”.

Inteligência é o que define Jeffrey Richelson⁶ como “o produto resultante da coleta, avaliação, análise, integração e interpretação de toda a informação disponível referente a um ou mais aspectos de nações estrangeiras ou áreas de operação que são imediatamente ou potencialmente significativas para o planejamento” (se bem que o referido autor expressa posteriormente que... outras atividades – contra – inteligência e ação encoberta – estão interligadas com a atividade de Inteligência) ou, com um caráter mais amplo, o descrito por Roy Godson⁷ assinalando como elementos integrantes da noção de inteligência, a coleta de informação, a análise, a contra – inteligência e a ação encoberta.

⁴ Morton H. Halperin, op. cit.

⁵ Sherman Kent, *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Americana*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1951.

⁶ Jeffrey Richelson. *The U.S. Intelligence Community*, Third Edition, Westview Press, Boulder, Colorado, 1993. Extraída pelo autor do Dicionário de Termos Militares de Uso Conjunto, dos Estados Unidos da América.

⁷ “Intelligence and Policy: An Introduction”, em *Intelligence Requirements for the 1980 s: Intelligence and Policy*, National Strategy Information Center – Lexington Books, Massachusetts, 1986

Nos primórdios da literatura acadêmica sobre inteligência, Sherman Kent⁸ expressava que “...Inteligência, tal como eu a descrevo, é o conhecimento que nossos homens, civis e militares, que ocupam altos cargos, devem possuir para resguardar o bem – estar nacional...” Para Abraham N. Shulsky, “... o termo ‘inteligência’ ... inclui certos tipos de informação, atividades e organizações. A inteligência se refere a informação relevante para a formulação e a implementação de políticas para alcançar seus interesses de segurança nacional e para tratar com ameaças a esses interesses de adversários atuais ou potenciais... como uma atividade, a inteligência compreende a coleção e análise de informação de inteligência; também inclui atividades adotadas para resistir às atividades de inteligência dos adversários... Finalmente, o termo “inteligência” se refere também às organizações que exercem tais atividades...”⁹

Mark M. Lowenthal¹⁰ assinala sobre o ponto que a maioria das pessoas tende a pensar na inteligência em termos de informação militar – movimento de tropas, capacidades de armamento, planos para ataque de surpresa. Este é um componente importante da inteligência – coerente com a primeira razão para ter agências de inteligência, que é evitar um ataque surpresa – mas não é este tipo exclusivo. Inteligência política, inteligência econômica, inteligência social, inteligência ambiental e inteligência cultural são todos importantes *inputs* para a análise. Os formuladores da política e os funcionários da inteligência devem pensar também além da inteligência externa. Eles devem considerar atividades de inteligência enfocadas em ameaças contra a segurança interna, tais como a subversão, espionagem, e terrorismo

Além das ameaças contra a segurança interna, acima mencionada, a inteligência interior pelo menos nos Estados Unidos e democracias similares é um assunto policial. Este fato diferencia a prática da inteligência nas democracias ocidentais da vigente em estados totalitários. A KGB, por exemplo, cumpriu uma função crucial de polícia secreta interna que a CIA não cumpriu. Assim, em muitos aspectos, as duas agências não foram comparáveis.

Sem dúvida parece que um aspecto susceptível de influenciar na definição de inteligência é o conceito de segurança nacional que for adotado.

Neste aspecto, cabe considerar o renovado debate atual sobre os conceitos de segurança.

Este debate foi incrementado após a conclusão do conflito Leste – Oeste, tendo em conta especialmente os questionamentos experimentados pelo conceito clássico de segurança – referente fundamentalmente a ameaças representadas por Estados estrangeiros –, e compreensível de aspectos próprios da defesa e das relações internacionais e, ultimamente, da economia.

É preciso assinalar que ainda com anterioridade à conclusão do referido conflito, o conceito clássico de segurança vigorava exclusivamente nos países centrais; na América Latina vigoravam, por sua vez, conceitos de segurança nacional e defesa de grande amplitude e referentes fundamentalmente ao âmbito interno do próprio país, que virtualmente identificavam a segurança nacional com a defesa e esta com a política geral do

⁸ Sherman Kent, op. cit.

⁹ “Silent Warfare”, *Understanding the World of Intelligence*, Brassey s Virginia, 1991.

¹⁰ Mark M Lowenthal. *Intelligence: from secrets to policy*, CQ Press, Washington D.C., 2000

país¹¹. Estes aspectos, certamente, resultam de particular importância quando é analisada a problemática do controle da atividade de inteligência.

A questão assinalada apresenta aspectos de sumo interesse para a atividade de Inteligência, com significativa incidência em matéria de controle.

Parece evidente a existência de uma relação entre tal diversidade conceitual e as também diversas características dos sistemas de inteligência dos países centrais a respeito dos vigentes em outros países, particularmente na América Latina, caracterizados em geral, a diferença dos primeiros, pela amplitude e escassa precisão na determinação das competências, particularmente no interior do próprio país; pela ausência de toda diferenciação em matéria de competências, entre o interior e o exterior do próprio país, e entre cidadãos do próprio país e estrangeiros, e, em diversos países da região, pela concentração das funções de inteligência interior, exterior e contra – inteligência num único organismo dependente diretamente do máximo nível do Estado.

Isso, sem prejuízo de indicar que resulta indubitável a existência nos países centrais – já com anterioridade à conclusão do conflito Leste – Oeste – de uma *expansão* do conceito de segurança refletida em algumas leis de inteligência¹² e na prática de diversos países.

Também é importante assinalar a importância das mudanças produzidas nos últimos anos, tanto no sistema internacional como na tecnologia da informação.

Em tal sentido, Bruce Berkowicz e Allan E. Goodman¹³ têm frisado a importância de tais mudanças tanto em matéria de tecnologia da informação como na forma em que as pessoas usam a informação assinalando que, ao seu juízo, a revolução da informação pode ser o fator individualmente considerado mais importante entre os que hoje incidem na inteligência; destacando também o surgimento das ameaças pós – guerra fria como conflitos étnico – religiosos, conflitos econômicos, ressurgimento de competitividade geopolítica entre diversos estados com poder aproximadamente equivalente – acrescentaríamos da nossa parte, os conflitos locais – o surgimento de novos participantes, tais como organizações não governamentais, participantes não estatais etc.

Os mencionados participantes sutilmente destacam a facilidade com que os grupos não estatais podem se organizar eficazmente para atacar Estados utilizando, entre outros aspectos, a facilidade e a economia com que a tecnologia da informação se encontra hoje à disposição de tais grupos.

Tais aspectos constituem desafios a resolver pela atividade de Inteligência, que também incidem no controle.

Diante dos fatores assinalados, persiste um aspecto fundamental. Ainda entre autores que postularam a expansão do conceito de segurança, desde seu tradicional âmbito militar para os âmbitos político, econômico,

¹¹ Sobre os conceitos de segurança nacional e defesa que regeram na América Latina, nos permitimos remeter ao nosso trabalho *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina y sus consecuencias políticas*, Latin American Studies Association, Washington, 2001 (LASA 2001).

¹² Como a *Ley de los Servicios de inteligencia* de 1984 do Reino Unido ou, com muito significativa dimensão, na *Ley Reguladora del Centro Nacional de Inteligencia* de 2002 do Reino da Espanha.

¹³ Bruce D. Berkowitz & Allan E. Goodman, *Best Truth – intelligence in the information age*. Yale University Press, New Haven and London, 2000.

ambiental e social como Barry Buzan¹⁴ tem destacado, respondendo à pergunta (difundida) – O que é segurança? A resposta pode ser encontrada no significado tradicional político – militar de segurança. Neste contexto, segurança é ligada à sobrevivência. É quando um assunto é apresentado como representando uma ameaça existencial a um objeto referente designado (tradicionalmente, mas não necessariamente o Estado). A natureza especial das ameaças à segurança justifica o uso de medidas extraordinárias para superá-las. É precisamente a invocação da necessidade do uso de tais medidas extraordinárias o que diferencia a segurança da política habitual.

A inteligência envolve como temos mostrado o uso do segredo de fontes e métodos; a realização de fatos de caráter sigiloso, e inclusive a utilização de fundos que, embora não isentos de controle, estão sujeitos a um regime especial que limita a demonstração de sua forma de emprego.

Quer dizer que a atividade de Inteligência não é uma atividade habitual do Estado Democrático. É uma atividade, se bem permanente, excepcional de referido Estado, reservada para o exterior, das questões mais importantes das políticas exterior, econômica e de defesa; e para o interior, àquelas ameaças susceptíveis de destruir o Estado e o sistema democrático.

A atividade de Inteligência não substitui um órgão estatal de difusão ou de relações públicas, nem a comunidade acadêmica nem os órgãos de realização de pesquisas, tanto estatais como privados, nem a diplomacia, nem aos órgãos de gestão de comércio internacional, nem a polícia.

Outro aspecto a considerar e que incide no controle da atividade de inteligência – e que tem sido objeto de debates teóricos – é o relativo a que compreende a atividade de Inteligência.

Devemos frisar que, como atividade, a inteligência abrange não somente a obtenção, tratamento e análise da informação destinada a satisfazer as necessidades dos formuladores de políticas, fundamentalmente das áreas de política exterior, economia e defesa, mas também a contra – inteligência e, aspecto este mais sujeito à discussão, as operações encobertas.

Novamente citaremos a Richelson¹⁵, assinalando que “falando, rigorosamente, as atividades de inteligência envolvem somente a coleta e a análise de informação e sua transformação em inteligência, porém, a contra – inteligência e a ação encoberta estão entrelaçadas com a atividade de inteligência. A ação encoberta, também conhecida como “atividades especiais”, inclui qualquer operação traçada para influenciar governos estrangeiros, pessoas, ou eventos, para apoiar os objetivos de política exterior do governo que a patrocina, enquanto mantém secreta a atividade de patrocínio do governo que a apóia. Enquanto que na coleta clandestina a ênfase está em manter secreta a atividade, na ação encoberta a ênfase está em manter secreto o patrocínio”.

Resulta óbvio assinalar que estes dois aspectos da atividade de inteligência – e em particular o último – encontram – se entre os maiores desafios que apresenta o controle.

Por que é necessário controlar a atividade de inteligência?

A resposta à pergunta pode parecer óbvia: a partir do momento em que nenhuma atividade estatal pode fugir ao controle público tendente a

¹⁴ Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde. *Security, A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder e London, Boulder, Colorado, 1997.

¹⁵ Jeffrey Richelson, op. cit..

garantir que seja efetuada com legitimidade, por um lado, e com economia, eficiência e eficácia, por outro.

Apesar disso, no caso da atividade de inteligência, permeiam razões de maior peso ainda para requerer um controle efetivo. Como temos mostrado, trata – se de uma atividade caracterizada pelo segredo, que protege suas fontes e métodos, assim como, em muitos casos, as identidades das pessoas envolvidas nela e que freqüentemente realiza atos de caráter sigiloso. Tudo isto contradiz um dos princípios fundamentais do sistema republicano, a publicidade dos atos do governo.

Além disso, a referida atividade utiliza meios materiais com aptidão especial para penetrar na privacidade das pessoas. Os equipamentos de que dispõe um organismo de inteligência moderno e seu pessoal experiente – ainda num Estado de recursos relativamente reduzidos – podem tomar conhecimento de virtualmente todos os aspectos da vida de uma pessoa.

De tudo isto decorre a importância do controle desta atividade. Referido controle deve ter o rigor necessário para cumprir a sua finalidade; mas ao mesmo tempo não pode se constituir num obstáculo para o desenvolvimento da atividade de inteligência, caracterizada por uma importância que impede a todo Estado moderno prescindir dela. Seu produto fundamental, o conhecimento, a informação elaborada, é valioso e normalmente justifica os gastos que demanda e os riscos que implicam a sua obtenção.

Controlar a Inteligência, para quê?

Assinalamos anteriormente que o controle da atividade de Inteligência constitui uma necessidade fundamental para a vigência e consolidação do sistema democrático em qualquer Estado moderno.

Mas a utilidade de referido controle não se esgota na referida finalidade. Também é de fundamental importância para a economia, eficiência e eficácia da dita atividade.

Este último aspecto constitui um aspecto fundamental de controle.

A inexistência de um controle adequado se traduz em aspectos como: dispersão de esforços e, de meios humanos e materiais em atividades realizadas não em benefício do Estado, mas em necessidades conjunturais de determinados funcionários governamentais ou ainda de integrantes de organismos de inteligência; desperdício de fundos cuja administração adequada é imprescindível para que cumpram com sua finalidade de proporcionar adequada, objetiva, oportuna e esclarecida inteligência aos formuladores da política etc.

Um adequado controle facilita e possibilita, em definitivo, que a atividade de inteligência ofereça toda sua utilidade ao Estado, a custos razoáveis.

Objetivos do controle da atividade de Inteligência

Como *objetivos* do controle, haveremos de assinalar que consistem em obter que a atividade de Inteligência seja realizada com legitimidade e com eficácia.¹⁶

Quando requeremos a realização da atividade que nos ocupa com legitimidade, perseguimos que esta tenha lugar com observância das

¹⁶ José Manuel Ugarte, *Control de Inteligencia, legitimidad y eficacia*, palestra apresentada no seminário sobre “Control de Inteligencia”, organizado pela Escola Nacional de Inteligência, o Congresso da Nação e o I.D.I. Buenos Aires, 1993

disposições das normas constitucionais, legais e regulamentares vigentes no país que a desenvolve e dos princípios gerais do Direito; quer dizer, *com* subordinação plena à Lei e ao Direito¹⁷, como numa frase feliz exige a Constituição Espanhola de 1978, da sua Administração Pública, e com respeito aos direitos individuais dos seus habitantes.

Quando procuramos que a atividade de inteligência seja realizada com eficácia, buscamos alcançar em dita atividade uma relação adequada entre os meios postos à disposição dos órgãos que desempenham a atividade – os fundos públicos – e o produto obtido: a *Inteligência*¹⁸. Ou para simplificar, e como se expressara no informe do Secretário de Defesa ao Congresso correspondente ao orçamento do ano fiscal de 1977 nos Estados Unidos da América, de assegurar a eficiência da Inteligência do Departamento, em termos do valor retornado por dólar investido, atendendo a toda duplicação desnecessária e a possível melhora dos arranjos em matéria de administração.

Tipos de controle

Também cabe considerar os *tipos* ou *formas* que assume o controle da atividade de inteligência.

Podemos assinalar três tipos de controles desta atividade.

Em primeiro lugar, um controle político partidário realizado a partir do órgão executivo, que assegure que os objetivos a atingir, como as *políticas* a implementar, como os planos a formular e as *ações* a realizar, respondam adequadamente às necessidades da sociedade no seu conjunto; que o orçamento seja adequadamente distribuído entre os diferentes órgãos que formam o Sistema de Inteligência respectivo, conjuntamente com o Congresso, que haverá de analisar tal orçamento; e que a despesa seja efetuada com racionalidade e exclusivamente em ações, tanto legítimas como necessárias e úteis para o Estado.

Referido controle – e direção política – é, em primeiro lugar, próprio do governante: presidente nos regimes presidencialistas, primeiro – ministro nos regimes parlamentaristas.

Levando em consideração que nesta matéria um controle e direção detalhada por parte do chefe de Estado ou do chefe de Governo é impossível, podem estabelecer – se a nível ministerial comissões especializadas para a formulação de políticas e exercício de controle.

O Comitê Interministerial para a Informação e a Segurança, instituído pela Lei nº 801, de 24 de outubro de 1977, da República Italiana, tem funções de conselho e proposição, para o Presidente do Conselho de Ministros, ditando diretrizes gerais e com o objetivo fundamental de obter o quadro da política informativa e de segurança. Ou melhor, da Comissão Delegada do Governo para Assuntos de Inteligência estabelecida no artigo 6 da Lei Reguladora do Centro Nacional de Inteligência do Reino da Espanha, com as funções de: a) propor ao Presidente do Governo os objetivos anuais do Centro Nacional de Inteligência que irão integrar a Diretiva de Inteligência; b) realizar a continuidade e avaliação do desenvolvimento dos objetivos do Centro Nacional de Inteligência; c) zelar pela coordenação do Centro Nacional de Inteligência, dos serviços de informação dos Corpos e Forças de Segurança do Estado e dos órgãos da Administração civil e militar. Trata – se de um controle

¹⁷ Artículo 103 apartado 1º Constitución del Reino de España de 1978.

¹⁸ José Manuel Ugarte, *Legislación de Inteligencia: legitimidad y eficacia*, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2000.

de eficácia que provavelmente possa amenizar em parte as limitações em matéria de faculdades do órgão de controle parlamentar previsto na referida normativa.

Um elemento de controle de fundamental importância é o ministro. Responsável político pela atividade do organismo de inteligência que dele depende, é ao mesmo tempo órgão de elaboração de políticas e de requerimentos e também importante consumidor da inteligência produzida por aquele. Trata – se de um controle político imediato e de fundamental importância, especialmente em matéria de organismos de inteligência com jurisdição no próprio país, onde o controle e a supervisão devem ser mais unidos.

Até o momento não temos conhecido um caso – em países institucionalmente desenvolvidos – de organismo de inteligência com faculdades de inteligência interior e contra – inteligência que não dependessem do ministro.

Além do já mencionado controle político, existe um controle fundamentalmente profissional e que é, o primeiro controle, o efetuado pelo *superior*, quer dizer, pelo titular do organismo de Inteligência a que se refira, respeito ao comportamento dos seus subordinados e da legitimidade e adequação das suas ações aos planos vigentes e aos requerimentos que sejam formulados por órgãos competentes.

A este tipo de Controle se refere o artigo 36 do projeto de lei do Sistema de Inteligência do Estado da República do Chile¹⁹ – dentre outros muitos casos – quando estabelece que o controle interno será realizado pelo diretor ou chefe de cada órgão de inteligência que integra o Sistema de Inteligência do Estado, o que é responsável direto pelo cumprimento das normas.

O controle interno compreenderá os seguintes aspectos:

- a) a correta administração dos recursos humanos e técnicos em relação com as tarefas e missões institucionais;
- b) o uso adequado dos fundos destinados ao serviço de modo que sejam racionalmente utilizados para o alcance de suas tarefas próprias;
- c) que os procedimentos empregados se adaptem às normas legais e regulamentares vigentes e a respeito das garantias constitucionais.

Em segundo termo, o controle parlamentar, que requer zelo, objetividade, profundidade, prudência e reserva na sua realização.

Também deve ter em mira verificar tanto a legitimidade como a eficácia na atividade de inteligência, procurando evitar neste último aspecto um acionar meramente reativo, episódico e de resposta a contingências, procurando também influir permanentemente no sentido dos câmbios desejados, efetuando recomendações e procurando estimular as condutas e atitudes adequadas. Isto, obviamente, em caso de que isto esteja compreendido na competência do órgão de controle.

Também requer de maneira imprescindível uma visão que transcenda os partidos políticos, mas não, certamente, a política; é necessário superar interesses partidários e acima de tudo os da sociedade no seu conjunto.

¹⁹ Trata-se da Mensagem e Projeto de Lei nº 52.345/2001, enviado pelo Poder Executivo da República do Chile ao Congresso Nacional da Nação, fechado em 10 de outubro de 2001.

Finalmente, um controle sobre aquelas ações dos organismos de inteligência que afetam a privacidade dos habitantes, destinado a verificar que tais ações tenham por exclusiva finalidade aquelas invocadas para dispor sua realização, e que a intromissão na esfera da privacidade fique reduzida ao mínimo possível²⁰. Também compreende este controle a tramitação de reclamações dos particulares por alegados danos causados pela atividade de inteligência.

Este controle é exercido com variados instrumentos, conforme os países. Em primeiro lugar, supõe a exigência de autorizações para a realização por parte dos organismos de inteligência de atos invasores da privacidade.

No Canadá, a Lei do Serviço Canadense de Inteligência e Segurança de 1984 delega esta função a um tribunal ordinário, de modo similar ao previsto no Título VI da Lei nº 25.520, da Inteligência Nacional Argentina, dentre muitos outros casos. Existem supostos em que a autorização deve ser solicitada a um Tribunal especial, como prevê a Lei de Vigilância de Inteligência Externa dos Estados Unidos da América, se bem que referido Tribunal – integrado por sete juizes de Primeira Instância e um Tribunal revisor – está composto por juizes ordinários. Muito freqüentemente na Europa – de que um adequado exemplo é a Lei de Regulamentação de Poderes Investigativos de 2000 do Reino Unido – o objetivo é estabelecer a concessão da autorização ou mandamento por um ministro – no caso, o Secretário de Estado – cujo procedimento esta sujeito à revisão pelo comissionado. Tais são os procedimentos mais freqüentes vigentes na matéria.

Os órgãos destinados ao controle externo da atividade de Inteligência

Intimamente relacionada com os tipos e formas que reveste o controle externo de Inteligência, encontra – se a questão relativa aos órgãos destinados ao exercício do referido controle.

Não há dúvida que o Congresso constitui um símbolo do controle, e que constitui o órgão de controle fundamental nos países democráticos.

Em matéria de inteligência, o controle é exercido habitualmente por meio de comissões especializadas.

Nos países de Congresso unicameral, é habitual o exercício do controle por meio de uma comissão permanente integrante da Câmara única.

Naqueles países que contam com duas Câmaras, o controle pode ser feito por meio de uma comissão bicameral – como são os casos da atual Comissão Bicameral de Fiscalização dos Órgãos e Atividades de Inteligência²¹ da Argentina, ou a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência da República Federativa do Brasil, ou a Comissão Parlamentar de Controle da República Italiana²², ou então a Comissão de Inteligência e Segurança do Reino Unido²³. Também pode estar a cargo de comissões paralelas, constituídas em cada uma das Câmaras, como é o caso dos Estados Unidos da América²⁴, ou então, como acontece no Reino da Holanda, por uma

²⁰ José Manuel Ugarte, op. cit.

²¹ Criada pela Lei nº 25.520, da *Inteligência Nacional*.

²² Criada pela Lei nº 801, de 24 de outubro de 1977, sobre *Instituição e Ordenamento dos Serviços para a Informação e a Segurança, e a Disciplina do Segredo de Estado da Republica Italiana*.

²³ Criada pela Lei dos Serviços de Inteligência de 1994.

²⁴ Criadas por Resoluções das respectivas Câmaras; Resolução nº 400, do Senado. Congresso nº 94. 2ª sessão (1976), e a Resolução da Câmara de Representantes nº 658, de 14 de julho de 1977.

comissão de controle exclusivamente na Câmara baixa (segunda Câmara) – embora o exercício nos aspectos fundamentais do controle tenha sido confiado a uma comissão de supervisão formada por três membros não parlamentares, designados pelo Parlamento, conforme parâmetros estabelecidos na lei. Dito esquema é similar ao existente no seu vizinho Reino da Bélgica, onde uma comissão permanente, mas do Senado, tem ao seu cargo o acompanhamento da atuação da comissão permanente “R”, constituída por três membros não parlamentares, designados pelo Senado, que têm ao seu cargo o controle da atividade de inteligência no referido país.

As Comissões Parlamentares de Inteligência podem ser de ditame e controle – como acontece com as comissões estadunidenses e, atualmente, com a *Comissão Bicameral* Argentina, criada pela Lei nº 25.520, – ou então exclusivamente de controle, como é o caso da antiga *Comissão Bicameral de Fiscalização dos Órgãos e Atividades de Segurança Interior e Inteligência* criada na Argentina pela Lei nº 24.059²⁵, da *Comissão Mista* brasileira, ou da *Comissão Parlamentar de Controle* da República Italiana, entre outras.

Pode acontecer que de uma comissão de controle dependa um organismo investigativo como é o caso da Comissão Permanente “R”, ou Comissão Permanente de Controle dos Serviços de Informação do Reino da Bélgica²⁶, já mencionada. O mais freqüente, contudo, é que para a realização das suas investigações – nos casos em que a comissão tenha competência para isso – deva requerer a cooperação da polícia, inclusive por meio do órgão judicial, como é o caso da *Comissão Bicameral* Argentina.

As Comissões Parlamentares de Inteligência podem ter um mecanismo de designação dos seus membros, em razão do cargo que desempenham no Congresso – presidentes de bloco parlamentar ou de determinadas comissões etc., como é o caso dos Estados Unidos da América e da República Federativa do Brasil; ou então não ter esse caráter e ter membros designados sem levar em conta nenhuma outra circunstância que o seu caráter de membros do Parlamento, como é o caso da *Comissão Bicameral* Argentina, da *Comissão Parlamentar de Controle* Italiana etc. Nos casos em que isto não é assim – ou que só o é parcialmente, como acontece com as comissões estadunidenses – é habitual que os membros da comissão, ou então os membros que não são designados, tendo em vista uma qualidade determinada, sejam designados proporcionalmente para a representação de cada partido político na Câmara de que trate. Porém, também pode se adotar outro critério, como acontece em relação à *Comissão de controle dos gastos reservados do Congresso dos Deputados de Espanha*, composta por um membro de cada um dos blocos políticos representados no Congresso.

Existem comissões de controle de inteligência que têm expressas faculdades investigativas – como é o caso das *Comissões Seletas* estadunidenses, a *Comissão Permanente “R”* belga, – não – parlamentar – ; a *Comissão Bicameral* Argentina, a *Comissão Supervisora de Inteligência e Segurança do Canadá*²⁷ – não – parlamentar, embora na sua indicação interfira o Parlamento – ou então carecer de tais faculdades. Neste último grupo

²⁵ Criada pela Lei nº 24.059, de *Segurança Interior*.

²⁶ Criada pela Lei Orgânica de 18 de julho de 1990, sobre o controle dos serviços de polícia e de informação.

²⁷ Criada pela Lei do Serviço Canadense de Inteligência e Segurança de 1984.

revistam comissões com faculdades de controle relativamente limitadas, como acontece com a Comissão Parlamentar de Controle italiana, a Comissão de Inteligência e Segurança (parlamentar) do Reino Unido e, em maior grau, no que a limitação de faculdades se refere a já aludida comissão espanhola ainda depois da reforma de 2002, que outorgou à aludida comissão, além da faculdade de controle de gastos reservados que já possuía, a faculdade conhecer a informação apropriada sobre o funcionamento e atividades, do novo organismo, os objetivos de inteligência estabelecidos anualmente pelo Governo e informe também anual que deve elaborar o diretor do Centro Nacional de Inteligência de avaliação de atividades, situação e grau de cumprimento dos objetivos traçados para o período anterior, tendo ademais acesso às matérias classificadas. Ante tão limitadas faculdades – referidas, em essência, ao acesso e ao conhecimento de determinadas matérias, parece difícil falar de controle parlamentar, como o faz o artigo 11 da Lei de Criação do Centro.

Também revistava no grupo de comissões com competências de controle relativamente limitadas – embora, certamente, não na medida da precedentemente analisada – a Comissão de Controle Parlamentar da Atividade de Inteligência da República Federal da Alemanha²⁸, mas a reforma de 1999 incrementou suas competências.

Existem comissões que têm como encargo a análise dos gastos reservados. Tal é o caso da Comissão de Verificação da República Francesa²⁹ como também, antes da reforma produzida no ano de 2002, da Comissão de controle dos gastos reservados do Congresso dos Deputados do Reino da Espanha. Em outros casos, referido controle, se bem não aparece como único encargo, constitui – se o fundamental. Tal é o caso da Comissão Ordinária de Inteligência do Congresso da República³⁰ do Peru, facultada para controlar o funcionamento e a execução dos recursos orçamentais do Conselho Nacional de Inteligência, função que, como é óbvio, limita – se exclusivamente ao referido Conselho e à Direção Nacional de Inteligência Estratégica, organismo de inteligência dependente do referido conselho, mas que não inclui os organismos de inteligência das Forças Armadas, do Ministério do Interior e da Polícia Nacional.

Também podemos encontrar comissões cujas faculdades limitam – se ao controle da legitimidade da atividade de inteligência, como era o caso da Comissão Bicameral de Fiscalização Argentina antes da reforma realizada por meio da Lei nº 25.520 e como de certa forma o é o da Comissão Parlamentar de Controle italiana.

A grande maioria das comissões de controle, porém – incluindo a própria Comissão Bicameral de Fiscalização dos Órgãos e Atividades de Inteligência Argentina, criada pela Lei nº 25.520 – realizam o controle que compreende tanto a legitimidade quanto a eficácia da atividade de inteligência.

Com relação às vantagens ou desvantagens de determinado modelo de comissão parlamentar, parece evidente a necessidade de apreciá – los em relação a cada país em particular.

Porém, parece evidente que o modelo de Comissão Bicameral – preferido pelos profissionais da Inteligência, por se supor mais fácil proteger o

²⁸ Criada pela Lei do Controle Parlamentar da Atividade de Inteligência de 1978.

²⁹ Criada pela Lei de Finanças para o ano 2002.

³⁰ Criada pela Lei nº 27.429.

sigilo que em comissões parlamentares paralelas em cada uma das Câmaras – não é preferível desde o ponto de vista da eficácia do controle.

Isto, em razão de que as diferenças habitualmente existentes em matéria de renovação, origem, forma de eleição dos membros, tempo de funcionamento – dias de sessão, feriados etc., e até de tradições e idiossincrasia, tornam difícil um funcionamento ágil para comissões que podem necessitar adotar decisões rápidas.

As comissões parlamentares, verdadeiro símbolo do controle em matéria de inteligência, deve se agregar outros órgãos de controle externo que, mesmo quando designados pelo Parlamento ou com a sua intervenção, não podem ser qualificados como comissões parlamentares, em razão de não estarem integrados por membros do Parlamento.

É possível citar, dentre eles, a Comissão Permanente de Controle dos Serviços de Informação do Reino da Bélgica, órgão cujos membros são designados pelo Senado da República, que também conta com uma Comissão para supervisionar o desempenho desta comissão não parlamentar e que segundo surge da Lei Orgânica de 18 de julho de 1991, sobre o controle dos serviços de polícia e informação, tem como missão (artigo 1º) garantir a proteção dos direitos que a Constituição e a lei conferem às pessoas e de assegurar a coordenação e a eficácia dos serviços de informação.

Têm tido maior divulgação as atividades da Comissão Supervisora de Segurança e Inteligência, órgão criado conjuntamente com outro órgão de controle, o inspetor-geral, pela Lei de Inteligência e Segurança de 1984 do Canadá, que reorganizara o sistema de inteligência canadense criando seu organismo fundamental, o Serviço Canadense de Segurança e Inteligência e estabelecera adequados controles para ele.

Os membros da Comissão Supervisora de Segurança e Inteligência são designados pelo governador em Conselho entre membros do Conselho de Estado da Rainha para o Canadá, que não sejam membros do Senado nem da Câmara dos Comuns.

Porém, esta eleição tem lugar “...depois de consultas pelo primeiro-ministro do Canadá com o líder da Oposição na Câmara dos Comuns e o líder na Câmara dos Comuns de cada partido que tenha uma representação de pelo menos doze membros nessa Câmara...” (artigo 34 (1) da Lei precedentemente referida). Daí que se possa afirmar que o Parlamento tem um papel significativo na designação dos seus integrantes.

Como acontece com o seu similar belga, o caráter não parlamentar dos seus membros não implica que suas funções sejam limitadas. Pelo contrario, a Comissão Supervisora deve “...supervisionar geralmente o cumprimento pelo Serviço (Canadense de Segurança e Inteligência) de seus deveres e funções...” e, a esse respeito, examinar os informes do diretor e os certificados do inspetor – geral remetidos a ele, as diretrizes emitidas pelo Ministro ao SCIS, os acordos acertados pelo Serviço tanto com Estados federados integrantes do Canadá e com instituições policiais do país, como com Estados estrangeiros ou instituições dos mesmos, e organismos internacionais; e vigiar a provisão de informação e inteligência conforme referidos acordos.

As importantes funções desta Comissão incluem também a supervisão de informes ou comentários relativos a comportamento ilegal de empregados do Serviço Canadense de Segurança e Inteligência remetidos

pelo Diretor do Serviço ao Ministro, a vigilância sobre os requerimentos de informação relativa a defesa ou política exterior obtida dentro do Canadá formulados ao Serviço, a supervisão dos regulamentos deste, e a reunião e análise das estatísticas sobre as atividades operacionais do Serviço.

Também lhe corresponde efetuar uma revisão de atividades específicas do Serviço e controlar revisões efetuadas pelo inspetor – geral ou o Serviço, para prever exercício irracional e desnecessário dos seus poderes por parte do Serviço (artigo 40).

Um aspecto fundamental das competências da Comissão é o relativo a efetuar supervisões e conduzir investigações, com relação a reclamos feitos à Comissão por parte de particulares.

Deve proporcionar informes anuais, cuja difusão pode resultar de interesse.

Um aspecto de importância neste caso é a coexistência, como órgãos de controle de Inteligência, da Comissão com o inspetor – geral, cujas funções consistem na supervisão do cumprimento por parte do Serviço de suas políticas operacionais; a revisão das atividades operacionais do Serviço; a apresentação ao ministro de um certificado com motivo da apresentação por parte do diretor do Serviço Canadense de Inteligência e Segurança (SCIS) estabelecendo a extensão na qual está satisfeito com o conteúdo do referido informe, sobre a eventual realização por parte do SCIS de atividades operacionais no período compreendido no informe que, na opinião do inspetor – geral, não estiverem autorizadas, fossem ilegais, contrariassem diretrizes emanadas do ministro, ou envolvessem o exercício irracional ou desnecessário por parte do Serviço de qualquer uma das suas faculdades (artigos 30 a 33 da Lei).

Uma avaliação do sistema de controle por meio de uma comissão não integrada por parlamentares, mas designada pelo Parlamento, conduz a advertir que se bem este modelo tem a desvantagem de carecerem seus membros das faculdades, imunidades e influência política própria dos parlamentares, em troca oferece a vantagem de uma dedicação *full time* por parte dos seus integrantes, inatingível pelos parlamentares, que devem unir ao seu desempenho em diversas obrigações e a múltiplas responsabilidades de índole política, a necessidade de trabalhar em seus distritos.

A descrição dos órgãos de controle no Canadá nos introduz em outro modelo de controle: a combinação de uma comissão parlamentar ou de designação parlamentar, com um inspetor – geral ou com um comissionado.

Trata – se de um instrumento de controle que tipicamente pode se achar em países anglo – saxões: conta – se entre os que o possuem, além do já mencionado caso do Canadá, os Estados Unidos da América, o Reino Unido da Grã – Bretanha e Irlanda do Norte, Austrália e a União Sul – Africana.

Com relação ao instituto do comissionado no Reino Unido, cabe assinalar que tem por missão o controle do exercício por parte do Secretário de Estado da faculdade conferida pela lei de emitir “mandamentos” (*warrants*), facultando a realização de atos invasores da privacidade.

A partir da sanção da *Lei de Regulamentação de Poderes Investigativos de 2000*³¹ existem no Reino Unido, em relação à atividade de inteligência, o comissionado de Interceptação de Comunicações e o

³¹ Anteriormente existiam um *Comissionado do Serviço de Segurança*, por um lado, e um *Comissionado dos Serviços de Inteligência*, com jurisdição, respectivamente, sobre o Serviço de Segurança, e sobre os restantes dos organismos de inteligência.

Comissionado dos Serviços de Inteligência, que têm por função controlar o exercício da mencionada faculdade em matéria de interceptação de comunicações, por um lado, e de outros atos invasores da privacidade, por outro. Tais comissionados devem ser designados pelo Primeiro – Ministro, devendo ser a pessoa designada por uma pessoa que desempenhe ou tenha desempenhado um alto cargo judicial.

Substancialmente diversa é a função do inspetor – geral de Inteligência dos Estados Unidos da América, ou do inspetor – geral criado para cada organismo de inteligência – pela Lei nº 94 – 40, de 2 – 12 – 94 sobre Comissão de Membros do Parlamento e inspetor – geral de Inteligência, da União Sul – Africana.

Com relação ao órgão mencionado em primeiro termo, é bom destacar que nos Estados Unidos da América tem particular relevância, em matéria de inteligência, o inspetor – geral da Agência Central de Inteligência. É uma criação relativamente recente; (1989)³² embora os departamentos (ministérios) e as agências federais mais importantes já contassem com um inspetor – geral, no princípio do estabelecido pela Lei do inspetor – geral de 1978.

Conforme surge da citada seção, constituem propósitos da criação do cargo de inspetor – geral da Agência:

“criar um escritório objetivo e efetivo, adequadamente responsável perante o Congresso, para iniciar e levar a efeito, de forma independente, inspeções, investigações e auditorias relativas a programas e operações da Agência”;

“prover liderança e recomendar políticas traçadas para promover economia, eficiência e eficácia na administração de tais programas e operações, e detectar fraude e abuso em tais programas e operações”;

“prover meios para manter o diretor plena e correntemente informado sobre os problemas e deficiências relativos à administração de tais programas e operações, e a necessidade de, e o progresso de, ações corretivas; e na forma prescrita por esta seção, assegurar que a Comissão Seleta de Inteligência do Senado e a Comissão Permanente Seleta de Inteligência da Câmara de Representantes sejam mantidas informadas, de modo similar, sobre os problemas significativos e deficiências, assim como sobre a necessidade de, e o progresso de, ações corretivas.”

Pode ser removido pelo Presidente, com comunicação imediata às Comissões de Inteligência do Congresso.

Como os restantes inspetores – gerais, informa diretamente e se encontra sob a supervisão da máxima autoridade da agência que deve controlar; no caso, o diretor central de Inteligência. Deve informar semestralmente sobre o seu desempenho ao diretor, quem, por sua vez, deve remeter o informe às comissões de Inteligência, com seus comentários.

Pode se concluir que o controle que realiza o inspetor – geral da CIA tem tanto de legitimidade quanto de eficácia.

Quanto aos inspetores – gerais de Inteligência Sul – Africanos cabe assinalar que são responsáveis perante o Presidente, embora também lhes sejam designadas funções por parte do ministro ao qual depende o

³² Anteriormente existia um inspetor-geral na Agência Central de Inteligência de caráter administrativo, com faculdades limitadas.

organismo de inteligência que têm por função controlar; e verificam o cumprimento por parte do organismo de inteligência perante o qual estão nomeados das políticas que lhes foram traçadas, examinam as atividades do serviço e cumprem as demais funções que lhes sejam designadas pelo referido ministro.

Em matéria de tratamento das reclamações de particulares, derivadas da atividade de inteligência, merece assinalar – se que, geralmente, as comissões de supervisão, parlamentares ou não, que possuem faculdades investigativas, se encontram habilitadas para a consideração de tais denúncias, como acontece com a Comissão Permanente “R” do Reino da Bélgica, a Comissão Supervisora de Segurança e Inteligência do Canadá, ou também a Comissão Bicameral de Fiscalização dos Órgãos e Atividades de Inteligência da Argentina.

Nos casos em que a Comissão supervisora carece de faculdades investigativas, pode se delegar a outro órgão a tarefa de examinar as reclamações de particulares.

No caso – dentre outros – do Reino Unido, o Tribunal criado na Seção 65 da Lei de Regulamentação de Poderes Investigativos de 2000.

Conteúdo do controle

Cabe considerar o conteúdo do controle da atividade de inteligência.

O controle da atividade de inteligência pressupõe, em primeiro lugar, a verificação da legitimidade das atividades desenvolvidas.

Trata-se de um conceito que tem certa relação com a conhecida expressão vertida pelo Procurador-Geral dos Estados Unidos da América, Griffin Bell, aos empregados da Agência Central de Inteligência, em 1979: “Devemos nos esforçar para garantir ao povo que as suas agências de inteligência não se voltarão contra ele.”

Podemos distinguir, em matéria de controle de legitimidade, duas formas fundamentais de exercício: controle de ofício ou a requerimento de determinado órgão governamental, por um lado, e por denúncias de particulares, por outro. Também neste último aspecto é preciso distinguir entre as denúncias que procuram o exercício de ações corretivas sobre funcionários de inteligência a quem se imputam infrações, e aquelas que pretendem uma reparação pecuniária.

Um aspecto importante do controle é o relativo ao cumprimento por parte dos órgãos e organismos de inteligência, respeito às normas que regulam sua competência. Um órgão que realiza atividades que extrapolam sua competência está quebrantando a lei, e por sua vez invadindo, seja na esfera da liberdade dos cidadãos, ou na competência de outro órgão ou organismo. Também neste aspecto existem considerações relativas à eficácia: a duplicação de funções ou tarefas, constitui uma das causas mais freqüentes de gasto inútil, na atividade de inteligência. Daí a importância de contar com normas claras em matéria de competência, e de verificar seu cumprimento.

Mas o aspecto fundamental é, sem dúvida, o controle relativo à legitimidade das atividades de Inteligência em si. Tais atividades devem responder rigorosamente às normas constitucionais, legais e regulamentares em vigência, contanto sejam realizadas no próprio país, onde regem ditas normas. Quanto às que têm lugar no exterior, devem responder rigorosamente às diretrizes emanadas dos condutores da política exterior e de defesa,

abstendo – se, obviamente, de atuar de forma autônoma. Deve em todo caso se observar a disciplina, sem que ela, no entanto, justifique a quebra da ordem jurídica do próprio país.

Por outro lado, é preciso assinalar que o controle em matéria de inteligência se aspira a constituir um instrumento para o aperfeiçoamento da atividade, e deveria também incluir a forma em que a mesma é conduzida e as distintas tarefas que dita atividade inclui.

Adotando a clássica consideração do processo de produção da inteligência como um ciclo – tal como faz a doutrina de inteligência Argentina, dentre muitas outras, que inclui o planejamento da produção, a obtenção, a elaboração e a disseminação, como etapas dinâmicas e consecutivas; adotando – se a concepção proposta por Arthur S. Hulnick³³ de considerar o dito processo como uma matriz de funções interligadas e fundamentalmente autônomas, o certo é que múltiplos são os aspectos que devem constituir objeto de controle.

O primeiro aspecto a considerar é a direção, aspecto comum às distintas funções da atividade de inteligência. Esta função, que implica a condução da mesma, planeja a prioritária necessidade da objetividade, assim como do seu exercício afastado da conjuntura política circunstancial, o que não exclui uma adequada relação com os formuladores de política, que permita uma adequada determinação das necessidades de Inteligência daqueles, e sua adequada satisfação.

Em segundo lugar, revestem de importância os requerimentos, como objeto do controle.

Supondo – se que os requerimentos fluem a partir da condução do Estado e particularmente desde os formuladores de políticas, o certo é que, na prática, muitas são as origens dos mesmos. Geralmente podem gerar – se a partir das percepções que os máximos funcionários do campo da Inteligência têm das necessidades em dita matéria dos consumidores da mesma, sem prejuízo das solicitações que estes formulem diretamente. Também os requerimentos podem gerar – se dentro do sistema de inteligência, como fruto das inquietações dos analistas ao tipo de Inteligência que, segundo supõem, deveriam prover aos seus destinatários políticos. Mesmo assim, devem considerar – se como fontes de requerimentos os fatos.

Também deve pôr – se atenção na obtenção, que compreende a busca e reunião de informação para a elaboração de Inteligência. Neste aspecto, o planejamento da obtenção – que inclui os requerimentos, os organismos de inteligência a empregar para a sua satisfação e a oportunidade de elevação da informação solicitada – constitui um documento – chave para a tarefa de controle. Assim como os requerimentos estabelecem que deverá ser feito, por meio do planejamento da obtenção decide – se quem o fará.

Tanto a obtenção como a posterior elaboração, apresentam interessantes questões do ponto de vista do controle. A obtenção, quanto ao valor e a confiabilidade da informação obtida. Idênticas questões se apresentam por motivo da elaboração, especialmente na etapa de análise da mesma, acrescentando – se ademais os relativos à idoneidade da metodologia utilizada e a eficácia do processo de revisão.

³³ Hulnick, Arthur S. *Controlling Intelligence Estimates*, em *Controlling intelligence*, Editado por Glenn Hastedt, Frank Cass & Co., Inc., London, 1991.

Finalmente, a etapa de disseminação apresenta a questão relativa à entrega dos produtos de inteligência aos consumidores apropriados, fundamentalmente desde o ponto de vista da utilidade que podem obter do material recebido. É preciso que a inteligência chegue em forma adequada e oportuna aos que requerem da mesma para a elaboração das políticas.

Aspectos como os resenhados, e em definitivo tudo quanto possa fazer à qualidade do produto (a informação e inteligência produzidas), a capacidade dos diretores, a oportunidade em que esse produto se faz chegar aos consumidores, a adequada relação entre produtores e consumidores, facilitando que o produto responda às autênticas necessidades dos últimos deveriam constituir matéria não somente de controle a se realizar no seio do próprio órgão executivo, mas também de um controle parlamentar que aspire a não ser meramente reativo perante falhas ou escândalos, e que procure, busque e beneficie a economia, eficiência e eficácia, colaborando, ao mesmo tempo, com o órgão executivo na formulação de políticas para o setor.

Um aspecto não isento de importância é o relativo a que o controle deve operar não somente tendendo a determinar as falências que poderiam existir, se não estimular aqueles ganhos que se advirtam.

Outro aspecto de indubitável importância para a determinação da eficiência e eficácia na atividade de inteligência está constituído pela verificação da eficiência do gasto por meio do exame dos resultados obtidos, e, concretamente, dos produtos (informação e inteligência) obtidos por cada área, contrastados contra o gasto efetuado por cada uma delas.

Também cabe destacar que, apesar da sua indubitável importância, o controle parlamentar não esgota as possibilidades do controle em matéria de inteligência, nem deveria constituir o único meio.

O controle parlamentar tem sido considerado como o protótipo do que tem sido denominado por Glenn Hastedt, soluções formais – legalistas.

De acordo com Hastedt³⁴, existem alguns aspectos fundamentais que limitam a capacidade das soluções formais – legalistas: a circunstância de que os controles externos operam retroativamente e compreendem só uma porção do comportamento organizacional (por exemplo, as restrições orçamentárias são o produto de anteriores decisões políticas e de prioridades preexistentes); a natureza do Congresso, de corpo reativo, sensível ao humor do público; sua característica fundamental de instituição altamente descentralizada, o que determinou que tentativas para estabelecer procedimentos de supervisão, esbarrassem com fortes obstáculos derivados freqüentemente de questões pessoais entre os membros, ou de jurisdição entre as comissões; e, finalmente, de que o Congresso possui somente lentos instrumentos de política à sua disposição.

2. O controle parlamentar da atividade de Inteligência na Argentina: normas e critérios fundamentais aplicáveis.

Com anterioridade à sanção da Lei nº 24.059, de Segurança Interior, a Argentina carecia de órgãos dedicados especificamente ao controle da atividade de inteligência.

Suas estruturas em matéria de inteligência sofreram a influência de décadas de governos militares que, com breves intervalos de governos

³⁴ Glenn Hastedt, *Controlling Intelligence*, Frank Cass & Co. Inc., London, 1991.

civis, sujeitos a fortes condicionamentos, caracterizaram a realidade política argentina entre 1955 e 1983.

Por outro lado, a estrutura orgânico-funcional de inteligência argentina também não favorece o controle.

Com efeito, a concentração das funções de inteligência interior, exterior e contra – inteligência num organismo de inteligência civil, dependente diretamente do Presidente da Nação – a Secretaria de Inteligência de Estado, denominada a partir da Lei nº 25.520 – Secretaria de Inteligência, incorporando a partir de dita lei as competências em matéria de direção geral do Sistema de Inteligência Nacional e de produção de inteligência estratégica nacional³⁵, conferindo ao seu titular *status* e hierarquia de Ministro³⁶, com competências definidas com amplitude e sem se distinguir entre os âmbitos externo e interno do país e entre os cidadãos e residentes e estrangeiros; a sua coexistência com organismos de inteligência militares com significativa autonomia e ampla tradição de dedicação à inteligência interior que, ainda quando fortemente reduzida, continua existindo³⁷, configuram um quadro que não facilita o controle.

Também deve assinalar – se que, com anterioridade à restauração da vigência do sistema democrático, em 10 de dezembro de 1983 e da entrada em vigência da Lei nº 23.023, reformadora da Lei de Ministros nº 22.520, nova norma ditada a instâncias do novo governo, estatutariamente tanto o Secretário de Inteligência de Estado como o Secretário da Central Nacional de Inteligência deveriam ter o caráter de oficiais militares. A reforma legal indicada tornou sem efeito tal requisito, designando – se Secretaria de Inteligência de Estado e a Central Nacional de Inteligência a funcionários civis.

Embora uma história da atividade de inteligência argentina, ainda que sumária, excederia notoriamente os alcances deste trabalho³⁸, é possível assinalar que, a partir do momento indicado, o governo civil começou a exercer certo controle à atividade de Inteligência civil limitado, não obstante pelas características dos organismos e as limitações em matéria de pessoal idôneo e meios materiais para exercício do controle.

A sanção da Lei nº 24.059, de Segurança Interior (1992) traduziu – se numa mudança significativa dessa situação, estabelecendo mecanismos institucionais de controle parlamentar, se bem que, como se verá, o seu funcionamento foi parcial.

No Título IV da referida Lei foi criada uma Comissão Bicameral de Fiscalização dos Órgãos e Atividades de Segurança Interior e Inteligência, composta por oito membros da Câmara de Senadores e igual número de membros da Câmara dos Deputados, designados pelas Câmaras respectivas³⁹.

³⁵ Com a correspondente supressão do antigo órgão coordenador do Sistema e produtor de inteligência estratégica nacional, a *Central Nacional de Inteligência*.

³⁶ Como acontecia com o titular do Serviço Nacional de Informações brasileiro. Essa característica era alheia à tradição legislativa e de inteligência argentina.

³⁷ Cabe assinalar que a Lei nº 25.520 criou a Direção de Inteligência Estratégica Militar, organismo de inteligência militar conjunto que sucedeu à Direção de Inteligência para a Defesa, criada no ano 2000 por resolução do Ministro da Defesa. Trata-se de interessantes tentativas para alcançar um maior grau de coordenação e unidade em matéria de inteligência militar anteriormente existentes numa só.

³⁸ Sobre este aspecto resulta de interesse, de José Manuel Ugarte, *Sistema de Inteligencia Nacional Argentino, Cambiar Ya!*, Latin American Studies Association, Lasa 2000. Miami, 2000

³⁹ O número foi modificado pela Lei nº 24.194; o número original era de seis membros por cada Câmara.

Foi – lhe designada a missão de exercer a supervisão e controle dos órgãos e organismos de segurança interior e inteligência, atualmente existentes, dos criados pela presente lei e de todos os que se criarão no futuro. (artigo 33).

Estabeleceu, assim mesmo, o artigo 35, que a comissão verificará que o funcionamento dos órgãos e organismos referidos no artigo 33 se ajuste rigorosamente ao preceituado nas normas constitucionais, legais e regulamentares vigentes, constatando a estrita observância e respeito das garantias individuais consagradas na Constituição nacional, assim como das disposições contidas na Convenção Americana de Direitos Humanos, denominada “Pacto de San José de Costa Rica”, incorporada ao nosso ordenamento legal pela Lei nº 23.054.

Examinando as faculdades da Comissão dos dois pontos de vista que requer o controle – legitimidade e eficácia – é necessário pontuar que o controle parlamentar estabelecido pela legislação argentina era, fundamentalmente, um controle de legitimidade.

Com relação ao funcionamento da Comissão, cabe recordar que em um projeto do Deputado da União Cívica Radical Jesús Rodríguez, qualificou – se a Comissão Bicameral como “Uma experiência deslúzida⁴⁰”.

Deve – se assinalar que, com a investigação do assassinato do fotógrafo José Luis Cabezas⁴¹, fato que comoveu a opinião pública argentina, a comissão realizou algumas diligências, solicitando informes e convocando altos funcionários a declarar e inclusive a um empresário ao qual se atribuía participação nos fatos.

A comissão emitiu um informe destacável, por ser o primeiro reconhecimento público por representantes dos partidos de governo e oposição da necessidade de efetuar reformas em matéria de inteligência.

Um balanço da atividade da comissões criada pela Lei nº 24.059, não provoca excessivo entusiasmo.

Durante esse período aumentaram as denúncias sobre irregularidades na atividade de inteligência, contabilizando – se só uma ação efetiva por parte da Comissão, exercida a respeito da Direção de Inteligência Interior da Secretaria de Segurança Interior, logo após o início de seu funcionamento (1993).

Não obstante, o balanço deve também considerar que se criou um âmbito institucional perante o qual os organismos de inteligência devem informar anualmente sobre as suas atividades – aspecto que se cumprimenta – e que organiza periódicos *briefings*, nos quais os aludidos organismos expõem a respeito da sua atividade.

Também no referido âmbito, o Secretário de Inteligência de Estado deve informar ao Congresso quando são denunciadas irregularidades na atividade de Inteligência.

Embora a atividade da comissão não supere o requerimento e a recepção de informes, parece evidente que pelo menos existe um âmbito perante o qual os órgãos de inteligência devem dar informes e que, teoricamente, conta com faculdades para realizar investigações.

⁴⁰ Deputado Jesús Rodríguez e outros, *Ley de Control de las Actividades y Gastos de Inteligencia*, Cámara de Diputados da Nação. Expediente D-5406-97, apresentado em 9-10-97.

⁴¹ ocorrido em janeiro de 1997.

Como conseqüência da sanção da Lei nº 25.520, de Inteligência Nacional referente ao controle parlamentar, criou – se a Comissão Bicameral de Fiscalização das Atividades de Inteligência, designando – se, conforme o disposto no artigo 32 da lei, a faculdade de supervisionar os organismos pertencentes ao Sistema de Inteligência Nacional, com a finalidade de fiscalizar que o seu funcionamento se ajuste rigorosamente às normas constitucionais, legais e regulamentares vigentes, verificando a estrita observância e respeito das garantias individuais consagradas na Constituição nacional, assim como também aos delineamentos estratégicos e objetivos gerais da política de Inteligência nacional.

Também estabeleceu que a Comissão Bicameral terá amplas faculdades para controlar e investigar de ofício. Ao seu requerimento e com a arrecadação estabelecida no art. 16, os organismos do Sistema de Inteligência nacional deverão ministrar a informação ou documentação que a Comissão solicite.

Cabe consignar que, não obstante, não se detalhem as amplas faculdades a que se refere a norma, o que pode determinar dificuldades interpretativas na hora de exercê – las.

Mesmo assim, o artigo 33 dispôs que: “No concernente às atividades de Inteligência, o controle parlamentar abrangerá:

1. A consideração, análise e avaliação da execução do Plano de Inteligência Nacional.

2. A consideração do Informe Anual das Atividades de Inteligência, de caráter secreto, que será elaborado pela Secretaria de Inteligência e remetido à Comissão Bicameral dentro dos dez dias do início do período de sessões ordinárias.

3. A recepção das explicações e informes que se considere convenientes de acordo com o prescrito no artigo 71 da Constituição nacional.

4. A elaboração e remissão de forma anual ao Poder Executivo nacional e ao Congresso da Nação, de um informe secreto com os seguintes temas:

a. análise e avaliação das atividades, funcionamento e organização do Sistema de Inteligência Nacional em função da execução do Plano de Inteligência Nacional;

b. descrição do desenvolvimento das atividades de fiscalização e controle efetuadas pela Comissão Bicameral em cumprimento das suas missões, com a fundamentação correspondente;

c. formulação de recomendações para a melhora do funcionamento do Sistema de Inteligência Nacional;

5. Emitir opinião com relação a todo projeto legislativo vinculado às atividades de Inteligência.

6. A recepção de denúncias formuladas por pessoas físicas e jurídicas sobre abusos ou ilícitos cometidos ao acionar os organismos de inteligência e a investigação das mesmas.

7. A inspeção dos planos de estudo empregados pela Escola Nacional de Inteligência para a formação e capacitação do pessoal”.

Como se pode perceber, diferente de sua predecessora, a Comissão Bicameral é ao mesmo tempo órgão de supervisão e fiscalização e comissão parlamentar de ditame sobre projetos legislativos.

Também, e de maneira coerente com a designação de faculdades investigativas, a lei a faculta a receber denúncias relativas a ilícitos atribuídos aos organismos de inteligência e a investigá – las. Trata – se de uma faculdade que haverá de demandar à comissão um significativo esforço e o desenvolvimento de uma estrutura técnica para seu devido exercício.

Uma faculdade de significativo interesse e de grande importância é a relativa ao inspetor dos planos de estudo empregados pela Escola Nacional de Inteligência para a formação e capacitação do pessoal. A formação do pessoal de inteligência constitui um aspecto ao qual a lei, corretamente, tem conferido grande importância

Outro aspecto do controle parlamentar é o relativo à interceptação de comunicações, que se soma às exigências de ordem ou dispensa judicial e de autorização judicial prévia estabelecida nos artigos 5 e 18 da lei.

Prevê a respeito o artigo 34 que a Comissão Bicameral estará facultada para requerer da Direção de Observações Judiciais (DOJ), das suas delegações no interior do país e das empresas que prestam ou vierem a prestar no futuro serviços telefônicos ou de telecomunicações de qualquer espécie na República Argentina, informes com classificação de segurança que contenham a listagem das interceptações e derivações que se tenham realizado num determinado período.

Corresponderá à Comissão Bicameral cotejar e analisar a informação e controlar que tais ofícios tenham respondido a requerimentos judiciais.

Deve – se assinalar que a lei delega à própria Secretaria de Inteligência, por meio da Direção de Observações Judiciais da referida Secretaria, o papel de único organismo facultado para a realização de interceptação de comunicações.

Trata – se de uma disposição altamente discutível em matéria de interceptações autorizadas em causas penais, dados tanto o potencial de violação da privacidade das pessoas como também a possibilidade de que trate de uma investigação relativa a funcionários públicos, caso em que um organismo dependente diretamente do Poder Executivo teria conhecimento antecipado das investigações, com risco de lesão da independência do Poder Judiciário⁴².

De qualquer forma, a lei, em seu artigo 22, estabeleceu como precaução para as interceptações telefônicas o seguinte:

- As ordens judiciais para a interceptação das comunicações telefônicas serão remetidas à Direção de Observações Judiciais (DOJ) mediante ofício assinado pelo juiz, com instruções precisas e detalhadas para orientar dita tarefa.

- O juiz deverá remeter outro ofício resumido, indicando exclusivamente os números a serem interceptados, para que a DOJ o anexe ao pedido que remeterá à empresa de serviços telefônicos responsável de executar o desvio da comunicação.

⁴² Diversos projetos de lei orgânica em matéria de inteligência – dentre os quais se contava o apresentado pelo Senador Néstor Rostán, que foi um dos que serviram de base à Lei nº 25.520, e em cuja redação interveio o subscrito, propunham estabelecer a dependência da Direção de Observações Judiciais, limitada às interceptações dispostas em causas judiciais, a respeito da Câmara Federal e no Penal.

- Os ofícios que remete a DOJ e suas delegações do interior às empresas de serviços telefônicos deverão ser assinados pelo titular da Direção ou da delegação solicitante.

Cabe assinalar que a lei não estabeleceu este tipo de precaução para a interceptação de comunicações não telefônicas, apesar de autorizá – las e de estabelecer a respeito delas o requisito da autorização judicial (artigos 5 e 18).

Com relação às interceptações telefônicas, é preciso assinalar que se estabelece uma tramitação caracterizada por: *a)* autorização judicial; *b)* como conseqüência, dois ofícios do juiz à Direção de Observações Judiciais; um detalhado – contendo instruções precisas e detalhadas para orientar dita tarefa – e outro resumido, indicando exclusivamente os números a serem interceptados, para que a DOJ o anexe ao pedido que remeterá à empresa de serviços telefônicos responsável de executar o desvio da comunicação.

Por conseguinte, o controle que haverá de realizar a Comissão Bicameral consistirá em confrontar a listagem de interceptações que lhe remeterá a Direção de Observações Judiciais, com uma similar listagem, que haverá de requerer das empresas telefônicas de solicitações da referida Direção às que se anexará o ofício resumido aludido.

Outro capítulo de interesse é o relativo ao controle de gastos reservados.

Nesse sentido, o artigo 37 estabelece que a Comissão Bicameral será competente para supervisionar e controlar os “Gastos Reservados” que forem destinados aos componentes do Sistema de Inteligência Nacional. Para tais fins, poderá realizar qualquer ato que se relacione com a sua competência, em especial:

1. Entender e intervir no tratamento do projeto de lei de orçamento nacional que o Poder Executivo remeta ao Congresso da Nação. Para tais fins, o Poder Executivo enviará toda a documentação que seja necessária, em especial:

a) um anexo contendo os montantes destinados ou executados por jurisdição que tenham caráter de gastos reservados, confidenciais, secretos ou de acesso limitado ou restrito;

b) um anexo com classificação de segurança, contendo finalidade, programa ou objeto do gasto.

2. Exigir a colaboração de todos os organismos de inteligência contemplados na presente lei, os que estarão obrigados a subministrar os dados, antecedentes e informes relacionados com o exercício das suas funções. Naqueles casos de estrita necessidade, também poderá requerer – se fundamentadamente a documentação a que alude o artigo 39 da presente lei.

3. Controlar que os fundos de caráter reservado houvessem tido a finalidade prevista na dotação orçamentária.

4. Elaborar anualmente um informe reservado para seu envio ao Congresso da Nação e ao Presidente da Nação que contenha:

a) a análise e avaliação da execução dos gastos reservados outorgados aos organismos de inteligência;

b) a descrição do desenvolvimento das atividades de supervisão e controle efetuadas pela Comissão Bicameral, assim como as recomendações que esta considerar conveniente formular.

Cabe assinalar que o artigo 39 – de maneira coerente com a natureza destes gastos – estabelece que as distribuições efetuadas durante o exercício serão documentadas mediante ata mensal assinada pelos funcionários responsáveis do organismo ou dependência correspondente, que servirá de descargo perante a Contadoria – Geral da Nação.

Cabe assinalar que além da óbvia possibilidade de confrontar o anexo previsto no ponto 1b com as atas a que se refere o artigo 39, de requerer a declaração dos funcionários responsáveis do organismo, de examinar os movimentos de contas bancárias e outras medidas que possam adotar – se a respeito dos gastos que *prima facie* apareçam como inadequados ou excessivos, ou não correspondentes à finalidade e objeto denunciados, provavelmente um controle fundamental que pode se realizar é aquele que contraste o gasto realizado com o produto obtido. a quantidade e, sobretudo, a qualidade da informação obtida e da inteligência produzida, aspectos fundamentais em toda avaliação que se efetue a respeito.

Conclusões

O controle da atividade de inteligência constitui um aspecto de suma utilidade tanto para a atividade de inteligência como para a sociedade que a realiza.

Para a primeira, permite alcançar a legitimidade e a eficácia na sua realização, evitando dispersão e desperdício de esforços em tarefas que não conduzem aos objetivos fixados e contradições e conflitos com a sociedade, derivados da realização de atividades ilegais.

O controle constitui também uma garantia para os autênticos profissionais da atividade, que lhes assegura que as suas capacidades e esforços haverão de ser empregados em benefício do país e dentro do princípio legal.

Para a sociedade, o controle lhe permite superar felizmente a contradição inerente entre o princípio republicano da transparência e publicidade dos atos do governo e o segredo que rodeia fontes e métodos da atividade, assim como o caráter sigiloso que caracteriza diversos aspectos desta atividade.

Em definitivo, permite que a atividade de inteligência contribua eficazmente para o sucesso dos fins do Estado democrático.

É por isto que resulta profundamente desejável que o controle da atividade de Inteligência continue se expandindo e se aperfeiçoando na América Latina.

INTELIGÊNCIA, CONTROLE PÚBLICO E DEMOCRACIA

ALDO REBELO
Deputado Federal

Meus estimados companheiros de Mesa, expositores, minhas amigas e meus amigos, o tema da nossa Mesa diz respeito ao controle público e à democracia. Inverterei o tema e iniciarei a exposição tratando da questão da Inteligência relacionada à democracia.

Inicialmente, quero tomar o conceito de democracia não apenas como forma de organização e de funcionamento da sociedade no plano nacional. Seria importante relacionar a existência e a sustentação da democracia como desafio, não apenas da ordem interna de um país, mas da ordem mundial. O Brasil, evidentemente, como qualquer outro país, não constrói a sua experiência democrática isolada do resto do mundo, nem de seus acontecimentos. O esforço de construção da democracia está relacionado também ao esforço, no plano mundial, de construção de uma ordem democrática e social que respeite os direitos dos povos e as aspirações de toda a humanidade, de cada povo e de cada país, elevando o seu padrão e a sua qualidade de vida, a esfera de autonomia e de soberania, desafio que não tem sido fácil no mundo de hoje.

Do meu ponto de vista, a atividade de Inteligência também se relaciona com o desafio de recolher, processar, sistematizar e desenvolver informações, em sua própria sociedade e em todo o mundo, para a defesa desses interesses – a soberania, a autonomia e a independência nacional – e para a elevação do bem-estar material e espiritual de cada povo e da humanidade.

Portanto, democracia relacionada com Inteligência diz respeito à nossa capacidade de nivelar, conforme as condições e os recursos do nosso País, a nossa atividade de Inteligência e as atividades de Inteligência existentes em todo o mundo. Naturalmente, é preciso comparar o nível e a capacidade de Inteligência no Brasil com os desafios e os níveis de Inteligência existentes em todo o planeta, principalmente nos países detentores da hegemonia financeira, econômica, diplomática, cultural, científica, tecnológica e militar.

Esse é o motivo da importância da presença dos nossos convidados dos Estados Unidos e da Inglaterra, não só pelo pioneirismo, pelo nível de excelência que atingiram na área da Inteligência, mas, também, pela preeminência que alcançam exatamente nos terrenos científico, tecnológico, militar, cultural e diplomático. Encontram-se também presentes os convidados vizinhos da América do Sul, Argentina e Chile. O nosso objetivo é compatibilizar e harmonizar o esforço da experiência democrática na construção material da integração no subcontinente sul – americano. Também na esfera da Inteligência faz-se necessária a cooperação entre países irmãos e vizinhos.

O primeiro desafio, quando tratamos desse assunto, é elevar a capacidade, a excelência, a profissionalização e a eficiência da atividade de Inteligência no Brasil ao tamanho dos propósitos estratégicos e geopolíticos da Nação e do Estado brasileiro. Nosso País está entre as dez maiores

economias, os dez maiores territórios e as dez maiores populações do Planeta. Apenas três países conseguem repetir esses indicadores de população, economia e geografia: os Estados Unidos, a China e o Brasil. Alguns apresentam grande economia, mas não têm um território correspondente; outros são possuidores de relevante economia e território, mas não dispõem da população pertinente. O Brasil, pela sua dimensão geográfica e econômica, pela sua população, com necessidades materiais de elevação do seu padrão de vida, pelo grau de desigualdade dentro do nosso próprio território, pela existência de uma região como a Amazônia, por exemplo, carece de um serviço de Inteligência à altura dos seus desafios. Sem constituir esse serviço de Inteligência, não há como falarmos em democracia. Democracia significa constituir um patamar mínimo de equilíbrio – já não digo nem de igualdade – entre as suas necessidades situadas no contexto mundial. Essa é a primeira questão que ressalta do ponto de vista da democracia.

Quando tratamos de controle, este tem que, primeiramente, estabelecer se o nosso serviço de Inteligência tem autonomia em relação aos interesses do País.

Recentemente, quando da época da Guerra Fria, dos dois lados da fronteira, havia serviços de Inteligência que não funcionavam com autonomia a partir do interesse nacional e social de cada país – e não quero aqui dar exemplos, porque são desnecessários –, mas sim, muito mais em razão dos interesses dessa ordem bipolar. Poder-se-ia dizer que havia, de fato, um controle, mas não era propriamente o controle da sociedade e o controle do país sobre seu serviço de Inteligência. Muitas vezes, funcionavam exatamente em razão do choque e do conflito mundial ideológico, político, econômico, cultural e militar, ditado pela existência do mundo bipolar e da Guerra Fria.

Penso que, nos tempos de hoje, o primeiro controle que deve ser feito é verificar exatamente se a atividade de Inteligência está situada no campo de autonomia do interesse nacional, o qual é, por correlação, o interesse da sociedade, da população. Em segundo lugar, deve-se verificar – pelo menos, imagino assim – se esse serviço de Inteligência dispõe de um grau de confiança com o Estado, com o Governo e com a sociedade, para tornar o serviço eficaz, para torná-lo útil à sociedade e ao Estado. Quando essa confiança não existe plenamente, pode até haver um serviço eficaz, mas ele não cumpre sua função.

Na Segunda Guerra Mundial houve um episódio em que o serviço de Inteligência soviético colhia informações segundo as quais a Alemanha atacaria a Rússia com 170 divisões, o que veio a ser conhecido como Operação Barbarossa. Quase dois terços das divisões alemãs atacaram a União Soviética. E a direção soviética, confiando em um acordo realizado anteriormente com a Alemanha, subestimou a informação e foi colhida de surpresa. As tropas da Alemanha chegaram às portas de Moscou, e o trabalho de Inteligência soviético, eficaz, não teve utilidade porque não contou com a confiança necessária da direção e do Estado soviético. Posteriormente, o mesmo serviço de Inteligência ofereceu a informação de que o Japão não atacaria a Rússia a partir da Manchúria e permitiu que os soviéticos deslocassem um milhão de homens, que salvaram, dessa vez, Moscou de ser tomada pelo exército alemão.

Outro episódio da Segunda Guerra Mundial diz respeito mais à eficácia, ao funcionamento: o ataque japonês ao Pacífico, à base americana de

Pearl Harbour. Os americanos decifraram os códigos japoneses, mas o comando americano não teve a agilidade de fazer chegar à força americana do Pacífico a informação precisa. Quando a informação chegou, já não houve tempo para prover os cuidados e a prontidão necessários para tornar o ataque japonês menos danoso e prejudicial, como foi naquele episódio. Então, a relação entre a confiança que deve existir e a eficácia do serviço da atividade de Inteligência estão relacionados. Por isso, deve haver um grau de unidade, de coesão e de disciplina entre a atividade de Inteligência, o Estado, o Governo e a sociedade, que permita que o serviço funcione com a confiança e com a eficácia que assegurem a produção dos seus efeitos.

Quando tratamos também de controle, é preciso saber o que controlar exatamente, porque não se pode controlar se não se tem clara a expectativa em relação ao serviço de Inteligência, e na nossa atividade tivemos exemplos que deixaram esse ponto muito claro. Vou citar apenas um episódio. O Presidente da República do Brasil, o Senhor Fernando Henrique Cardoso, e família tem uma fazenda em Minas Gerais, e essa fazenda transformou – se em alvo de um movimento social muito forte, muito consistente no Brasil, que é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Os sem-terra, por uma razão qualquer, ou para denunciar ou para mostrar o drama da questão da terra no Brasil, resolveram ocupar essa fazenda do Presidente Fernando Henrique e de seus familiares. Em duas tentativas, as forças de segurança chegaram com certa antecedência e evitaram que a fazenda fosse ocupada. Mais recentemente, na última tentativa, os trabalhadores conseguiram realizar a ocupação. Nesse momento, aqui, muitos colegas das bancadas de esquerda acusaram, como, aliás, já o tinham feito nas duas ocasiões anteriores, o serviço de Inteligência de proteger indevidamente uma propriedade particular, mesmo que fosse do Presidente da República. Consideraram, portanto, um absurdo que o serviço de Inteligência monitorasse os trabalhadores sem – terra para permitir que as forças de segurança chegassem à fazenda do Presidente antes dos trabalhadores. Argumentaram que essa atividade era incompatível com o que se esperava do serviço de Inteligência. Contudo, quando a ocupação ocorreu, houve uma denúncia exatamente em sentido oposto: o serviço de Inteligência não foi competente para informar e, portanto, para evitar a invasão da fazenda; e essa é uma situação deliberada para criar um fato contra um dos candidatos ou uma das correntes que disputavam a eleição para a Presidência da República.

Quando discutimos esse tema na Comissão de Controle das Atividades de Inteligência, a primeira observação que fiz foi: “Temos que saber o que esperamos da ABIN. Esperamos que monitore ou não a atividade dos sem-terra? Temos que formar uma opinião sobre isso. Não houve, porém, uma decisão nem a formação de um ponto de vista na comissão. Ao final, pedimos os boletins dos agentes sobre a movimentação dos sem-terra, que não serviram para muita coisa, porque não havia um juízo de valor sobre a existência desses boletins. Ficamos com os boletins, olhamos as informações – deslocou-se a tal hora, saiu a tal hora, foi para tal lugar – e, então, perguntei: “Afim de contas, o que pensamos aqui na comissão? Deve-se monitorar a atividade ou não? A ABIN deve ser cobrada por ter acompanhado esse movimento ou por não ter acompanhado, mas não pode ser cobrada pelas duas coisas. Tem de ser cobrada por uma ou por outra”. Essa polêmica não foi resolvida. A comissão não chegou a uma conclusão. Portanto, é necessário

que haja do órgão, das entidades, das instituições que têm o desafio de exercer o controle, também uma expectativa muito clara do que se espera da atividade de Inteligência. Penso que se não houver essa definição, não há como exercer a função que lhe é atribuída legal, constitucional ou regimentalmente.

O debate não é simples. Quando foi criada a lei que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência, também enfrentamos uma polêmica, da qual infelizmente apenas participei de forma lateral. Pode-se ter um serviço de Inteligência de tal forma transparente, com controle social tão indefinido, que se torne praticamente irrelevante e inútil. Nesse caso, é melhor se delegar a uma ONG o serviço. Algumas das idéias apresentadas durante o debate tornavam praticamente impossíveis a reserva e sigilo, até que chegamos a um tipo de legislação que estabelece o controle, e mesmo assim o regimento que temos da comissão ainda é provisório. Está em tramitação o regimento definitivo, proposta do Deputado Luiz Carlos Hauly.

Não sabemos, por exemplo, se a comissão deve funcionar aberta à presença de todos os parlamentares, porque, segundo os Regimentos Internos da Câmara e do Senado, qualquer parlamentar, deputado ou senador, tem acesso mesmo às audiências reservadas. A sugestão do Deputado Hauly é de que haja a reserva, de que à Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência só tenham acesso os parlamentares com a anuência da maioria dos integrantes da comissão, o que configura uma exceção nos Regimentos da Câmara, do Senado e do Congresso. Isso demonstra que ainda carecemos de um esforço não só de amadurecimento, de troca de experiências onde essa atividade de controle já está mais consolidada, como é o caso de todos os países que estão aqui representados por conferencistas conhecedores dessa área.

Por isso, pensamos que o primeiro passo da nossa Comissão – que está em seu terceiro ano de existência – seria o de iniciar a discussão, o de promover, em um primeiro momento, a valorização, tanto institucional quanto social do tema de Inteligência, o de tomar a atividade de controle não apenas como a atividade *stricto sensu* do Congresso Nacional ou dos órgãos de controle do Poder Executivo, mas como controle em um sentido mais geral, controle para que a sociedade também ajude a definir o que é prioritário no serviço e na atividade de Inteligência.

Houve tempo – no Império, nas guerras do Prata – em que tínhamos presença marcante em outros países. Provavelmente, em Buenos Aires, assim como em Montevideu, estavam presentes dezenas de agentes brasileiros. Era o tempo da disputa de fronteiras, da hegemonia do Prata. Certamente não vivemos mais nesse tempo. Vivemos em um tempo de busca de harmonia crescente no campo econômico, com o Mercosul, nos campos militar, comercial e cultural com nossos vizinhos do Cone Sul, Argentina, Paraguai e Uruguai. E qual é a prioridade? O que a sociedade brasileira espera? Vamos concentrar os nossos recursos, a nossa energia e o nosso esforço em que terreno? É uma prioridade a proteção das fronteiras, do patrimônio genético e da biodiversidade da Amazônia? A Amazônia é um ponto nevrálgico do Brasil. Esse é um debate.

Há dias foi publicado, na França, um livro de uma alta autoridade em segurança nacional, consultor do governo francês e da Organização das Nações Unidas, que defende abertamente a co – formação de uma força

estrangeira de intervenção para ocupar a Amazônia – da mesma forma como foi feito na Iugoslávia, quando Kosovo ainda, do ponto de vista do Direito Internacional, pertencia formalmente à Iugoslávia. O autor cita, exatamente, a seguinte comparação: se foi necessário, por uma determinada razão, executar a operação na Iugoslávia, por que, por outra razão também determinada – por razões humanitárias, para preservar a floresta, a água, os índios etc. –, não seja necessário a mesma experiência ou operação na Amazônia? Bem, mas isso, alguém pode dizer, não passa da opinião acadêmica ou intelectual de um professor, de um consultor francês. Pode ser...

É preciso que o País tenha a verdadeira dimensão para que também não fique paranóico, acreditando que, de repente, tropas ou agentes estarão infiltrados, ocupando o nosso território. É preciso que haja a dimensão exata da importância da Amazônia para o Brasil, não apenas do ponto de vista da integridade do nosso território, da proteção do meio ambiente, da proteção da nossa biodiversidade e dos recursos genéticos. Deve ser uma atividade de Inteligência integrada. Talvez uma agência apenas não possa executá-la, mas também as universidades, os cientistas, o Ministério da Ciência e Tecnologia e as Forças Armadas.

Ao concluir, diria que, com humildade, paciência e temperança, deveríamos eleger como primeiro desafio o controle da sociedade brasileira sobre a atividade de Inteligência. O que a sociedade espera do seu serviço de Inteligência ou do seu sistema de Inteligência? Não podemos aceitar o debate simplista que reduz a atividade – segundo expressão muito utilizada pela imprensa – a “arapongagem” e seus integrantes, as “arapongas”. Não podemos aceitar nem discutir tal conceito. Ao ser indagado por um jornalista – “O senhor acha que vai transitar da ara...?” –, argumentei que, nesses termos, não aceitaria nem responder. Não concebo que uma atividade essencial à defesa da sociedade, do Estado, da democracia e do País possa ser, por órgãos de imprensa responsáveis, tratada nesses termos. É necessário que a sociedade brasileira compreenda, valorize e explicita, em um grau mínimo de coesão, o que se espera dessa atividade. Em segundo lugar, por intermédio do Congresso Nacional, da comissão constituída para essa finalidade, deveríamos considerar o controle também como a expressão dessa expectativa da sociedade. Sugiro que o Congresso ajude a definir os campos de atuação e as prioridades, para que também não se compreenda a atividade de controle como uma atividade rebaixada de prevenção dos erros, dos desvios de conduta do serviço e de seus membros. Isso é reduzir muito o sentido do controle. O serviço deve atingir o máximo de autonomia, e a instituição e seus membros devem responder, rigorosamente, por qualquer desvio de comportamento e de conduta, mas a preocupação da comissão não deve ser prioritariamente essa. Essa é também uma preocupação, além do controle no sentido de construir o caminho para o estabelecimento das prioridades e da centralização da atuação e da atividade.

Os parâmetros para essas prioridades devem ser encontrados na relação do Brasil com o mundo, nos desafios geopolíticos e estratégicos do Brasil para a sua integração com a América do Sul e com o mundo, nas vulnerabilidades do Brasil no campo econômico, no campo da segurança nacional, no campo científico, no campo tecnológico e militar. Isso também integra o desenho do que seja o controle: o controle da sociedade e das suas prioridades e o controle rigoroso sobre a conduta e o comportamento das

instituições e de seus membros. Se houver ruptura dessa confiança, se a sociedade ou o Congresso perceber que esse serviço está sendo conduzido por interesses pequenos ou menores ou individuais, ou ideológicos ou políticos de tal corrente de tal partido ou de tal interesse, isso naturalmente dificultaria a construção dessa atividade à altura dos desafios do Brasil, do povo brasileiro e da nossa Nação no século que se inicia.

Portanto, parabéns aos promotores, dos quais a comissão é apenas um dos integrantes. Mais uma vez, os meus agradecimentos às senhoras e aos senhores presentes.