

QUINTA PARTE

LIMITES E EFICÁCIA DO CONTROLE PARLAMENTAR

Luiz Carlos Hauly

Guillermo Holzmann Pérez

LIMITES E EFICÁCIA DO CONTROLE PARLAMENTAR

LUIZ CARLOS HAULY
Deputado Federal

Foi com muita satisfação que recebi o convite do Presidente da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência, Deputado Aldo Rebelo, para participar deste importante e oportuno seminário e trazer-lhes algumas informações e idéias sobre o controle parlamentar das atividades de inteligência, que ora está em desenvolvimento no Congresso Nacional.

Estou aqui presente, nesta oportunidade, por ser um grande interessado nos assuntos oficiais ligados à atividade de inteligência e, também, como ocupante que fui de dupla função desempenhada nessa área, no ano de 2000, por força da minha atividade parlamentar: ex-Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e, por isso, membro nato da primeira Comissão Mista de Controle Externo das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional.

Naturalmente, esse controle que o Congresso está iniciando como atividade institucional somente passou a ter viabilidade legal com a existência da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

Como é do conhecimento de todos, nossa Constituição Federal silencia quanto às atividades de informação, no que se refere especificamente à área de Inteligência. No entanto, é bem explícita quanto à competência exclusiva do Congresso Nacional, no que se refere à fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta. Isso está disposto no artigo 49, inciso X.

Nesse ponto, conseqüentemente, passou a ser necessário um dispositivo que viesse dotar o Legislativo da competência legal para respaldar esse controle. E isso se deu com a já citada Lei nº 9.883, de 1999.

Vamos, então, fazer um ligeiro retrospecto da sistematização das atividades de Inteligência, no que toca às relações com o Poder Legislativo, nas décadas passadas.

Seguramente, desde o início da era do Governo Vargas, havia já institucionalizado no País um Serviço de Inteligência, inserido na estrutura do então denominado Conselho de Segurança Nacional.

O que se pode dizer é que esse serviço, embora estruturado, teve uma atuação sempre discreta, talvez até mesmo um tanto pífia se confrontada com os momentos de grande convulsão política vivenciados pelo País, até o ano de 1964. Não temos conhecimento, e creio que nem os órgãos de imprensa tiveram, de sua atuação, por ocasião da eclosão das diversas crises passadas no período, sem que tivesse havido qualquer ingerência do Poder Legislativo no seu controle.

A partir de 1964, com a criação do extinto Serviço Nacional de Informações, com base na Lei nº 4.341, de 13 de junho daquele ano, sob a égide do primeiro governo militar, passou a operar um dispositivo extremamente atuante, com tentáculos ativos em praticamente todos os órgãos da Administração Pública, porém ainda sem qualquer submissão aos órgãos do Legislativo, os quais até 1985 não dispunham de nenhum poder legal de interferência nessa área de atividade administrativa do Executivo.

Com certeza, as atividades desse Serviço, sem nenhum resquício de fiscalização externa, passaram a ter um tal grau de independência, cujas conseqüências se tornaram por demais conhecidas, pelos seus aspectos negativos atingidos.

Ninguém, naturalmente, ligado às atividades precípua dos negócios do Estado, pode desconsiderar a necessidade da existência de órgãos voltados para as atividades de inteligência, aí compreendidas, também, as de contra-inteligência. E essas

atividades, todos sabemos por meio da vasta literatura conhecida a respeito, existem desde épocas extremamente remotas.

Há, contudo, de se considerar, também, que num regime que se disser democrático, embora se preveja a ação independente e a harmônica entre os três Poderes, essa harmonia só pode ser mantida com a instituição de certa fiscalização e controle entre eles, de modo a não haver qualquer desbalanceamento de forças na sua interação, conquanto independentes entre si.

Foi, por isso, dentro desse espírito de manutenção da harmonia, que nossos constituintes de 1988 previram a necessidade da subordinação das atividades administrativas do Executivo à fiscalização e ao controle do Legislativo. Assim, entre todas as atividades administrativas sujeitas a essa fiscalização, sem nenhuma dúvida, encontram-se, também, as da área de Inteligência.

Vejamos, então, em vista dessas considerações, como está baseada a normalização legal dessa atribuição legislativa.

Se observarmos o Regimento Comum, ou seja, o Regimento Interno do Congresso Nacional, quando ele atua com as suas duas Casas, conjuntamente, verificaremos que seus dispositivos não se referem às atividades de inteligência.

Com o mesmo sentido de observação, notamos que o Regimento Interno do Senado Federal, da mesma forma que a Constituição, é bastante genérico, não contemplando em suas disposições nenhuma referência específica às atividades de inteligência. Apenas no seu artigo 90, inciso X, quando especifica as competências de suas Comissões Permanentes, prevê: “Exercer a fiscalização dos atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta, e quanto às questões relativas à competência privativa do Senado”.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por sua vez, no campo temático da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, a qual eu tive a honra de presidir, no seu artigo 32, inciso XI, prevê como competência da Comissão, entre outras, o exame da: “Política de Defesa Nacional, estudos estratégicos e atividades de informações e de contra-informações”.

Por força do estabelecido nas normas provisórias de funcionamento da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso, cabe, então, aos Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, alternadamente, a Presidência e a Relatoria da Comissão, a partir de sua criação, em 21 de novembro de 2000.

Daí decorreu, portanto, a minha participação nessa área de atividade legislativa.

Se voltarmos um pouco no tempo, verificaremos que, conquanto a Constituição Federal tivesse atribuído ao Parlamento a fiscalização e o controle das atividades de Inteligência, na realidade não havia uma norma legal que dispusesse sobre essa prerrogativa. E o que é, também, interessante: o texto constitucional vigente, no artigo 61, § 1º, não dá margem a que os parlamentares exerçam a iniciativa das leis sobre a matéria, sendo essa uma prerrogativa privativa do Chefe do Executivo.

Assim, embora diversos parlamentares tenham, por iniciativa pessoal, tentado normalizar os procedimentos de fiscalização, por meio de proposições próprias, nunca se pode chegar a um resultado. Na prática, isso só foi possível com a remessa, ao Congresso, da Mensagem nº 1.053, de 1997, do Executivo, que deu origem ao Projeto de Lei nº 3.651, de 1997, da Câmara dos Deputados.

Esse projeto de lei, depois de muitas discussões e, conseqüentemente, de muitos e oportunos aperfeiçoamentos, resultantes de numerosas propostas de Parlamentares, da base governista e da Oposição, proporcionou a decretação da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que veio instituir o Sistema Brasileiro de Inteligência e criar a Agência Brasileira de Inteligência.

Essa lei veio, em boa hora, estabelecer os fundamentos da atividade de inteligência, no País, bem como uma definição clara do que se deve entender como inteligência e como contra-inteligência.

Consideramos que essa lei representou um grande avanço em relação à legislação anterior, que embasava a existência do SNI e, posteriormente, a atividade de inteligência que era exercida pela, também extinta, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, quando estabeleceu, no artigo 6º, que “o seu controle e fiscalização externos serão exercidos pelo Poder Legislativo, conforme ato do Congresso Nacional”.

Entretanto, embora estejamos convencidos desse avanço, consideramos ainda tímida a lei, quando reserva ao órgão de controle externo apenas o *exame* da Política Nacional de Inteligência e a possibilidade de oferecer meras sugestões a essa política.

Por outro lado, essa lei estabeleceu como membros integrantes do órgão de controle externo um número muito reduzido de parlamentares de cada Casa do Congresso. O que consideramos mais preocupante são as atividades parlamentares dos membros, como Presidentes de Comissões, que exercem funções muito ativas e intensas, e como líderes das Maiorias e das Minorias que, em geral, são funções de grande ocupação funcional e, ademais, de rotatividade anual.

Nesse aspecto, foi marcante, como relator da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência, nossa visita às instalações da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), acompanhado dos líderes da Minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, Deputado Aloízio Mercadante e Senadora Heloísa Helena, respectivamente, para obtermos informações pormenorizadas do funcionamento dessa organização.

Foi a primeira vez que parlamentares nela adentraram, como fiscalizadores e controladores da atividade de inteligência e puderam debater e inquirir os funcionários e dirigentes da ABIN – um marco histórico, sem dúvida, nas relações entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo Federal, quanto à política de Inteligência.

Considerando, ainda, o que prevê a lei, o Executivo encaminhou ao Congresso, com a Mensagem nº 135, de 2000, um projeto de “Política Nacional de Inteligência”, para as considerações e sugestões pertinentes.

Como já é do conhecimento de todos, neste seminário, supomos, essa política, em seus pressupostos, define os objetivos e fixa diretrizes para a execução das atividades de inteligência, em consonância com as prescrições da Constituição Federal.

Entre os objetivos da Política, ressaltamos a necessária produção de conhecimentos, que visam à proteção e aos interesses do Estado e da sociedade.

Quanto às diretrizes, temos de salientar as que prevêm a execução de atividades de Inteligência em estrita conformidade com o ordenamento jurídico do País, e a esperada cooperação entre os poderes da União e os demais órgãos governamentais, em relação à difusão dos conhecimentos.

Tendo recebido a Mensagem nº 135, de 2000, encaminhando esse projeto de política, e em obediência ao previsto na Lei nº 9.883, de 1999, em 21 de novembro de 2000 foi, finalmente, instalado o Órgão de Controle Externo das Atividades de Inteligência, no Congresso, tendo sido eleito como seu primeiro Presidente o Senador José Sarney, então Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Senado Federal, e tendo a Relatoria cabido a mim, então Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da Câmara dos Deputados.

Dessa forma, instalado o referido órgão e designados seu Presidente e seu Relator, passou-se de imediato à apreciação da política e ao estabelecimento do Regimento Interno do recém-criado órgão de controle, agora sendo considerado como uma Comissão Mista Permanente do Congresso.

Até 15 de dezembro de 2000, data final da sessão legislativa daquele ano, foram recebidas pelo órgão oito sugestões de emendas ao texto da Política Nacional de Inteligência. Sua apreciação, no entanto, devido ao encerramento das atividades legislativas anuais, ficou para o ano de 2001.

Em 27 de março de 2001, o relator anteriormente escolhido pôde, finalmente, apresentar seu parecer à política encaminhada pelo Executivo e, também, o texto de uma proposta de Projeto de Resolução do Congresso, estabelecendo a forma como seria regido internamente o órgão de controle externo, no exercício de suas atividades de controle.

Quanto às sugestões de emendas à política apresentadas pelos parlamentares, o relator houve por bem acatar plenamente três delas, acatar parcialmente uma delas e rejeitar as demais.

Essas sugestões de emendas foram, então, encaminhadas ao Executivo. Ainda não tivemos conhecimento formal, no entanto, se foram ou não recebidas no texto da política finalmente adotada.

Em relação ao Regimento Interno do Órgão de Controle Externo, como uma Comissão Mista do Congresso, alguns fatos interessantes devem ser registrados.

O primeiro foi a dúvida sobre qual tipo de norma deveria ser adotada para regular o órgão: um decreto legislativo ou uma resolução? Isso suscitou muita discussão, pois ambos os documentos seriam possíveis. Por fim, concluiu-se que deveria ser uma resolução, pois, em síntese, o Decreto Legislativo deve ser utilizado para regular atividades externas ao Congresso, enquanto que a Resolução é a norma mais adequada para regular atividades de cunho interno dos órgãos do próprio Congresso, como é o caso de uma Comissão Mista.

Outro ponto a destacar foi a constituição numérica da Comissão Mista. Embora a lei determinasse que três membros específicos de cada Casa deveriam ser parte obrigatória, o artigo 58 da Constituição Federal prevê que cabe ao Congresso constituir as suas Comissões Mistas Permanentes. Fica claro, assim, que além dos seis membros previstos na lei, o Congresso poderá dispor de outros, conforme vier a ser estabelecido na sua regulamentação. Desse modo, optou-se por uma Comissão Mista de treze membros, sendo que seis são os preestabelecidos na lei e outros sete serão definidos pelos partidos políticos, de acordo com a proporcionalidade de seus membros.

Esse aumento de efetivo baseia-se em justificativa que consideramos bastante adequada: a permanência por mais tempo, dos membros não-titulares de comissões ou de lideranças. Nesse caso, prevê-se uma permanência desses membros, na Comissão Mista, por um período maior, trazendo benefício quanto ao conhecimento e à memória da sistematização e execução da atividade e, por isso, uma previsível maior proficiência no seu desempenho.

O projeto de resolução que regulará o funcionamento do Órgão de Controle Externo, ou Comissão Mista Permanente do Congresso, como o chamamos, foi inicialmente aprovado pela Comissão, em 7 de novembro de 2001 e encontra-se, agora, tramitando na Câmara dos Deputados, para breve apreciação pelo seu Plenário. Após sua aprovação na Câmara, será remetido à apreciação do Plenário do Senado. Somente após todo esse procedimento ser completo, a resolução será transformada em norma jurídica.

Numa síntese bastante sumária, vejamos agora o que se pretende instituir como objetivo e finalidades da Comissão Mista de Controle Externo das Atividades de Inteligência, para o cumprimento de suas atribuições.

Essa comissão tem por principal objetivo o controle externo das atividades de Inteligência e de contra-inteligência, e de outras relacionadas com a área de Inteligência, desenvolvidas no Brasil, a fim de assegurar que tais atividades sejam realizadas em conformidade com a Constituição Federal e com as normas constantes do

ordenamento jurídico nacional.

Para a consecução desse objetivo, foram previstas as seguintes finalidades principais da Comissão, no desempenho de suas atividades:

I – controlar e fiscalizar as atividades de Inteligência, contra-inteligência e correlatas, desenvolvidas no País;

II – analisar, emitir parecer e apresentar sugestões sobre os programas de Inteligência e outros relacionados à atividade de Inteligência do Governo brasileiro, previstos na Política Nacional de Inteligência;

III – elaborar estudos permanentes sobre os programas e as atividades de Inteligência;

IV – manifestar-se sobre os ajustes específicos e convênios, a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 9.883;

V – submeter à deliberação do Congresso Nacional propostas relativas à legislação sobre as atividades de inteligência e a divulgação de informações sigilosas;

VI – submeter à deliberação do Congresso Nacional relatórios referentes às atividades de controle e fiscalização das atividades e programas relativos à atividade de inteligência, de sua competência; e

VII – receber e apurar denúncias sobre violações a direitos e garantias fundamentais praticadas por órgãos públicos, em razão de realização de atividades de Inteligência, contra-inteligência e correlatas, apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Façamos, então, um breve retrospecto do que aqui foi tratado.

Em suma, o artigo 49, inciso X, da Constituição Federal estabelece que compete exclusivamente ao Congresso Nacional “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta”.

Já a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que fixa a competência de fiscalização, pelo Congresso Nacional das atividades de Inteligência desenvolvidas pelo Poder Executivo, nada mais faz do que tornar explícita, em relação a esta matéria, a competência já prevista no texto constitucional. No seu art. 6º, a indigitada lei estabeleceu que a forma desse controle deveria ser definida internamente pelo Congresso Nacional, tendo essa definição efeitos externos já assegurados pela própria Lei. Ou seja, a decisão interna do Congresso Nacional, por força da Lei n.º 9.883/99, poderá estabelecer regras ou criar obrigações que deverão ser acatadas pelo Poder Executivo.

Portanto, essas regras terão força coercitiva, em relação ao Poder Executivo, sem que isso ofenda o princípio da separação dos Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal, derivando o império destas normas da combinação do texto constitucional – art. 49, inciso X –, com o texto legal – art. 6º da Lei nº 9.883/99.

A conseqüência que advém dessa situação específica é que as normas que definirão a forma de controle a ser estabelecida pelo Congresso Nacional terão efeitos externos e elas criarão obrigações para o Poder Executivo.

No dia de ontem pudemos receber os conhecimentos de dirigentes públicos como o Deputado Aldo Rebelo, líder de partido de Esquerda, que está à frente do Órgão de Controle Externo da Política de Inteligência, e que mostra o amadurecimento de nossa democracia e o bem que fez ao Brasil um Parlamento livre.

Ressalto que tanto ele como eu tivemos a retaguarda necessária de servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, constituindo um corpo técnico gabaritado e respeitado, que me fez propor aos presidentes das casas legislativas a imediata designação de corpo específico e local adequado para os trabalhos permanentes da Comissão Mista.

Estamos constituindo com o trabalho pioneiro, como disse o Deputado Aldo Rebelo, de um grupo de parlamentares dos mais variados matizes ideológicos

preocupados com o que chamamos de segurança do Estado Democrático de direito.

Conquanto não tenhamos aprovada, ainda, norma jurídica para regular o funcionamento da nossa Comissão Mista temos, no entanto, tido uma relação formal extremamente produtiva com o Exm^o. Sr. Chefe da Secretaria de Segurança Institucional, General Alberto Cardoso e, assim, dar andamento a contento do trabalho da comissão.

Essas eram as considerações que eu pretendia trazer ao conhecimento de todos aqui presentes, quanto ao controle pelo, Legislativo, das atividades de Inteligência.

LIMITES E EFICÁCIA DO CONTROLE PARLAMENTAR¹

GUILLERMO HOLZMANN PÉREZ
Professor do Instituto de Ciência
Política da Universidade do Chile.

Uma das teorias mais presentes em todo debate democrático é como enfrentar os supremos desafios que deve assumir a Inteligência. Um dos temas necessários para assumir essa atividade é ter alguns pontos básicos que são relevantes.

O primeiro deles é que estamos falando de um sistema ou organismo de Inteligência da América Latina, ou seja, não estamos falando de organismo de Inteligência nem dos Estados Unidos, nem da Austrália, nem da China, nem do Japão. Esse me parece um elemento de realismo mínimo para podermos trabalhar. Nessa perspectiva, falamos de países emergentes. Isso significa que estamos falando de um país que precisa posicionar-se e colocar-se diante do mundo e, para isso, precisa de Inteligência.

Em segundo lugar, falamos do século XXI, ou seja, do futuro. Estamos falando de uma atividade que tem a ver com a maneira pela qual um país, uma sociedade, enfrenta o futuro.

Em terceiro lugar, estamos inseridos numa globalização que significa um processo que alguns – como é o meu caso – argumentaram que se tornou quase um modelo de sociedade e uma ideologia, mas que tem elementos relevantes. Para que funcione, exige duas coisas: cooperação e flexibilidade, ou seja, se não se coopera, a globalização não funciona; se essa cooperação não for aberta, será muito intensa com relação aos interesses do povo, ou seja, uma cooperação que vem acompanhada da negociação. E a negociação, como os senhores sabem muito bem, funciona na medida em que se tem informação para realizá-la, entre outras coisas.

Ao mesmo tempo, flexibilidade. Nada é rígido, tudo muda permanentemente. A flexibilidade e a cooperação são dois elementos fundamentais para entender e saber por que é necessário colocar-se uma Inteligência com uma capacidade de adaptação que não seja rígida, que não se feche numa única visão.

Outro elemento da globalização tem a ver com a produtividade e a competitividade. Ontem esse tema foi abordado. Eu diria que a produtividade precisa de tecnologia, a tecnologia precisa de conhecimento, a competitividade precisa saber onde estão os nossos nichos de mercado, os nossos nichos de crescimento, os nossos nichos de posicionamento internacional, pensando que temos de estar em várias partes do mundo ao mesmo tempo, nos organismos intergovernamentais, como o Fundo Monetário, como as Nações Unidas, mas também os não-governamentais, como Cruz Vermelha, apoio a operações de paz, ao processo de democratização ou do meio ambiente.

Um quarto elemento que me parece relevante é que devemos ser capazes de superar o passado e muito da legislação de Inteligência está ligada ao passado e não ao futuro. Constrói-se um sistema de Inteligência para evitar que aconteça o que já aconteceu, mas nem sempre se inclui o que queremos que aconteça. Aí existe uma diferença que é qualitativamente importante.

Um quinto elemento tem a ver com o que chamamos de imperativos estratégicos, ou seja, aquelas questões que são impostas de fora por outra potência, por exemplo, como nesse caso, que passam a fazer parte dos nossos objetivos estratégicos. É o caso da guerra contra o terrorismo, que inclui também o narcotráfico e o crime

¹ Notas taquigráficas da tradução simultânea realizada pela empresa *DIE PRESSE Translation & Interpreting*.

organizado. É impossível que não estejamos em guerra contra isso. Talvez seja possível, mas ficamos fora do processo de normalização.

A sexta é a visão de futuro em que sempre coloco um ponto de interrogação, porque tenho as minhas dúvidas sobre se os países da América Latina possuem ou não uma visão de futuro. Entretanto, creio que cada um dos nossos países tem tantas visões de futuro como instituições estatais, sem contar as instituições individuais da sociedade. Não é estranho que a Chancelaria tenha uma visão de futuro, a Presidência da República tenha outra, as Forças Armadas também tenham outra e o Ministério da Agricultura ainda tenha mais uma, mas poucas vezes há uma visão de conjunto, integrada.

Essa situação é muito complicada para a Inteligência, porque há uma dúvida quanto à orientação na Inteligência, que prejudica o controle.

Qual é o elemento que reúne ou que converge para todos esses pontos de informação? É impossível compreender o que acabo de dizer se não obtivermos informações. O problema da informação é grave e o acesso à informação já não é tão inconveniente como foi no passado. Atualmente, o problema é como avaliar a informação. Nosso problema é qualitativo, ou seja, é uma questão metodológica. Na minha opinião, o grande desafio da Inteligência é a sua metodologia de análise – há outras evidentemente.

Para o século XXI, com que métodos e técnicas se pode analisar o tema? Há uma criação de técnicas e métodos adequada para isso, com características interdisciplinares e transversais, mas, evidentemente, o manejo da informação e o acesso a ela criam um problema relativo a algo tão simples como aquilo que já analisamos, mas que é a base do serviço de Inteligência.

Outro elemento importante é o conceito de Inteligência. Na verdade, não pretendo esgotar nem fazer uma conferência sobre os aspectos teóricos da Inteligência. Quero apenas deixar duas questões concretas. A Inteligência pressupõe a existência de um processo de informação útil para, pelo menos, duas situações: a primeira delas, para contribuir com o processo de tomada de decisão e apoiá-lo em diferentes níveis; a segunda, para identificar variáveis e indicadores – num processo metodológico – de alerta a respeito de riscos, ameaças e oportunidades. Também já se falou sobre o assunto hoje e ontem.

Quero apenas enfatizar a idéia de indicadores e de alerta tempestivos. Quais são os elementos que, para mim, significam a existência de determinado tipo de cenário? Na realidade, conhecer o cenário não me serve de nada se não sou capaz de desagregá-lo em variáveis e em indicadores. O fundamental na Inteligência são os indicadores. Esse é um problema metodológico certo.

Por sua vez, existem as ameaças do Século XXI que também representam oportunidades. Podemos qualificá-las em “duras”, aquelas como o terrorismo, o crime organizado, o narcotráfico, e “leves”, que são as migrações e os conflitos sociais e religiosos.

Por exemplo: em relação ao tema do ócio. Ontem fazíamos uma conferência interessante sobre como, hoje em dia, as pessoas vivem mais tempo em função das políticas de saúde. Esse fato demonstra que é preciso manter essa população durante mais tempo, o que gera custos, além de ser muito importante. A manutenção das pessoas no sistema de saúde é cara, custa bastante dinheiro. Esse é um problema que, obviamente, faz parte dos desafios futuros da sociedade, porque aumentará o grau de competitividade interna dos países.

Essa é a explicação das ameaças *soft* do século XXI.

O que nos interessa, sob o ponto de vista mais teórico, baseado no tema da conferência? Primeiro é que a Inteligência, por ser informação útil, representa o poder, que é político, porque influi nas decisões, sem dar lugar à dúvida. Portanto, limitar esse poder é um imperativo democrático.

Como vocês sabem, o poder não está ligado à moral. Não há pessoas que usem o poder para o bem ou para o mal. O poder se usa simplesmente. Quando há espaço para usá-lo, ele é usado. A Inteligência, portanto, é poder e exige limitação. Isso é um princípio básico.

Em segundo lugar, quando se insere um organismo dentro de um sistema de Inteligência, qualquer que seja ele, está-se distribuindo poder. Quando se cria uma Comissão Mista no Parlamento para o controle da atividade de Inteligência, está-se distribuindo poder, ou seja, alguém está perdendo e alguém está ganhando poder. O que estamos tratando aqui não são coisas inocentes, mas que têm a ver com a forma pela qual fazemos as culturas e criamos um desenho que leva a uma posição futura. Isso implica distribuição de poder. Cuidado! Quando há distribuição de poder não significa perda de poder. Muitas vezes, a distribuição ou a redistribuição de poder político significa a ampliação de espaço de poder para todos os atores, mas isso exige uma visão diferente do poder tradicional, uma visão reduzida do poder.

A forma pela qual se trabalha o poder político é uma questão, hoje em dia, de mais especialização. Isso implica que todo poder exige clareza de objetivos. Os senhores sabem que uma das coisas que caracterizam o poder político é a ação. O poder político existe porque atua, não porque seja passivo. Ele é permanentemente ativo. Conseqüentemente, temos de conhecer os objetivos, os interesses e os recursos que estão em jogo e a posição que se tem ou que se quer obter. Forçosamente há uma vinculação do presente com o futuro, e não com o passado. São questões simples, mas relevantes de toda a forma.

Os temas de interesses nacionais recorrem no discurso sobre a Inteligência. Quero estabelecer apenas - porque é um debate teórico que não está resolvido - que a busca de definição do interesse nacional é bastante complicada. Só quero estabelecer o seguinte: em primeiro lugar, que há uma quantidade de interesses que provém de fora do País. No caso da América Latina, por exemplo, há os Estados Unidos. O Brasil é um dos países que têm uma posição bastante clara com relação a Alca, por exemplo. Os Estados Unidos querem que à Alca seja parte dos nossos interesses nacionais, sem lugar à dúvida. Há as empresas multinacionais, os organismos internacionais. Falei agora do Fundo Monetário Internacional. Temos outros países, outras potências, a China, o Japão, organismos não-governamentais etc. Todos eles influem na definição dos nossos interesses nacionais, enquanto que, internamente, está o interesse permanente do Estado, como a soberania, seu território etc., mas também há os problemas de Governo. Hoje em dia, vocês estão no período de eleição no Brasil. Vai haver um novo programa de Governo Lula que vai afetar os interesses nacionais evidentemente, seja de forma negativa ou positiva dependendo da posição de cada um. Mas vai haver influência e também há as propostas políticas dos partidos políticos, dos empresários etc. Então a fórmula para identificar os interesses nacionais é complexa, porque exige dados mais concretos que vão além do discurso. Os interesses nacionais não se podem improvisar; os interesses nacionais se constroem, e isso implica um debate muito concreto a respeito.

Quais são as condições básicas para que exista o controle parlamentar da atividade de Inteligência? Diria, em primeiro lugar, que deve existir um processo de tomada de decisões que inclua a questão da Inteligência. Dissemos que o sistema de Inteligência ou a Inteligência, seu produto, contribui para a tomada de decisões. Então a primeira questão é saber se esse processo existe de forma adequada e institucionalizada, porque, se não existir, o que é a Inteligência? Talvez produza muitos documentos, mas documentos que, no Chile, dizemos que vão para o arquivo vertical, que é a cesta de papéis, o lixo. Então tem de haver clareza com relação à tomada de decisões, sobretudo no Executivo, que é o que nos interessa.

Em segundo lugar, tem que haver elementos claros de coordenação interministerial, o que é uma dificuldade em todos os países da América Latina. Os

senhores sabem que, quando falamos em negociações internacionais, o Ministério das Relações Exteriores não quer ver o Ministério da Fazenda, e vice-versa. Isso é normal em todos os nossos países, com maior ou menor intensidade. E assim acontece com outros ministérios também. Não há coordenações horizontais, transversais, esse é o desafio de hoje em dia, e também é necessária coordenação entre os organismos de Inteligência. Estou falando em “coordenação”, não reuniões entre os organismos de Inteligência, porque estes se reúnem, mas isso não significa que exista coordenação, nem se pressupõe que a coordenação seja plena, ampla ou total. Os graus de coordenação dependem do grau de institucionalidade, e isso é importante.

Cabe mencionar algo que me parece importante. Quando a Inteligência contribui para o processo de tomada de decisões do chefe de Estado, está no lugar certo, mas o que acontece quando a Inteligência está diretamente relacionada ao chefe de Estado e não participa do processo de tomada de decisões? Isso gera um problema que é grave do ponto de vista democrático, que é o controle político da Inteligência com respeito ao chefe de Estado. O caso da Argentina e, em parte, do Peru são alguns, entre vários na América Latina, expressivos dessa realidade, quando a Inteligência só serve ao chefe de Estado de maneira exclusiva, sem estar associada a um processo de tomada de decisões.

Acontece que há a figura do poder por trás do trono, porque quem vai tomar as decisões é a Inteligência. De que modo? Porque a Inteligência se transforma num órgão que controla todos os ministérios. Como o órgão de Inteligência tem uma análise econômica, ela é a contrapartida do Ministro da Fazenda ou da Economia. Como há uma parte associada à estratégia, é a contraparte de outro, e assim por diante.

Decorre disso que é importante como se desenha o esquema de participação dos órgãos de Inteligência, especialmente o de nível nacional. Vejamos os níveis de Inteligência para verificar como se controla isso. Aqui temos uma proposta para perceber o que existe hoje em dia. Poderíamos talvez separar por níveis: teríamos o primeiro nível, que é o Estado, onde há uma agência nacional, na qual está concentrada a coordenação desse sistema e a responsabilidade política é do chefe de Estado. É importante em qualquer controle saber quem é o responsável.

Nesse primeiro nível, eu diria que não há agências nacionais de Inteligência no sentido que estamos vendo aqui. Sim, existem as de segundo nível no Governo, que são as agências orientadas para a segurança do regime. Estamos falando somente do ponto de vista analítico em uma agência a serviço da democracia e que depende do chefe de Governo ou do ministro do Interior. Em outros países, geralmente chefe de Governo é o mesmo que chefe de Estado. Esse grau de dependência parte da idéia de proteger quem está governando de uma forma ou de outra.

Depois temos níveis de segurança pública ou de interior que dependem do ministro do Interior e da Justiça, que são judiciárias e as agências militares, ligadas ao Ministério da Defesa. Essa é uma aproximação, então aqui se concentra a tarefa do controle parlamentar no nível de Estado, de governo e de segurança pública exterior, no nível de defesa, de forma diferenciada. Deverá haver uma missão global, mas são controles diferentes, porque temos Inteligência em níveis diferentes.

Quais são os problemas da Inteligência que poderíamos encontrar e que são importantes levar em conta? Primeiro, a competência entre as agências, o que gera a duplicidade da informação. É impressionante como várias agências procuram e analisam a mesma informação. Já vi isso em mais de uma oportunidade.

Segundo, a falta de condução e orientação política. A Inteligência requer condução, que pressupõe levar para frente. Quando a Inteligência não tem condução, quando não se definem os parâmetros, ela se transforma em um poder dentro do poder. Não cabe dúvida nesse sentido.

O segundo elemento é o conhecimento a respeito do tema da Inteligência. Não sei qual é o pior: desconhecimento ou negligência, porque tanto as pessoas que estão no âmbito da Inteligência quanto as que participam no Congresso, nas atividades de controle, quem trabalha a Inteligência em nível de Executivo, não saber para que serve a Inteligência, não saber usá-la, abre a vulnerabilidade no exercício do poder democrático.

Nesse sentido, diria que a Inteligência requer um suporte técnico que a respalde e isso implica, para a Comissão que deve fazer o controle, um apoio técnico de assessores para a Inteligência. Os congressistas passam um período que aqui não sei qual é, mas eles vão sair e precisamos de uma continuidade.

Ocorre o mesmo com a Presidência. Há os assessores de Inteligência que precisam saber o que é a Inteligência e ter continuidade. A necessidade da permanência é outro tema interessante que se discute em todo lugar, senão haverá falta de recursos. Tem de haver recursos humanos, econômicos e assim por diante.

A Inteligência como instrumento do poder é uma forma de eliminar os inimigos políticos, por exemplo, que é o uso mais comum feito na América Latina. Como inimigos que podem me causar problemas. É um problema comum na Inteligência quando queremos convergir a doutrina em Inteligência Militar com a política nacional, com o Estado, com a policial, então nos defrontamos com dificuldades, primeiro, de idiomas; segundo, de pensamento sobre o que é a Inteligência e o nível em que está localizada. Esses são os dois problemas que podemos identificar.

Outro é a “desprofissionalização” dos recursos humanos no processo, se falarmos que a Inteligência requer ser profissional. Assim, nos processos em que participam, precisam de profissionalização e isso implica analisar os processos de tomada de decisões. Quando se tomam as decisões mais importantes em outros países, muitas vezes vemos que esse processo não existia ou existiu o momento, a oportunidade ao mesmo tempo, mas o processo é difícil de ser identificado.

Vejam os controles políticos. Há três controles que devemos reconhecer: o judicial, ao regular as atividades intrusivas, que são basicamente das forças policiais, e aqui há um debate quanto às funções ou ações de contra-inteligência e se as Forças Armadas deveriam ter também esse controle judicial. Esse é um debate que não quero colocar agora, porque me parece que seria matéria de outro seminário diferente, mas é importante.

O administrativo, que tem a ver com o controle de pertences legais. Normalmente há uma inspeção geral, e o controle político. São os três tipos de controle que podemos identificar mais claramente a fim de sistematizar isso.

Observemos o controle político, que é o que nos interessa. O controle parlamentar é um controle político. Aqui se tenta estabelecer um contrapeso de poder. É o que estamos fazendo quando falamos de controle parlamentar. Um balanço, um equilíbrio. Isso tem que ser efetivo. É importante. E como conseguir?

Primeiro, deve haver um controle parlamentar, uma comissão interveniente com influência e decisão na designação dos diretores das agências nacionais. Isso é fundamental. Deve haver uma diretiva anual de Inteligência, controles especiais de diretrizes anuais. Nesse ponto deve-se ter cuidado, pois pode produzir uma perversão. Os órgãos de Inteligência preparam para a Presidência, ou para o Presidente, um manual. Isso não pode ser. A Presidência é quem deve determinar de que tipo de informação necessita para a tomada de decisões. O órgão de Inteligência deve se adaptar às necessidades presidenciais, e não o contrário. Muitos presidentes, evidentemente, aceitam a cooperação “desinteressada” dos órgãos de Inteligência para preparar uma diretriz. E essa diretriz é fundamental, porque possibilita o controle anteriormente.

Veremos aqui o que se faz com o controle de Inteligência. Em seguida, o controle das atividades, antes e depois, para saber como se controla a atividade de

Inteligência, como se não existisse uma diretriz que diz o que devo fazer, como posso avaliar se os recursos humanos e econômicos foram suficientes para cumprir o objetivo dessa diretriz? Deve haver uma possibilidade de comparação, que é básica. Isso evita a análise de viés que ocorre aqui, que é um elemento importante. Com isso, no controle, há uma questão que considero relevante. E a experiência demonstra que a Inteligência favorece, sem dúvida, a consolidação democrática, e também pode prejudicar. Aqui temos, mais ou menos, a partir da diretriz anual, que vai ser desenvolvida, e sobre a qual devemos trabalhar.

Outro tema seria a designação do diretor da Agência, como exemplo apenas. Se falarmos de um organismo de Estado, quem decide é o chefe de Estado, não há dúvida. Que mecanismo de designação pode ser utilizado para cumprir com tudo que vimos até agora?

Em primeiro lugar, deve ser constituído um controle por outro organismo do qual participa o chefe de Estado. Assim, o chefe de Estado designa o diretor, a partir dessa indicação. E a indicação é ratificada. No caso do Brasil, seria pela Comissão Mista de Inteligência e Defesa Nacional. Ou seja, que finalmente obriga a negociar. Todos participam a fim de designar uma pessoa tão importante como é o Diretor de uma Agência Nacional de Inteligência.

Se falarmos em organismo de governo, é esperado que o governo selecione diretamente quem vai dirigir esse organismo, o que não evita que não seja também a Comissão de Inteligência quem vai ratificar a nomeação. Ou seja, reconhece-se o direito de todo governo possuir um organismo de Inteligência, mas também devemos assegurar que não exista abuso por parte desse organismo de Inteligência. Esse é o sentido do que estou dizendo.

Nas Forças Armadas e na polícia, o chefe de cada força, segundo as normas internas, possui mecanismos próprios nas diferentes instituições. Gostaria de me concentrar somente na parte política.

Vamos passar a uma tipologia dos controles. Até agora vimos controles explícitos institucionais, as comissões parlamentares, atividade e orçamento; controle administrativo com seus limites; o controle jurídico e o controle judicial. E temos também controles implícitos institucionais, que é a diretriz anual de Inteligência, aprovada com o de acordo da comissão. E aqui colocamos a legislação sobre a confidencialidade.

Ontem se falou de segredo e isso me parece muito relevante, porque é importante não apenas que exista essa legislação nos termos que se discutiram aqui, mas também que ela seja complementar à legislação internacional sobre o assunto. O que para os Estados Unidos é alto segredo tem de ser alto segredo para outros países também, e assim sucessivamente, caso contrário, no esquema de fluxo de informações, de cooperação e informação, pode-se perder essa linha de confidencialidade que se quer ter. Ademais, o segredo não pode ser aleatório, tem de haver critério para a sua classificação. O segredo não pode ser gratuito, e é muito caro guardá-lo na forma de papel, então ele tem que ser guardado de forma eletrônica. Eu diria que essa medida é importante. E também existe o inspetor, que pode ser a figura que existe nos Estados Unidos, que é diferente, ou seja, pessoas especializadas no controle da atividade de Inteligência que cumpram essa função em nome do povo.

Também temos controles explícitos funcionais, que são as instâncias de coordenação vertical dentro do Estado e horizontal entre as agências, que devem ser institucionalizadas. Qual é a importância desses controles? É que essas instâncias de coordenação redigem atas que devem ser consultadas pela Comissão quando julgar pertinente e houver uma razão. Do contrário, torna-se uma situação insustentável do ponto de vista da dinâmica que o sistema deve ter, mas, evidentemente, deve existir essa coordenação.

Um outro elemento são os controles implícitos, que incluem um processo de tomada de decisões que contemple a Inteligência e uma cooperação entre agências a partir da diretriz anual. As reuniões entre as agências devem se dar dentro do que determina a diretriz anual, conseqüentemente, parece-me que esse é um elemento importante.

As esferas de ação da Inteligência constituem um tema de discussão sobre o qual até hoje não se chegou a uma conclusão. Creio que o espaço de ação da Inteligência está marcado pelo aspecto político nacional e internacional, porque tem de haver um fluxo permanente de um lado para o outro, econômico também, nacional e internacional, estratégico e de defesa, científico e tecnológico. Parecem-me os quatro eixos básicos sobre os quais se deve trabalhar. Pode haver outros, mas é preciso ampliar o debate sobre o interno e o externo; é preciso dar mais conteúdo a essas instituições de Inteligência.

Eu gostaria de destacar os outros princípios da Inteligência. Não quero entrar na teoria, mas quero falar da multiplicidade de funções, da importância da coordenação, da atualização metodológica permanente, da integração com as universidades. É impressionante como, na América Latina, o sistema de Inteligência não trabalha com as universidades. Eu trabalho numa universidade, recebo o pessoal da China e da Coréia, que vem conversar comigo, um acadêmico universitário qualquer, para saber o que acontece no meu país. Mas as agências chilenas são tão equivocadamente compartimentadas que não usam os recursos existentes no próprio país. Esse é um problema.

Finalmente, o que a Inteligência faz é recolher informações, dados. O produto da Inteligência é o que importa, então não usar, digamos, os recursos disponíveis é complicado. Tem de haver integração de níveis, análise flexível. Essa é uma crítica à compartimentalização, evidentemente, que, na minha opinião, está errada e, finalmente, me parece um sinal bom que os organismos de contra-inteligência estejam separados. A contra-inteligência não deve estar incluída no setor de Inteligência, no nível de Estado e de governo. Não me parece ser uma boa idéia. Normalmente, os controles se tornam muito complexos, porque definir o que é Inteligência e contra-inteligência dentro do governo é uma coisa complicada. Creio que essa seria a nossa contribuição ao Seminário.