

XII Congresso Latinoamericano de Ciência Política

**CONTROLE DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA
NO BRASIL E EM PORTUGAL**

Eixo Temático 25. Forças Armadas e Regimes Militares.

Rodrigo Ribeiro Bedritchuk
Senado Federal, Brasil

Lisboa, Portugal
Julho/2024

I - Introdução

Além de compartilharem de uma herança cultural comum, como o mesmo idioma, Brasil e Portugal viveram sob longos regimes autocráticos no século XX, fato que moldou as escolhas e os formatos de diversas instituições em contextos democráticos. No Brasil, o regime militar durou de 1964 a 1985, tendo cinco Presidentes militares no período. Já em Portugal, a ditadura iniciada por Salazar começou em 1933 e só teve seu fim em 1974, quando o sucessor de Salazar, Marcelo Caetano, foi deposto por uma junta militar.

Órgão natural de toda ditadura é uma “polícia política”, órgão estatal criado teoricamente para reunir e analisar informações para salvaguardar a segurança nacional, mas que, na prática, desvirtua-se num órgão de perseguição da oposição e dos dissidentes. Com ampla autonomia operacional e agindo muitas vezes às margens da lei, frequentemente esses “serviços secretos” se tornam um poder paralelo difícil de ser controlado, mesmo pelo regime autoritário. Nesse particular, Brasil e Portugal também viveram história semelhante, quando o SNI, no Brasil, e o PIDE, em Portugal, protagonizaram o exercício repressivo do aparato de inteligência estatal.

Na transição para a democracia, fica a inquietante questão sobre o que fazer com esse aparato, como utilizá-lo em moldes democráticos e como controlá-lo. O controle das atividades de inteligência, assim, é uma questão central em contextos democráticos, uma vez que envolve o equilíbrio entre a necessidade de segurança nacional e a proteção das liberdades civis e direitos humanos.

O presente trabalho aborda o tema do controle das atividades de inteligência no Brasil e em Portugal, analisando os modelos adotados por cada país e os desafios enfrentados na implementação de um controle eficaz. A análise se concentra na forma como cada país estabeleceu mecanismos de supervisão sobre suas agências de inteligência, considerando as especificidades históricas e políticas que influenciaram esses processos. Especialmente, busca-se compreender as escolhas institucionais adotadas durante a transição democrática, analisando de que maneira a forma e a natureza da transição contribuíram para modelos institucionais distintos. A metodologia inclui uma revisão bibliográfica sobre o tema, análise documental das legislações pertinentes e um estudo comparativo entre os sistemas de inteligência do Brasil e de Portugal.

Os resultados do estudo revelam que, embora Brasil e Portugal tenham adotado diferentes modelos de controle das atividades de inteligência, ambos enfrentam desafios semelhantes em termos de implementação eficaz e manutenção de um equilíbrio adequado

entre segurança e direitos civis. No Brasil, a criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e a estruturação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) representaram passos importantes, mas o controle parlamentar ainda enfrenta dificuldades de efetivação. Em Portugal, a reforma dos serviços de inteligência após a Revolução dos Cravos também trouxe avanços significativos, mas a supervisão contínua e independente permanece um desafio.

O trabalho está organizado da seguinte forma. Na seção II, há uma breve discussão sobre a importância do controle democrático das atividades de inteligência e os principais modelos de supervisão adotados internacionalmente. Na seção III, o trabalho faz uma análise histórica e crítica do sistema de inteligência brasileiro, desde o regime militar até a atualidade, com foco nos mecanismos de controle externo. Na seção IV, analisa-se a evolução dos serviços de inteligência em Portugal, com destaque para as reformas pós-Revolução dos Cravos e os desafios atuais de supervisão. Por fim, a seção final traz uma comparação entre os regimes autocráticos, entre os processos de transição democrática e entre os modelos de controle externo da inteligência adotados.

O controle das atividades de inteligência em democracias é uma tarefa complexa e multifacetada. Este trabalho busca contribuir para o entendimento dessa complexidade, oferecendo uma análise detalhada e comparativa dos modelos adotados no Brasil e em Portugal, ressaltando que modelos institucionais dependem de trajetórias históricas, bem como da cultura política de controle.

II - Controle externo da inteligência

O controle das atividades de inteligência é uma questão central em contextos democráticos, uma vez que envolve o equilíbrio entre a necessidade de segurança nacional e a proteção das liberdades civis e direitos humanos. Em muitos países democráticos, o controle externo da inteligência foi deficiente ou mesmo ausente. A ideia de controle democrático ganhou força a partir da década de 1970, com escândalos envolvendo agências de inteligência, bem como com a redemocratização da América Latina e da Europa oriental, o que levou a esforços para apagar práticas autoritárias dos regimes anteriores (GILL; PYTHIAN, 2006). O problema é ainda maior em países que viveram transição democrática, saindo de modelos autocráticos para democracias. Nesse sentido, a democratização representa um ponto crítico para os serviços de inteligência, que podem passar por um longo processo de reforma devido às especificidades políticas locais, à forma da transição democrática e ao papel desempenhado pelas Forças Armadas (ESTEVEENS; RODRIGUES, 2020)

As atividades de inteligência, como a coleta de informações e operações secretas, remontam a tempos antigos, mas sua formalização e institucionalização ocorreram principalmente no século XX. Durante a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, o uso da inteligência militar se tornou crucial. No entanto, foi durante a Guerra Fria que as agências de inteligência ganharam destaque e poder significativos, como a CIA nos Estados Unidos e o KGB na União Soviética.

Dois dos modelos mais debatidos de supervisão são o controle parlamentar e o controle por agências independentes. A ideia de que cabe ao parlamento fornecer a estrutura principal para o controle externo é quase universal, mas pesa contra esse modelo a crítica de que parlamentares não seriam controladores apropriados devido à sua tendência partidária e o risco de vazarem informações (GILL, PYTHIAN, 2006). Outras críticas se somam ao modelo de controle parlamentar, como a falta de especialização técnica sobre o assunto (WILLS, 2007), e o desinteresse político, levando a uma supervisão menos frequente e superficial (CAPARINI, 2007).

Ainda assim, os parlamentares gozam de legitimidade popular e podem ser capazes de produzir um controle de alto nível, repercutindo sua atuação junto ao grande público, o que pode trazer maior transparência ao controle, além de poderem promover ajustes legais ou orçamentários nas agências de inteligência como fruto de seu controle.

O modelo de agência independente, por sua vez, busca se contrapor às deficiências e falhas apontadas num controle parlamentar, dotando uma agência governamental específica da tarefa de exercer o controle externo. Nesse sentido, a agência independente teria ganho de especialização, atuação política imparcial e poderia exercer suas atividades de forma contínua, sem interferências dos ciclos eleitorais. Inversamente, a falta de legitimidade seria sua maior deficiência, trazendo o risco de ter uma atuação pouco transparente e até política.

Nos Estados Unidos, adota-se o modelo de controle parlamentar. O controle das atividades de inteligência foi inicialmente frágil. Após os escândalos das décadas de 1970, como o caso Watergate e as revelações dos abusos cometidos pela CIA e FBI, houve um movimento significativo em direção à criação de mecanismos de supervisão. Isso resultou na criação das comissões Church e Pike, que recomendaram reformas importantes. Essas recomendações levaram à criação de comitês permanentes de supervisão no Congresso, como o Senate Select Committee on Intelligence e o House Permanent Select Committee on Intelligence.

Já no Canadá, a supervisão das atividades de inteligência é realizada por meio de vários órgãos. O National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians (NSICOP) é

responsável pela revisão das operações de segurança e inteligência, enquanto o National Security and Intelligence Review Agency (NSIRA) supervisiona a conformidade legal e as práticas das agências de inteligência. Este modelo reflete uma abordagem mais integrada e coordenada de supervisão parlamentar e independente.

Independentemente do modelo adotado, o controle das atividades de inteligência em contextos democráticos enfrenta vários desafios. A necessidade de sigilo operacional muitas vezes entra em conflito com a transparência e a prestação de contas. Além disso, a rápida evolução das tecnologias de vigilância e coleta de dados exige adaptações constantes nos mecanismos de supervisão.

O controle das atividades de inteligência em democracias é uma tarefa complexa e multifacetada. Os modelos de controle variam entre países, refletindo diferentes tradições políticas e jurídicas. No entanto, todos enfrentam desafios comuns, como o equilíbrio entre segurança e liberdades civis.

Nas seções seguintes, o trabalho analisará brevemente a transição democrática no Brasil e em Portugal, bem como os modelos adotados para o controle externo das atividades de inteligência em cada país.

III - Sistema de inteligência e controle no Brasil

O atual sistema de inteligência no Brasil responde a traumas e desafios do passado recente do regime militar, de modo que não é possível entender sua estrutura hoje sem que antes se volte o olhar para trás. Aliás, mais importante até do que analisar o sistema de inteligência durante a ditadura militar, é buscar entender como se deu o processo de transição para a democracia.

O primeiro órgão de inteligência no Brasil foi o Conselho de Defesa Nacional (CDN), criado em 1927 pelo Presidente Washington Luís, no contexto das agitações políticas da década de 1920. Posteriormente, o CDN é substituído pelo Serviço Federal de Informações e Contrainformações (SFICI). Em comum aos dois órgãos está o seu foco em ameaças internas, voltando-se contra opositores e inimigos do governo (BRANDÃO, 2010; CEPIK, 2022).

O período 1946-1964 é marcado por instabilidade política nas sucessões presidenciais, com a presença constante dos militares como agentes políticos atuantes. No contexto da Guerra Fria, e com a sombra inquietante da Revolução Cubana a se projetar sobre a América Latina, o Brasil vira uma peça importante no tabuleiro internacional. O processo de deterioração institucional se agrava desde o início dos anos 1960, com a eleição de Jânio Quadros, um outsider do mainstream político (fora da rivalidade entre os três principais partidos: PSD, PTB

e UDN), assume o governo em janeiro de 1961, promovendo uma política externa independente (SKIDMORE, 2010). Contudo, surpreendentemente o Presidente Quadros renuncia ao mandato em 25 de agosto de 1961.

Uma grave crise se instala, pois o Vice-Presidente, João Goulart, além de ser rotulado de comunista por vários opositores, encontrava-se em viagem oficial à China. Após lutas políticas que quase culminaram em uma guerra civil, finalmente Goulart assume a presidência, mas sob a condição de ser um presidente sem poderes, já que um dos pontos do acordo político que permitiu a sua posse foi justamente a alteração do sistema de governo para o parlamentarismo. Dois anos depois, em 1963, o Brasil aprova nova emenda constitucional, retomando o sistema presidencialista e conferindo mais poderes a João Goulart. Entretanto, devido a uma série de conflitos, projetos políticos e falas ambíguas, o clima entre o Presidente e os militares se agrava.

Finalmente, em 31 de março de 1964 o Presidente Goulart é deposto pelo próprio Congresso Nacional, que declarou vago o cargo devido ao paradeiro desconhecido de João Goulart, empossando o Presidente da Câmara dos Deputados e realizando eleições indiretas dias depois. Assume a Presidência da República o General Castelo Branco. Observa-se, já aí, um ponto distintivo do regime militar no Brasil: a manutenção de instituições e procedimentos democráticos, ainda que de forma relativa. Com efeito, tanto o Congresso Nacional quanto a Suprema Corte, além de diversos segmentos da sociedade civil, apoiaram a deposição de Goulart e a instauração de um Presidente *pro tempore*, até as próximas eleições gerais, previstas para outubro de 1966.

A união entre os militares, a classe política e parcelas expressivas da sociedade civil fez do regime instaurado em 1964 um regime de certa forma híbrido e mais complexo de analisar, pois, como exemplo, tratava-se de um regime que, se perseguia opositores, também realizava eleições e permitia o funcionamento de um partido de oposição. A censura, a tortura e a legislação casuisticamente aprovada, por óbvio, ressaltam o lado ditatorial do regime. Não obstante, não se pode deixar de lado essa faceta que buscava legitimidade, pois é o que pode explicar a facilidade na queda de Goulart e o processo lento e gradual da transição para a democracia.

É nesse contexto que é criado o Serviço Nacional de Informações (SNI), em 13 de junho de 1964, órgão principal do sistema de inteligência do regime militar. Se os serviços de inteligência no Brasil historicamente sempre foram voltados para ameaças internas, não foi diferente com o SNI. Pelo contrário, por estar inserido no contexto de forte polarização da

Guerra Fria, e por nascer em um regime de exceção, o aparato do SNI foi utilizado para detectar e neutralizar ameaças ao regime, sejam elas da luta armada, sejam de políticos.

Cabia ao SNI, nos termos da Lei nº 4.341/1964, “superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contra informação, em particular as que interessem à Segurança Nacional” (art. 2º). Seu chefe tinha o status de Ministro de Estado, e sua indicação deveria ser aprovada pelo Senado. Além disso, a própria lei dispunha que o SNI estava “isento de quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamentos e efetivos” (art. 4º, § 2º). A lei não previa qualquer espécie de controle sobre os atos do SNI.

O SNI convivia com outros órgãos de inteligência. Por exemplo, cada Força tinha à sua disposição um órgão próprio voltado às atividades de inteligência. O Exército tinha o Centro de Inteligência do Exército (CIE), a Marinha, o Centro de Informações da Marinha (CENIMAR) e a Aeronáutica, o Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica (CISA). Havia, portanto, superposição e até competição de funções entre os órgãos de inteligência (BRANDÃO, 2010).

De uma forma geral, entretanto, o aparato de inteligência do Estado era forte, autônomo e repressivo (BRUNEAU, 2007). Segundo Brandão, não havia qualquer mecanismo de controle ou freio institucional dos órgãos de inteligência, exceto a preocupação “dos militares em se legitimarem enquanto instituição e enquanto governo” (2010, p. 130). A ampla autonomia, a opacidade do sistema, a extensão das ações voltadas à segurança nacional e executadas em todo o país e a falta de controle - tudo isso fez do sistema de inteligência um “quarto serviço militar” ou um “estado dentro do estado” (GILL, 2012), ou ainda, um “poder paralelo” (CEPIK, 2022).

A transição para a democracia operou-se em um processo longo e gradativo, liderado pelos próprios militares, o que permitiu que eles ditassem o ritmo e de certa forma controlassem o processo (BRUNEAU, 2007). Foi o Presidente Ernesto Geisel (1974-1979) quem iniciou o processo de distensão política, seguido pelo Presidente João Baptista Figueiredo (1980-1985), apesar dos vários segmentos dentro das próprias Forças Armadas contrárias à transição. Os agentes de inteligência, em geral, manifestavam-se contrários à abertura política, uma vez que perderiam poder com o regime democrático e temiam investigações e punições por violações aos direitos humanos (BRANDÃO, 2010, p. 131).

Um dos pontos centrais das negociações para a abertura política foi a aprovação da Lei da Anistia, ampla e irrestrita, abrangendo tanto civis que exerceram atos contrários ao regime militar, quanto os próprios militares e agentes do Estado. A passagem de poder para o primeiro

Presidente civil em 21 anos foi negociada e realizada por eleição indireta, quando o Congresso Nacional elegeu Tancredo Neves. Um acontecimento fortuito teve grande impacto no aspecto da transição democrática brasileira: Tancredo veio a falecer antes de assumir a Presidência, sendo empossado o seu Vice, José Sarney.

Esse fato assume um relevo importante, já que Sarney não tinha respaldo popular como Tancredo Neves, não sendo também uma liderança política legítima dentro do campo oposicionista. Após o fracasso de um plano econômico, Sarney se tornou um Presidente impopular e minoritário (POWER, 1998), sendo refém de outros líderes partidários, o que acabou por dar uma sobrevida ao poder militar dentro do governo civil. Os militares ainda mantiveram seis ministros dentro do gabinete (Exército, Marinha, Aeronáutica, Estado-Maior, Casa Militar e SNI), preservando cargos-chave em projetos estratégicos, como na Amazônia e nos projetos nucleares (BRANDÃO, 2010).

Foi apenas com a eleição de Fernando Collor, em 1989, que a transição democrática se consolidou, com a eleição direta de um civil e a subordinação dos militares aos civis. Nessa linha, Collor extinguiu o SNI no primeiro dia do seu governo, em 15 de março de 1990, passando o setor de inteligência à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), vinculada à Presidência da República e chefiada por um civil. Apesar desse movimento, observou-se grande descaso político com a reformulação do setor de inteligência na década de 1990, influenciado pelo estigma do SNI e também pela percepção compartilhada de que o Brasil é um país sem inimigos externos e sem ameaças que justifiquem a existência de um aparato forte de inteligência (GILL, 2012).

Nesse período, alguns projetos de lei foram apresentados pelo governo e também por parlamentares de esquerda, delineando o sistema de inteligência num contexto democrático, e prevendo o controle externo pelo parlamento. Quando assumiu o governo em 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) propôs, por medida provisória, a criação de uma agência central de inteligência. A medida não foi bem recebida no parlamento, que pretendia debater os termos da reestruturação. O governo, então, mandou um projeto de lei em 1997, que foi aprovado pelo Congresso Nacional em 1999, consolidando, então, o novo sistema brasileiro de inteligência.

O breve histórico mostrado aqui ajuda a entender a demora para que o país adotasse uma legislação sobre inteligência. Por um lado, a força e autonomia do sistema de inteligência encabeçado pelo SNI trouxe um grande estigma à atividade, levando a que a comunidade política agisse simplesmente com descaso para com o setor, sem enfrentar os desafios da reformulação democrática. Por outro lado, a natureza híbrida do regime militar, com diversas

instituições que conferiam certo verniz democrático, bem como o processo de transição lento e negociado, fez com que muitas estruturas se mantivessem intactas e permanecessem inalteradas já com o regime civil e a volta da democracia. Vale dizer, foi apenas catorze anos após o fim do regime militar em 1985 que uma legislação tratou de inteligência de maneira ampla no Brasil.

A Lei n° 9.883, de 7 de dezembro de 1999, criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), responsável por “planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País” (art. 3º). Além disso, a legislação criou o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), tendo a ABIN como órgão central e integrado por “órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência”, na forma de ato do Presidente da República (art. 2º). Por fim, a lei dispôs que o controle externo seria realizado por órgão do Congresso Nacional, integrado pelos líderes da maioria e minoria de cada Casa, bem como pelos Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional de cada Casa.

Segundo Cepik (2022), a partir da aprovação da Lei n° 9.883/1999, teve início um período de consolidação do sistema de inteligência, concorrendo para tanto a subordinação da ABIN ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, a criação de subsistemas de inteligência e a estruturação do conselho do SISBIN. No que tange ao controle externo, entretanto, não se observou grande engajamento político para o exercício de tal atividade.

Como visto, o modelo adotado pelo Brasil foi o de controle externo pelo parlamento, enfatizando o controle legal das atividades de inteligência e contra-inteligência, prevenindo abusos e coibindo excessos na sua atuação. O controle parlamentar da inteligência seria decorrência natural do interesse dos poucos parlamentares que buscaram a reformulação do setor, dotando o Congresso de mecanismos para supervisionar os atos das agências de inteligência. Entretanto, a prática mostra que esse controle nunca se efetivou como esperado.

A comissão incumbida do controle externo da inteligência é a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), formada por seis parlamentares, três senadores e três deputados (os líderes da maioria e minoria e o Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional de cada Casa, conforme dispõe o art. 6º da Lei n° 9.883/1999). De 2000, quando ocorreu sua primeira reunião, até 2013, a CCAI realizou reuniões esporádicas, apresentando um padrão reativo de atuação. Em 2013, após longo debate entre os poucos parlamentares engajados no controle, o Congresso aprovou a Resolução n° 1, de 2013, do

Congresso Nacional, norma interna que institucionalizou o órgão, delineando melhor suas atribuições, composição e atuação.

A Resolução aumentou os membros da CCAI de seis para doze parlamentares, sendo seis senadores e seis deputados, prevendo reuniões mensais e secretas. Porém, mesmo com esse importante avanço institucional, o padrão de atuação da CCAI não se alterou, sendo marcado pela reatividade. De 2014 a 2023, a comissão realizou 33 reuniões, uma média de pouco mais de três reuniões por ano.

A grande questão que se levanta sobre o controle externo da inteligência no Brasil é como fazer para que a CCAI se torne mais ativa e efetiva em sua missão institucional. Não à toa, alguns projetos foram apresentados por parlamentares tendo por referência o modelo de agência independente, adotado, por exemplo, no Canadá e em Portugal. Nesse sentido, pode-se citar a PEC 67/2012, apresentada pelo Senador Fernando Collor, que prevê a instituição do Conselho Nacional de Controle da Atividade de Inteligência, órgão auxiliar do Poder Legislativo, formado por 9 conselheiros indicados pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, pela Presidência da República, pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Em linhas gerais, o comportamento da CCAI no Brasil não destoa muito do esperado para um controle parlamentar da inteligência. Ora, uma vez que inteligência não dá votos, além de ser uma área especializada, é muito difícil obter o engajamento comprometido dos parlamentares (GONÇALVES, 2019). Por outro lado, por terem mandato popular, o controle exercido pelos parlamentares goza de legitimidade e força política, podendo, inclusive, equilibrar as correntes políticas.

Por essa razão, mirar outros modelos de controle externo ajuda a trazer alternativas institucionais. Dessa forma, a seção seguinte analisa o caso de Portugal, que também passou por um regime autocrático e viveu uma transição para a democracia no passado recente. Mas, ao contrário do Brasil, o modelo adotado para o controle externo da inteligência foi o de agência independente, vinculada ao parlamento.

IV - Sistema de informações e controle em Portugal

Diferente do Brasil e de outros países da América Latina que conviveram com ditaduras que nasceram no contexto da Guerra Fria, o regime autocrático em Portugal surgiu mais cedo, ainda no cenário de crise das democracias liberais da década de 1930, no entreguerras. Nesse sentido, a ditadura portuguesa se assemelha muito mais à ditadura de Vargas no Brasil do que

à ditadura militar. Ambos os regimes, o de Salazar e o de Vargas, eram corporativistas, tinham inspirações fascistas e estavam concentrados em um único líder populista e autocrático. Ambos, igualmente, foram depostos por uma combinação de forças militares e elite política insatisfeita. A diferença foi que o regime de Portugal teve duração expressiva, atravessando quatro décadas.

A ditadura em Portugal, conhecida como Estado Novo (outra semelhança com o regime varguista no Brasil), teve início em 1933 e foi liderada por António Salazar até 1968, quando foi sucedido por Marcelo Caetano. Este regime autoritário durou até a Revolução dos Cravos em 1974, que marcou o início da transição democrática no país.

Após um período de instabilidade política e social, António de Oliveira Salazar, economista e professor universitário, tornou-se Ministro das Finanças em 1928 e rapidamente consolidou seu poder, tornando-se o principal arquiteto do novo regime. Em 1933, foi aprovada uma nova Constituição que formalizou o Estado Novo, estabelecendo um governo fortemente centralizado e autoritário.

O regime de Salazar era caracterizado pelo controle rigoroso sobre a vida política e social. A censura, a repressão das liberdades civis e a perseguição de opositores políticos eram práticas comuns. Para garantir a estabilidade e a continuidade do regime, Salazar estabeleceu um eficiente sistema de informações e repressão.

O principal instrumento de repressão do Estado Novo foi a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), criada em 1945, sucedendo a Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (PVDE). A PIDE tinha amplos poderes para monitorar, deter e interrogar qualquer pessoa suspeita de atividades subversivas. A utilização de informantes, a interceptação de correspondências e escutas telefônicas eram métodos comuns utilizados para controlar a oposição. A PIDE desempenhou um papel central na repressão de movimentos de resistência interna e na luta contra o movimento de independência nas colônias portuguesas, especialmente em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. A brutalidade e a eficiência da PIDE em suprimir a dissidência eram bem conhecidas, e seu legado de medo e repressão marcou profundamente a sociedade portuguesa. Com a passagem de poder de Salazar para Marcelo Caetano, a PIDE foi sucedida pela Direção-Geral de Segurança (DGS) em 1969.

A transição democrática em Portugal se deu com a Revolução dos Cravos em 25 de abril de 1974, quando o Movimento das Forças Armadas (MFA), grupo de oficiais militares insatisfeitos com a guerra colonial e com o regime autoritário, promoveu um golpe de estado. A revolução contou com o apoio popular e resultou na queda do governo de Marcelo Caetano, que sucedera Salazar em 1968. No biênio 1974-1975, Portugal passou por um período de

instabilidade política, com a ascensão de uma nova elite política ao poder, mas tutelada pelos militares, e com o risco de um governo de extrema-esquerda (ESTEVENS; RODRIGUES, 2020).

Não obstante as incertezas naturalmente trazidas por um processo revolucionário, o país conseguiu implementar várias reformas democráticas, incluindo a legalização de partidos políticos, a realização de eleições livres e a redação de uma nova Constituição, promulgada em 1976, o que conferiu estabilidade ao novo regime democrático a partir de então. A virada democrática em Portugal levou a uma onda de independência das antigas colônias portuguesas: Guiné-Bissau, Angola, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Logo, observa-se que a transição democrática operou-se quase de forma abrupta, em um processo revolucionário, muito diferente da transição negociada que se viu no Brasil.

A ruptura aguda com o passado autoritário leva muitas vezes à polarização, e foi o que ocorreu no caso português (ESTEVENS; RODRIGUES, 2020). O sistema PIDE/DGS foi imediatamente abolido pela revolução. Nesse período, a atividade de informações ficou dispersa entre órgãos estatais, em situação de “anarquia” e “desconfiança generalizada” entre partidos políticos, grupos da sociedade civil e militares (RODRIGUES, 2015, p. 29), impedindo a consolidação de um sistema unificado e democrático.

Mas se no campo institucional havia confusão, isso não significa a inexistência de interesse político na seara da inteligência. Rodrigues (2015) relata que, ainda em 1975, alguns órgãos de informações foram cooptados por partidos de extrema-esquerda. Assim, se o aparato estatal de inteligência deixou de pertencer ao regime autoritário de Salazar, correu o risco de ser utilizado pela extrema-esquerda logo após a queda da ditadura. Esse “duplo legado”, o primeiro vindo do regime de Salazar e o segundo vindo da extrema-esquerda, ajudou a forjar o sistema de inteligência português nos anos seguintes, refletindo tanto em um forte controle democrático quanto em uma falta de integração entre os serviços (ESTEVENS; RODRIGUES, 2020).

Gouveia lembra que, mesmo com o advento da democracia, lidar com sistemas de inteligência após regimes ditatoriais suscita “trauma psicológico, trauma histórico e trauma político” (2013, p. 67). Dessa forma, devido ao pesado estigma, o sistema de informações português viveu um grande vácuo de 1974 a 1984, sendo suas funções preenchidas pelos serviços de informações dos militares.

Em 1976, o Presidente Ramalho Eanes nomeou um grupo de trabalho incumbido de organizar um serviço de informações civis. O grupo se reuniu por dois anos e apresentou

dezenove versões de uma lei para a área. Porém, a reforma legislativa não avançou devido à impopularidade que o tema da inteligência ainda suscitava na população em geral.

No início da década de 1980, atentados terroristas¹ fizeram que os portugueses se apercebessem da necessidade de um aparato estatal de inteligência. Assim, finalmente uma legislação foi aprovada em 1984 (Lei-Quadro nº 30/1984), criando o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), integrado pelo Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), voltado à segurança externa; pelo Serviço de Informações de Segurança (SIS), voltado à segurança interna; e pelo Serviço de Informações Militares (SIM), voltado às informações militares. Além disso, em sua versão inicial, a legislação já previa dois órgãos de controle: o Conselho de Fiscalização do SIRP (CFSIRP) e o Conselho de Fiscalização de Dados do SIRP (CFDSIRP).

Já em 1985, é instalado o CFSIRP, bem como designado Secretário-Geral do SIRP o General Pedro Cardoso, que ficaria no cargo por cerca de vinte anos (RODRIGUES, 2015, p. 34), contribuindo, assim, para a consolidação e continuidade do sistema de informações português nos moldes democráticos.

O SIRP sofreu diversas modificações pontuais ao longo do tempo. A mais importante delas se deu em 2004, quando, após os atentados terroristas de 11 de setembro, vários sistemas de inteligência no mundo foram reformulados. Nesse esteio, foi aprovada a Lei-Quadro nº 4/2004, que trouxe algumas inovações: centralidade do sistema de informações em um Secretário-Geral, nomeado pelo Primeiro-Ministro; subordinação hierárquica do SIS e do SIED ao Secretário-Geral; criação de estrutura administrativa e autonomia financeira e operacional. Anos antes, a atividade de inteligência ganhou prestígio e base constitucional, uma vez que a revisão constitucional de 1997 indicou que as atividades de informações são da competência legislativa exclusiva do Poder Legislativo, não do governo nem de entes subnacionais (GOUVEIA, 2013).

Por fim, em 19 de fevereiro foi promulgada a Lei nº 9/2007, a Lei Orgânica do Sistema de Informações da República Portuguesa (LOSIRP), reunindo a legislação esparsa e conferindo unidade ao quadro normativo do setor, dando ao SIRP sua feição atual. O SIRP articula-se em quatro divisões: o Conselho Superior de Informações (CSI); o Secretário-Geral do SIRP (SGSIRP); o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED); e o Sistema de Informações de Segurança (SIS).

¹ Foram registrados atentados de grupos revolucionários de direita (Rede Bombista), de esquerda (Forças Populares), bem como de extremistas islâmicos, como a Organização Abu Nidal (ESTEVENS; RODRIGUES, 2020, p. 28).

A fiscalização externa do SIRP foi estruturada em uma base dualista, sendo atribuída a dois órgãos distintos. Primeiro, há o controle político-parlamentar, atribuído ao Conselho de Fiscalização do SIRP (CFSIRP), órgão composto por três membros, com mandato de quatro anos, eleitos pela Assembleia da República. Segundo, há o Conselho de Fiscalização de Dados do SIRP (CFDSIRP), formado por três membros do Ministério Público, exercendo uma fiscalização jurisdicional (GOUVEIA, 2013, p. 77).

O controle principal do SIRP está no CFSIRP, que funciona como agência independente, embora com respaldo político, já que seus membros são eleitos por dois terços da Assembleia da República. A estrutura física de apoio, bem como o pessoal, é fornecido ao CFSIRP pela própria Assembleia, que também dota o Conselho de dotação orçamentária específica. Cabe ao CFSIRP uma ampla atividade de fiscalização do sistema de informações de Portugal, incluindo: apreciar relatórios dos serviços de informações; receber relatórios bimestrais do Secretário-Geral do SIRP, podendo solicitar esclarecimentos e informações complementares; solicitar esclarecimentos ao Conselho Superior de Informações; efetuar visitas de inspeção; emitir pareceres anuais sobre o funcionamento do SIRP, que são apresentados à Assembleia.

V - Considerações finais

A comparação entre as reformas e o controle do sistema de inteligência de Brasil e Portugal ajuda a colocar em debate algumas questões. Primeiramente, a importância da transição democrática para determinar as escolhas institucionais do novo regime democrático.

Nesse sentido, a própria ditadura militar brasileira possuía algumas características peculiares, como eleições parlamentares, existência de partido político de oposição e estruturas institucionais que conferiam legitimidade ao regime. Esse fato ajuda a entender porque a transição democrática não ocorreu de forma abrupta ou num impulso revolucionário. Apesar da repressão, da censura e dos inúmeros casos de tortura, a oposição política legalmente existente era um ponto de ressonância da insatisfação popular com o regime, funcionando como válvula de escape das demandas democráticas. Quando essa oposição ganhou força e grande apoio de movimentos sociais, e os próprios militares se viram enredados em contradições internas, então o regime autoritário ruiu, permitindo que a abertura democrática se desenrolasse num processo até natural, embora lento e gradual.

O resultado foi uma transição pacífica, mas negociada, com um longo tempo de convívio entre estruturas e autoridades do antigo e do novo regime. No que tange aos serviços

de inteligência, essa característica da transição democrática brasileira pode ser observada na forte influência dos militares no governo Sarney, em sua presença maciça no ministério, e na continuidade do SNI até 1990. Se Collor extinguiu o SNI, sua estrutura ainda foi mantida e nenhum controle foi previsto.

Apenas em 1999 a legislação brasileira de fato reestruturou o sistema de inteligência, criando uma agência central, um sistema integrado por vários órgãos estatais, e prevendo o controle parlamentar por órgão do Congresso Nacional. A nova legislação, contudo, não foi capaz de conferir a legitimidade esperada aos serviços de inteligência. Pesou aqui, talvez, a ausência de ameaças externas visíveis e o foco dos políticos e do Estado em reformas econômicas e sociais.

Já no caso português, a ditadura de Salazar perdurou por quatro décadas e foi concentrada em um único líder autocrático e populista, o que, por certo, eleva o clamor popular e político por alguma alternância de poder. Não à toa, a transição democrática em Portugal operou-se por uma revolução, liderada pelas Forças Armadas, mas com grande ressonância popular e nas elites políticas aliadas do poder. O processo revolucionário acelerou reformas, buscando extinguir estruturas do antigo regime. Nessa linha, o PIDE/DGS, órgão de inteligência que agia de forma repressiva contra dissidentes políticos, foi imediatamente extinto. Contudo, divergências entre grupos políticos, além do legado negativo, impediram a estruturação imediata de um sistema de inteligência civil.

Foram circunstâncias históricas que motivaram os políticos portugueses a saírem da inércia. Atentados terroristas no início da década de 1980 mostraram a importância de um setor de inteligência eficiente, mesmo num contexto democrático. Assim é que foi aprovada a legislação portuguesa que criou o SIRP, prevendo, já no seu início, em 1984, um controle dual, tanto político-finalístico, quanto judicial.

Outro ponto de comparação entre os dois países diz respeito ao modelo adotado para o controle externo da inteligência. No Brasil, o modelo de controle adotado foi o parlamentar, com a constituição de uma comissão mista para exercer o controle e a fiscalização do Sistema Brasileiro de Inteligência. A escolha institucional decorre do interesse manifestado por parlamentares no início da década de 1990 em reformular o setor no Brasil, conferindo legitimidade e prevendo o controle democrático. Assim, a Lei nº 9.883/1999 previu que tal controle seria exercido por órgão do Congresso Nacional.

O Brasil vive todos os dilemas de países que optaram por tal modelo. Por um lado, a falta de interesse político dada a especificidade do tema e a percepção de que o engajamento não traz retornos eleitorais. Por outro lado, uma grande desconfiança de agentes de inteligência

quanto ao controle exercido por políticos, levando a uma atuação defensiva e desconfiada (HENRIQUES, 2017). Não sem razão, a atuação da CCAI, a comissão congressional que exerce o controle externo das atividades de inteligência, tem sido marcada pelo desinteresse e por um padrão meramente reativo.

Em Portugal, por sua vez, o modelo de controle foi o de agência independente. O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFSIRP) constitui-se em órgão técnico, formado por três conselheiros com mandato de quatro anos. Apesar de ser escolhido pelo parlamento português, o que lhe confere certo viés político, o CFSIRP possui poderes e instrumentos próprios, definidos em lei, e tende a agir de forma mais técnica, dada a especialização de seus conselheiros.

Ora, alguns estudos defendem que agências independentes de controle externo são geralmente mais imparciais e objetivas. Por serem compostas por especialistas com conhecimento técnico e jurídico, podem avaliar as operações de inteligência de maneira eficaz. Esse nível de especialização garante uma supervisão mais precisa e informada, contribuindo para a eficiência e a eficácia da supervisão (CAPARINI, 2007). Por outro lado, o modelo de agência independente apresenta alguns riscos, sendo o principal deles a politização da agência, o que pode comprometer sua imparcialidade e eficiência (BORN, 2002). Outro risco é a resistência das agências à fiscalização por conselheiros não políticos e, portanto, sem legitimidade popular (LOWENTHAL, 2017).

Logo, não é meramente o modelo institucional adotado que tem o condão de fortalecer o controle, mas também fatores históricos e uma cultura democrática de controle. No caso do Brasil, em caso de adoção do modelo de agência independente, o país poderia observar a mesma ineficiência de controle, talvez até incorrer em retrocessos. Por exemplo: a maioria parlamentar poderia simplesmente deixar os cargos da agência vagos, sem eleição, o que comprometeria sua atuação. Poderia, também, indicar atores políticos, e não técnicos, o que faria do controle externo algo meramente simbólico e figurativo, além de parcial. As agências de inteligência, por sua vez, poderiam se negar sistematicamente a se submeter ao controle externo de agentes externos não políticos.

Ainda há um longo caminho a percorrer no que se refere aos sistemas de inteligência em contexto democrático e seus órgãos de controle externo. Além de comparar práticas e modelos institucionais adotados em outros países, deve-se levar em conta que fatores históricos e culturais têm peso ainda mais relevante na análise, conforme visto nas trajetórias distintas entre Brasil e Portugal.

Referências

BORN, Hans. *Democratic Accountability of Intelligence Services*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2002.

BRUNEAU, Thomas. Intelligence Reforms in Brazil: Contemporary Challenges and the Legacy of the Past. *Strategic Insights*, v. VI, n. 3, mai. 2007.

CAPARINI, M. Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. In H. BORN; M. CAPARINI, M (Eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*. Ashgate, 2007.

CEPIK, Marco. Structural Change and Democratic Control of Intelligence in Brazil. In: BRUNEAU, Thomas; BORAZ; Steven (eds.). *Reforming Intelligence*. Austin: Texas, 2007.

CEPIK, Marco. Brazil. In: MATEI, Florina C.; HALLADAY, Carolyn; ESTÉVEZ, Eduardo E. (eds.). *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2022.

ESTEVEENS, João; RODRIGUES, Teresa Ferreira. Democracy and Intelligence Culture in Portugal (1974-2019): A Complex Relationship. *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, n. 22, v. 1, p. 20-41, 2020.

GILL, Peter; PHYTHIAN, Mark. *Intelligence in an Unsecure World*. Cambridge: Polity Press, 2006.

GONÇALVES, Joannisval Brito. *Políticos e Espiões: o controle da atividade de inteligência*. Niterói, RJ: Impetus, 2019.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização. *Revista de Direito e Segurança*, n.1, p. 63-85, jan./jun. 2013.

HENRIQUES, João Manuel Nunes. *Os Serviços de Informações nos Sistemas Democráticos: supervisão e controlo da actividade das agências de informações*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade Nova de Lisboa, 2017.

LOWENTHAL, M. M. *Intelligence: From Secrets to Policy*, CQ Press, 2017.

POWER, Timothy. The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil. In: CAREY, John e SHUGART, Matthew (eds.). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press, 1998.

RODRIGUES, César Henrique Morgado. *Serviços de Informações Portugueses: estruturas, missões, recursos*. Dissertação (mestrado em Ciências Políticas e Relações Internacionais), Universidade Nova de Lisboa, 2015.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castello (1930-1964)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

WILLS, A. Guidebook: *Democratic Oversight and Reform of the Security Sector*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2011.