

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC RODRIGO RAMOS DE SOUZA

“SEGREDO” E “TRANSPARÊNCIA”: A compatibilização em um Estado
Democrático de Direito

Rio de Janeiro

2022

CC RODRIGO RAMOS DE SOUZA

“SEGREDO” E “TRANSPARÊNCIA”: A compatibilização em um Estado Democrático de Direito

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (RM-1) CLAUDIO MUNIZ JOBIM

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Capitão de Mar e Guerra (RM1) Claudio Muniz Jobim, pelos valiosos ensinamentos, além do apoio permanente durante todo o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos meus digníssimos pais Laudelino e Almira, por nunca terem medido esforços na luta por proporcionar a melhor educação a mim e ao meu irmão Rafael. Todos os sonhos conquistados até aqui só foram possíveis graças a vocês.

À minha esposa Éllida pelo amor e carinho incondicionais. A espera pela chegada do nosso primeiro filho, o já amado Benício, foi o meu maior combustível nessa desafiadora singradura.

A todos os amigos que me apoiaram e contribuíram com conselhos oportunos até a entrega desta dissertação.

Por fim, ao meu bom Deus e à Nossa Senhora de Nazaré, por me manterem firme do início ao fim.

RESUMO

No Estado moderno sempre houve a preocupação dos governados em limitar o poder dos governantes. Com a consolidação dos Estados democrático e de direito, a publicização dos atos governamentais passou a ser uma exigência indeclinável, por estar diretamente relacionada à representatividade dos cidadãos nos governos elegíveis. Em que pese a Atividade de Inteligência ser imprescindível à segurança do Estado e da sociedade, ela se difere das outras políticas públicas, pois utiliza o sigilo ou “segredo” como recurso fundamental. Em contrapartida ao sigilo de informações, existe ainda a obrigatoriedade do princípio da transparência para nortear as políticas públicas desenvolvidas no modelo atual do Estado Democrático de Direito. Dessa maneira, o propósito desta pesquisa é analisar quais são as possibilidades de compatibilização entre o sigilo inerente a Atividade de Inteligência e a transparência, ambas vistas como políticas públicas em favor do bem-estar da sociedade. Para atingir esse objetivo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, adotando-se um desenho exploratório de pesquisa, visando, sobretudo, oferecer uma visão panorâmica dos elementos que caracterizam a dicotomia existente entre “segredo e transparência”. Para tanto, foram estudados aspectos doutrinários da Atividade de Inteligência e relevantes da Lei de Acesso à Informação. Observou-se, ao fim, sem querer esgotar o tema, que controle externo e interno e a valorização da ética são elementos fundamentais para tal compatibilização.

Palavras-chave: Atividade de Inteligência. Contraineligência. Estado Democrático de Direito. Políticas Públicas. Segredo. Transparência.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas.....	55
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

EUA –	Estados Unidos da América
CF –	Constituição Federal
DNI –	Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência
END –	Estratégia Nacional de Defesa
FDAI –	Fundamentos Doutrinários da Atividade de Inteligência
ENI –	Estratégia Nacional de Inteligência
LAI –	Lei de Acesso à Informação
PDN –	Processo Decisório Nacional
PND –	Política Nacional de Defesa
SGM –	Segunda Guerra Mundial
URSS –	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	10
2.1	OS LIMITES DO PODER DO ESTADO.....	10
2.2	AS CARACTERÍSTICAS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	13
2.3	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL DE 1988.....	16
3	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
3.1	A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
3.2	A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA PARA O ESTADO	19
3.3	A TRANSPARÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	20
3.4	A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	22
4	A UTILIZAÇÃO DO SEGREDO PELO ESTADO	24
4.1	A EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	24
4.2	A SEGURANÇA NACIONAL COMO JUSTIFICATIVA.....	27
4.3	OS DESAFIOS DA INTELIGÊNCIA NA PREVENÇÃO DE AMEAÇAS.....	29
4.4	AS CARACTERÍSTICAS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA	30
5	A COMPATIBILIZAÇÃO DO SEGREDO COM A TRANSPARÊNCIA.....	37
5.1	O CONFLITO ENTRE SEGREDO E TRANSPARÊNCIA	37
5.2	O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA COMO SOLUÇÃO.....	42
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS.....	51
	ANEXO.....	54

1 INTRODUÇÃO

A Atividade de Inteligência é vista como uma política pública em favor do bem-estar da sociedade, pois seus limites de atuação são previstos na Política Nacional de Inteligência (PNI) de 2016, assim como suas diretrizes e objetivos constam na Estratégia Nacional de Inteligência (ENI) de 2017. Entretanto, a Atividade de Inteligência, se difere de outras políticas públicas, devido a sua efetividade ser condicionada à utilização do segredo como recurso.

Por outro lado, a política pública da transparência, a qual foi substanciada no Brasil pela Lei de Acesso à Informação (LAI) de 2011, tornou-se um instrumento importante para a obtenção de maior visibilidade do poder público, uma vez que as sociedades reivindicam a existência de mecanismos eficientes que as certifiquem de que as políticas públicas estão efetivamente voltadas à promoção do bem-estar dos cidadãos.

Diante disso, verifica-se um aparente conflito entre a política pública do segredo e a política pública da transparência, pois assim como o Estado não pode prescindir de uma Atividade de Inteligência que o auxilie na prevenção de ameaças a sua existência, também é inaceitável que um Estado democrático negligencie uma das razões de sua existência, ou seja, que os interesses da coletividade sejam refletidos nas políticas públicas implementadas por seus representantes eleitos.

Mediante o exposto, este trabalho tem por objetivo analisar como compatibilizar a utilização do segredo pela Atividade de Inteligência, com a transparência exigida nas políticas públicas, dada a importância de ambos para as sociedades democráticas atuais. Para tal, o desenho de pesquisa utilizado é a pesquisa bibliográfica, não tendo sido estabelecidas hipóteses a serem testadas.

A fim de atingir o objetivo deste estudo, esta dissertação está estruturada em seis capítulos. O primeiro capítulo é esta introdução. O segundo capítulo destina-se a descrever não somente as teorias que visam impedir o abuso de poder Estatal, mas também quais são as características do modelo de um Estado Democrático de Direito, adotado na Constituição Federal do Brasil (CF) de 1988.

O terceiro capítulo objetiva identificar a importância da transparência nas políticas públicas, assim como as razões que a fazem ser indispensável ao Estado Democrático de Direito. Por sua vez, o quarto capítulo refere-se à necessidade de utilização do segredo pelo Estado, buscando-se entendê-la por meio das características peculiares da Atividade de Inteligência.

Já no quinto capítulo será analisado o aparente conflito existente entre segredo e transparência, assim como a possibilidade de compatibilizá-los no Estado Democrático de Direito. Por fim, na conclusão, será apresentada, à luz dessa pesquisa, uma resposta à questão de pesquisa enunciada acima.

2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Este capítulo se propõe a descrever as características do Estado Democrático de Direito, assim como a apresentar teorias clássicas que visam impor limites ao poder do Estado, a fim de possibilitar a compreensão dos objetivos da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, ao adotar tal modelo na CF do Brasil de 1988.

2.1 OS LIMITES DO PODER DO ESTADO

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes (ROUSSEAU, 1999, p. 21).

Ao considerar o dilema entre as necessidades de segurança e de manutenção das liberdades individuais como o problema fundamental da sociedade, Rousseau (1999) identifica como sua única solução o contrato social¹, cujas cláusulas se reduzem à alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, a toda a comunidade. Assim, com a condição igual para todos, ninguém tem interesse em torná-la onerosa para os demais.

Desse modo, por meio deste tipo de contrato social, o indivíduo renuncia a liberdade natural, transferindo todos os seus direitos à coletividade, cujo propósito é sobrepujar os obstáculos que a natureza impõe à conservação de sua integridade, uma vez que os homens podem apenas agregar suas forças às já existentes na sociedade.

Tendo em vista que o vínculo social é formado pelo que há de comum nos diferentes interesses da sociedade, esta deve ser governada unicamente com base nesse

¹ O que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo quanto pode alcançar; o que com ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui (ROUSSEAU, 1999, p. 26).

interesse comum. Portanto, somente a vontade geral² pode dirigir as forças do Estado em conformidade com o objetivo de sua instituição, que é o bem comum (ROUSSEAU, 1999).

Em síntese, o pensamento de Rousseau reforça a convicção de que o contrato social foi o instrumento que possibilitou a criação de um Estado fundamentado no interesse comum da sociedade, obtendo como resultado a preservação das liberdades individuais e o respeito à vontade geral.

Devido ao mais importante dos cuidados do Estado ser o de sua própria conservação, torna-lhe necessária uma força universal e compulsiva. Nesse sentido, o pacto social dá ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus, e é esse mesmo poder que, dirigido pela vontade geral, recebe o nome de soberania (ROUSSEAU, 1999, p. 38).

Em decorrência da soberania ser indivisível em seu princípio, os políticos buscam dividi-la em seu objeto. Eles a dividem em força e vontade, em Poder Executivo e Poder Legislativo, em direitos de impostos, e em justiça e guerra. Isso ocorre por não disporem de noções exatas a respeito da autoridade soberana e de tomarem como partes dessa autoridade o que não passa de emanações dela (ROUSSEAU, 1999, p. 35).

Por esse viés, o conceito de soberania advém do pacto social, ou seja, representa o interesse comum em conceder o poder supremo ao Estado, a fim de que este preserve sua integridade e a segurança dos cidadãos. Sendo indivisível e inalienável, a soberania não pode ser adquirida por governantes, ainda que estes possam distorcer seu significado.

O Estado moderno, liberal e democrático surgiu em contrapartida ao Estado absolutista, cujas fases culminantes foram as duas revoluções inglesas do século XVII e a

² A vontade de todos difere da vontade geral, pois esta se refere somente ao interesse comum, enquanto a outra diz respeito a soma das vontades particulares (ROUSSEAU, 1999, p. 37).

Revolução Francesa (1789-1799). Diversas teorias políticas modernas buscaram se contrapor ao absolutismo do príncipe, sendo o constitucionalismo o nome atribuído ao conjunto de medidas que tinham como objetivo lutar contra o abuso de poder Estatal (BOBBIO, 2000).

De acordo com Bobbio (2000), o pensamento político dos séculos XVII e XVIII até Immanuel Kant (1724-1804) se desenvolveu a partir de três teorias. A primeira delas é a teoria dos direitos naturais³, de John Locke (1632-1704), baseada nas leis da natureza, na qual o poder do Estado tem um limite externo que decorre do fato de que existe um direito pertencente à natureza de homens. Desta teoria resulta o Estado Liberal, o qual se modela por meio do reconhecimento desses direitos naturais individuais, tendo o dever de reconhecê-los e garanti-los integralmente (BOBBIO, 2000).

A segunda teoria é a da separação dos poderes⁴, de Montesquieu (1689-1755), cujo propósito é impedir que a massa do poder Estatal não seja concentrada numa única pessoa. Este modelo visa que as funções estatais sejam distribuídas entre órgãos distintos, que se controlarão reciprocamente. O Estado desejado por esta teoria é o chamado Estado constitucional, no qual os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes (BOBBIO, 2000).

A última teoria relacionada por Bobbio (2000) é a da soberania popular ou democracia, cuja finalidade é limitar o poder do Estado por meio da participação de todos os cidadãos. Segundo o autor (2000), trata-se de uma verdadeira quebra do poder Estatal, o qual,

³ O estado de natureza é regido por um direito natural que se impõe a todos, e com respeito à razão, que é este direito, toda humanidade aprende que, sendo todos iguais e independentes, ninguém deve lesar o outro. (LOCKE, 2001, p. 85).

⁴ Existe em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo e o poder de julgar, os quais não podem ser reunidos, de modo que não haja arbitrariedade (MONTESQUIEU, 2000, p. 167).

pertencendo a todos, conforme pregado por Rousseau (1712-1778), é como se não pertencesse a ninguém.

Dessa maneira, constata-se que as teorias descritas anteriormente, em grande parte, moldaram o Estado Democrático de Direito, o qual tem seu poder limitado pelo fato deste ser atribuído à sociedade. Igualmente, a teoria da separação dos poderes e a obrigatoriedade de o Estado preservar os direitos individuais são mecanismos que protegem o cidadão contra o abuso de poder Estatal.

No que se refere à limitação das responsabilidades do Estado, Adam Smith (1723-1790) considera que o soberano tem somente três deveres de grande importância: a defesa da sociedade contra inimigos externos; a proteção de todo indivíduo de ofensas de outrem; e o provimento das obras públicas que não poderiam ser executadas se fossem conferidas à iniciativa privada (SMITH, 2017, p. 1226).

Por conseguinte, o pensamento de Adam Smith nos revela sucintamente os compromissos que o Estado possui com sua sociedade, no sentido da preservação da liberdade e da garantia da segurança dos cidadãos. Ademais, ressalta-se a compulsoriedade do Estado implementar políticas públicas, cuja finalidade é promover o Bem-Estar Social⁵.

2.2 AS CARACTERÍSTICAS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Pelo pacto social demos existência e vida ao corpo político. Trata-se agora de dar-lhe o movimento e a vontade pela legislação. Pois o ato primitivo, pelo qual esse corpo se forma e se une, nada determina ainda daquilo que lhe cumpre fazer para conservar-se (ROUSSEAU, 1999, p. 45).

⁵ O conceito de Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também é preciso considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Com base nesta teoria de Rousseau, observa-se que o contrato social, embora tenha sido o instrumento que possibilitou ao indivíduo conservar sua liberdade, por meio da associação com o Estado, as condições dessa associação civil somente são materializadas por meio da legislação, pois tornam-se necessárias leis que definam os direitos e deveres dos cidadãos, de modo que prevaleça a vontade geral.

Segundo Bobbio (1994), por Estado de Direito entende-se geralmente um Estado em que os poderes públicos são regulados por normas gerais e devem ser exercidos no âmbito das leis que o regulam. Assim, os mecanismos constitucionais que caracterizam o Estado de Direito têm o objetivo de defender os indivíduos dos abusos de poder.

Paralelamente, Bobbio (1994) aponta que o Estado de Direito, sob os aspectos da doutrina liberal⁶, possui mecanismos para impedir ou desencorajar o abuso ou exercício ilegal do poder, destacando-se os seguintes: o controle do Poder Executivo por parte do Legislativo, e uma magistratura independente do poder político.

Dessa forma, o Estado de Direito é o modelo no qual as liberdades individuais são garantidas, uma vez que os dispositivos existentes contra a arbitrariedade do Estado impedem que o indivíduo seja obrigado por quem detém o poder coativo a fazer aquilo que não deseja ou que seja impedido de fazer o que deseja.

Com relação à concretização da submissão do Estado ao direito, Max Weber (1864-1920) ressalta que uma doutrina científica do direito público⁷ foi desenvolvida apenas no hemisfério ocidental, porque somente nele a associação política assumiu totalmente o caráter

⁶ Quando se fala de Estado de Direito no âmbito da doutrina liberal do Estado, deve-se acrescentar à definição tradicional a constitucionalização dos direitos naturais, ou seja, a transformação desses direitos em direitos juridicamente protegidos (BOBBIO, 1994, p. 18).

⁷ A interpretação racional da lei, à base de conceitos rigorosamente formais, opõe-se ao tipo de adjudicação ligado primordialmente às tradições sagradas (WEBER, 1982, p. 251).

de uma instituição com competências racionalmente articuladas e divisão de poderes (WEBER, 2004).

Corroborando com a teoria de Weber, Hans Kelsen (1881-1973) postula que a ordem jurídica se diferencia de outras ordens sociais pelo fato do direito atribuir os deveres de todos os membros da comunidade por meio de uma técnica específica, prevendo uma sanção dirigida contra quem não cumpre seu dever (KELSEN, 2000).

Sendo assim, verifica-se uma semelhança entre os pensamentos de Weber e Kelsen no que concerne à superioridade do governo das leis, uma vez que ambos os filósofos partilham a concepção de que o Estado democrático tem como princípio inspirador a subordinação do poder político ao direito.

Segundo Streck e Morais (2014), o conceito de Estado Democrático de Direito é desenvolvido na tentativa de agregar o ideal democrático ao Estado de Direito, passando a ter como objetivo a igualdade⁸. Com isso, a lei surge como instrumento de transformação da sociedade, não estando mais atrelada apenas à sanção.

Assim, o conteúdo do Estado Democrático de Direito é descrito por Streck e Morais (2014) da seguinte forma:

[...] ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no **processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade**, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, na qual a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência. (STRECK; MORAIS, 2014, p.58, grifo nosso).

Em vista disso, percebe-se que junto ao modelo de Estado Democrático de Direito, utilizado nesta pesquisa, é acrescentada uma perspectiva de futuro para a democracia, com

⁸ Se indagarmos em que consiste precisamente o maior de todos os bens, que deve ser o fim de qualquer sistema de legislação, chegamos à conclusão de que ele se reduz a estes dois objetivos: a liberdade e a igualdade (ROUSSEAU, 1999, p. 62).

base na promoção do Bem-Estar Social, cujos problemas econômicos e sociais devem ser solucionados pela representatividade do povo no processo de elaboração de políticas públicas.

2.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL DE 1988

Por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, julgou-se necessário acrescentar à CF do Brasil de 1988 o adjetivo “Democrático” ao termo “Estado de Direito”, consagrado pelas demais constituições, a fim de deixar bem claro que o Estado deve ter origem e finalidade de acordo com o direito manifestado livre e originariamente pelo povo (REALE, 2005).

Dessa maneira, a CF do Brasil de 1988, ao designar o Estado Brasileiro como Estado Democrático de Direito, estabelece os seguintes princípios fundamentais:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I — a soberania;
- II — a cidadania;
- III — a dignidade da pessoa humana;
- IV — os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V — o pluralismo político (BRASIL, 1988).

Portanto, todo o conteúdo intrínseco ao conceito de Estado Democrático de Direito permite a elucidação das características inerentes ao modelo incorporado à CF do Brasil de 1988. Dentre os princípios fundamentais exaltados pela CF, destacam-se a soberania nacional e a cidadania, os quais são observados por meio de políticas públicas.

Após terem sido descritas as características do Estado Democrático de Direito e apresentados os dispositivos que visam impedir o abuso de poder Estatal, no próximo capítulo, buscar-se-á esclarecer a importância da transparência nas políticas públicas para a sociedade.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Em face da transparência ser uma obrigatoriedade nos processos de elaboração e execução de políticas públicas, neste capítulo, inicialmente, será examinado o conceito de política pública e sua importância para a sociedade. Posteriormente, será analisada a importância da transparência para o Estado, assim como as razões que justificam a necessidade de observância deste princípio nas políticas públicas. Por último, são abordados aspectos referentes à adoção da transparência na legislação brasileira.

3.1 A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De modo geral, o conceito de política pública pode ser compreendido como a ação do governo que visa atender à coletividade. Entretanto, por nascer do universo da ciência política, a política pública deve se comportar com a mesma dinâmica e mesmos valores que permeiam a política, devido às suas relações intrínsecas (CHRISPINO, 2016).

A fim de possibilitar o estudo da política pública em dois momentos distintos, Crispino (2016) propõe a seguinte construção: “política pública é a intencionalidade de ação de governo”. O primeiro momento, de eminente criação, está sustentado pelas regras da política, e o segundo, de efetiva ação do governo, está materializado nos instrumentos legais a que deve submissão.

Portanto, para melhor compreensão da lógica da política pública, é importante ser observado que, além da sua vertente de ação governamental, existe a componente da intencionalidade, a qual compreende a influência dos fatores inerentes à política no processo decisório.

Segundo Chrispino (2016), vista dessa forma, como intencionalidade política, a política pública deveria surgir na sociedade e retornar a ela. Assim, o autor (2016) elucida seu pensamento ao acrescentar que

Se entendermos a política pública como um instrumento político e de governo que pretende atender às necessidades da sociedade, deveremos fechar um interessante e moderno “**círculo virtuoso do poder social**”: a sociedade democrática, no exercício do voto, escolhe os dirigentes dos Poderes Executivo e Legislativo como seus representantes, esses produzem políticas públicas que retornam ao cidadão na proteção e execução de seus direitos (CHRISPINO, 2016, p.30, grifo nosso).

Ao serem analisados os elementos desse “círculo-virtuoso do poder social”, identificado por Chrispino (2016), verifica-se que os políticos são atores fundamentais na elaboração de políticas públicas, pois possuem legitimidade para propor e implementar tais políticas, uma vez que estão investidos de cargo nos Poderes Executivo e Legislativo⁹.

O processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido ciclo de políticas públicas, descrito na figura 1, é um esquema de visualização que organiza a política pública em fases sequenciais e interdependentes que, apesar de não refletir a real dinâmica de uma política pública, simplifica a sua complexidade (SECCHI, 2013).

Entretanto, Chrispino (2016) adverte que na prática, a política pública é caracterizada em todos os seus estágios por incoerência, ambiguidade e incertezas, pois diversas forças provenientes da máquina Estatal e da sociedade atuam no seu processo de elaboração.

Sendo a política pública entendida como um processo aplicado de solução de problemas da sociedade, torna-se primordial que os governantes identifiquem e priorizem os

⁹ O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário (BRASIL, 1988).

problemas públicos que efetivamente requerem ações imediatas do Estado, de modo que sejam incluídos na agenda política¹⁰ aqueles mais urgentes à consecução do Bem-Estar Social.

3.2 A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA PARA O ESTADO

Uma das razões da superioridade da democracia diante dos Estados absolutos, que defendiam com argumentos históricos e políticos a necessidade de fazer com que as grandes decisões políticas fossem tomadas nos gabinetes secretos, longe dos olhares indiscretos do público, funda-se sobre a convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao “poder sem máscara” (BOBBIO, 1986, p. 61).

Partindo desse pensamento, Bobbio (1986) aponta que a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível¹¹ e dar vida a um governo, cujas ações deveriam ser desenvolvidas com transparência, uma vez que as decisões políticas eram tomadas no gabinete secreto, longe do público.

Em síntese, essa visão de superioridade do Estado democrático carrega em si uma expectativa da sociedade no sentido de garantir que os atos governamentais sejam tomados com transparência, permitindo a exposição dos verdadeiros objetivos das políticas públicas, em oposição ao segredo, mais comum em regimes autoritários.

A história do poder aberto ao público pode-se fazer começar com Immanuel Kant, que considera como fórmula transcendental do direito público o princípio segundo o qual todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é reconciliável com a publicidade, são injustas (KANT, *apud* BOBBIO, 1987).

¹⁰ A agenda política, também conhecida como agenda sistêmica, é o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor da intervenção pública (SECCHI, 2013).

¹¹ Uma das promessas não cumpridas pela democracia real em contraste com a ideal é a eliminação do poder invisível. Ao lado de um estado visível existiria sempre um poder invisível (BOBBIO, 1986, p. 60).

Bobbio (1987) aponta, ainda, que o princípio da publicidade das ações de quem detém o poder público contrapõe-se à teoria dos *arcana imperii*¹², dominante na época do poder absoluto. Segundo essa teoria, quanto maior for a invisibilidade do poder do príncipe, à semelhança de Deus, maior será a sua eficácia.

Dessa maneira, a transparência surge como um conceito atrelado aos valores democráticos, uma vez que a publicidade dos atos do governo permite aos cidadãos visualizá-los, e assim controlá-los, evitando-se que as políticas públicas sejam formuladas e executadas sem a percepção de seus reais objetivos pela sociedade.

3.3 A TRANSPARÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Cunha Filho (2018), dentre as abordagens voltadas para definir o propósito da transparência nas políticas públicas, a normativa tem como pressuposto a ideia de que tornar público documentos oficiais tem o potencial de iniciar uma cadeia de acontecimentos, obtendo-se como resultado final um sistema político mais justo e mais conectado às necessidades das pessoas. Nesse contexto, o autor (2018) enfatiza que

A transparência seria assim um mecanismo utilizado para manter a atuação de agentes públicos sob controle das pessoas, preservando o principal postulado do constitucionalismo demográfico contemporâneo, segundo o qual os atos do Estado devem sempre ser atribuídos ou remetidos em última instância ao conjunto de cidadãos, que são os verdadeiros titulares do poder político (CUNHA FILHO, 2018).

Em vista disso, a razão fundamental para a obrigatoriedade da transparência nas políticas públicas é a necessidade de haver dispositivos numa democracia que permitam aqueles que são os verdadeiros titulares do poder político, ou seja, os cidadãos, obterem garantias de que seus interesses são refletidos nessas políticas.

¹² Em latim no original: autoridades ocultas, misteriosas.

Ao argumentar que a construção de políticas públicas transparentes a partir de princípios explícitos auxilia a sociedade a melhor entendê-las, Chrispino (2013) destaca que, segundo o princípio da legalidade¹³, o Estado pode realizar somente aquilo que está expresso na lei, pois esta é a razão de ser do Estado de Direito.

Visto que a legalidade é um dos princípios que regem a Administração Pública¹⁴, previstos na CF do Brasil de 1988, a transparência nas políticas públicas também contribui para que a sociedade se certifique de que os atos governamentais estão sendo realizados sob o amparo das leis do Estado.

No que se refere ao princípio da responsabilidade, este está estritamente ligado ao controle e à transparência dos atos do governo, pois assim como para todos os cidadãos, é obrigação do Estado responder por suas ações. Igualmente, as políticas públicas devem obedecer ao princípio da razoabilidade, a fim de garantir o equilíbrio dos meios utilizados nas ações do governo (CHRISPINO, 2013).

Ainda em prol da transparência, as políticas públicas devem atender a interesses públicos, ou seja, aquilo que se concretizar, atenderá o direito de toda a coletividade. Quando isso não ocorre, as políticas públicas apresentam desvio de finalidade ou favorecem interesses que não os prevalentes na sociedade (CHRISPINO, 2013).

Em vista disso, princípios éticos como responsabilidade e razoabilidade também devem permear os processos de elaboração e execução de políticas públicas, uma vez que

¹³ Art. 37 A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do distrito federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (BRASIL, 1988).

¹⁴ A Administração Pública é o conjunto de órgãos e serviços do Estado e objetivamente é a expressão do Estado agindo in concreto para satisfação de seus fins de conservação, de bem-estar individual dos cidadãos e de progresso social (MEIRELLES, 1990, p.83).

possibilitam ao cidadão obter a convicção de que eventuais desvios de finalidade dessas políticas implicará em sanções impostas pelo Estado.

Em suma, o que se busca no conjunto de princípios gerais e amplos que norteiam as políticas públicas transparentes é uma invocação do controle, pois possibilitam que a transparência discipline a vontade dos políticos, oriente a formulação por técnicos, bem como permita a avaliação dessas políticas pelos cidadãos (CHRISPINO, 2013).

Consequentemente, a obrigatoriedade da transparência nas políticas públicas é estabelecida com base nos princípios e valores que sustentam o Estado Democrático de Direito, permitindo aos cidadãos controlarem as ações governamentais, obtendo-se assim a convicção de que essas políticas estão efetivamente voltadas ao interesse público.

Modernamente, tais aspirações, de cunho político e filosófico, encontram-se no Estado Brasileiro, previstas em lei. Mesmo com seus limites, apresenta-se como uma tentativa de apontar à sociedade que a transparência deve ser regra e que está inserida no Estado de Direito.

3.4 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Segundo Angeli (2016), no Brasil, o marco legal que permitiu o início da adoção de medidas para a transparência na gestão pública, foi a CF de 1988, ao garantir ao cidadão o direito de acesso às informações custodiadas pelo Estado, conforme descrito no seu artigo 5º, inciso XXXIII:

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

Já que a transparência é considerada imprescindível no Estado Democrático de Direito, a CF do Brasil de 1988, ao estabelecer direitos e garantias fundamentais, assegura aos cidadãos o direito de acesso às informações dos órgãos públicos, sendo ressaltada a excepcionalidade de sigilo daquelas voltadas à segurança do Estado.

A partir da década de 1990, houve um aumento exponencial de Estados que promulgaram leis relacionadas à transparência, pois muitas das novas democracias passaram a preocupar-se com a obtenção de uma Administração Pública mais efetiva, diminuindo a ocorrência de práticas de corrupção (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006).

Com isso, em 2012, entrou em vigor no Brasil a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como LAI, cujo propósito foi garantir este direito fundamental à sociedade, em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública, tendo a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção (BRASIL, 2011).

Em que pese terem ocorridos movimentos em escala global reivindicando a ampliação da transparência na Administração Pública, inclusive o Brasil tendo promulgado a LAI em 2012, são resguardadas situações excepcionais na legislação do Estado Democrático de Direito, que lhe permite utilizar o segredo como recurso.

Uma vez destacada a compulsoriedade de observância do princípio da transparência nas políticas públicas, serão analisados os motivos que justificam a necessidade de manutenção do segredo pelo Estado, em determinadas situações, e os consequentes impactos.

4 A UTILIZAÇÃO DO SEGREDO PELO ESTADO

Neste capítulo serão analisadas as razões fundamentais que justificam a manutenção de informações sigilosas, dentro do contexto dos “segredos de Estado”¹⁵. No primeiro subcapítulo, serão relatados acontecimentos históricos que influenciaram a Atividade de Inteligência. O segundo subcapítulo buscará destacar a importância do conceito de Segurança Nacional. No terceiro subcapítulo, serão apontados os desafios atuais da Atividade de Inteligência na prevenção de ameaças. Por último, no quarto subcapítulo, serão descritas as características da Atividade de Inteligência e os elementos que a fazem diferir de outras políticas públicas.

4.1 A EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Gonçalves (2008) relata que desde a Antiguidade há um “mundo paralelo” de homens e equipamentos empregados para assessorar aqueles que tomam decisões nas mais altas esferas do Estado, sendo o Realismo¹⁶ o marco histórico que traz fundamentos mais aplicáveis à Atividade de Inteligência, uma vez que esta se dá dentro de um sistema de disputa de poder entre os Estados.

Em face da constante disputa de poder existente no sistema internacional, defendido pela abordagem realista de relações internacionais, os governantes mobilizam estruturas desde a Antiguidade, a fim de obterem dados e informações que possam influenciar

¹⁵ O termo “segredo de Estado” representa a forma de exercício político do Estado para guardar do público o conhecimento gerado ou obtido por aparatos burocráticos de informações, em razão de seu valor estratégico (BRASIL, 2016a).

¹⁶ No âmbito das relações internacionais, o Realismo é uma teoria que, em síntese, postula que os Estados existem em um sistema internacional anárquico. Cada Estado baseia suas políticas em uma interpretação de seu interesse nacional, definido em termos de poder (MINGST, 2014).

o processo decisório, representando, assim, fundamentos aplicáveis à Atividade de Inteligência.

No que concerne à evolução da Atividade de Inteligência no século XX, o ataque do Japão a *Pearl Harbour*¹⁷, em 1941, ocorrido durante a Segunda Guerra Mundial (SGM) (1939-1945), foi o acontecimento que melhor orientou a reestruturação daquela atividade, nos Estados Unidos da América (EUA). O objetivo fundamental era evitar a recorrência de uma surpresa estratégica desta magnitude, especialmente numa era de armas nucleares (LOWENTHAL, 2020).

Dessa forma, a agressão japonesa a *Pearl Harbour*, durante a SGM, representa um exemplo notável de concretização de uma ameaça à segurança do Estado, cujas incertezas sobre sua ocorrência deveriam ter sido minimizadas pela Inteligência. Sendo assim, nos EUA, este episódio acabou por nortear a implementação de mudanças estruturais na Atividade de Inteligência.

Com o advento da Guerra Fria (1947-1991), a Atividade de Inteligência alcançou importância sem precedentes em tempo de paz, sendo que, durante quatro décadas, o embate entre a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e os EUA se deu também “nas sombras” entre seus serviços secretos¹⁸, envolvendo todo o planeta (GONÇALVES, 2008).

Devido as decisões relacionadas à segurança do Estado exigirem, muitas vezes, a obtenção de dados negados¹⁹, a Atividade de Inteligência desempenhou um papel relevante

¹⁷ Pearl Harbour foi uma surpresa estratégica. Os políticos dos EUA esperavam um movimento do Japão, mas não contra o território estadunidense (LOWENTHAL, 2020, p.60).

¹⁸ A matriz de coleta de Inteligência dos EUA durante a Guerra Fria foi amplamente construída para responder às dificuldades de penetração no território da URSS, por esta constituir-se numa sociedade fechada, além de possuir uma tradição de longa data na utilização do segredo e da fraude (LOWENTHAL, 2020, p. 384).

¹⁹ Dado negado: dado sensível protegido por seu detentor para resguardá-lo de acesso não autorizado (BRASIL,

no processo decisório dos governantes de duas grandes potências do século XX, principalmente com as operações de espionagem realizadas por EUA e URSS, no período que compreendeu a Guerra Fria.

Durante a década de 1990, no período pós-Guerra Fria, em face da agenda internacional ter sido voltada à competição econômica, os Estados redirecionaram suas atividades para a Inteligência econômica e tecnológica, tendo havido um questionamento sobre a necessidade de manutenção de serviços secretos no novo cenário de relações internacionais que se configurava²⁰ (GONÇALVES, 2008).

Portanto, a Atividade de Inteligência permaneceu como uma importante ferramenta de assessoramento aos Estados, frente à competição global, na década de 1990, ainda que em menor intensidade do que foi no período da Guerra Fria, passando a visar principalmente a obtenção de vantagens nos campos econômico e tecnológico.

Já no século XXI, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, ocorridos nos EUA, influenciaram a realização de uma nova reestruturação da Atividade de Inteligência daquele país, em virtude da sua fragilidade e ineficiência para enfrentar a nova “Guerra ao Terror”²¹. As reformas no setor de Inteligência estadunidense influenciaram transformações nos congêneres de outros países, com a criação de agências e alterações de legislação (GONÇALVES, 2008).

2016a)

²⁰ No período pós-Guerra Fria, houve uma severa redução no orçamento da Inteligência dos EUA, devido à falta de apoio político. Com isso, cerca de 23.000 empregos no setor de Inteligência foram perdidos, o que afetou todas as atividades (LOWENTHAL, 2020, p.105).

²¹ Os ataques cinematográficos de 11 de setembro de 2001 colocaram definitivamente o terrorismo na pauta internacional e a organização que os perpetrou, a rede terrorista *Al Qaeda*, seria conhecida mundialmente. De fato, logo após o 11/09, o então presidente dos EUA, George Walker Bush (1946-) declarou a “Guerra ao Terror” como elemento central da nova estratégia estadunidense de combate ao terrorismo (GONÇALVES, 2017, p.51).

Com os EUA voltando-se para combater, eminentemente, a ameaça terrorista, os demais Estados foram influenciados no sentido de também reformularem suas estruturas e legislações referentes à Atividade de Inteligência, adequando-as aos novos desafios trazidos pela “Guerra ao Terror”.

4.2 A SEGURANÇA NACIONAL COMO JUSTIFICATIVA

Cepik (2003) considera a Segurança Nacional um assunto problemático, pois tanto o seu significado quanto as consequências práticas de seu uso não são evidentes. Entretanto, a Política Nacional de Defesa (PND) de 2016 é assertiva ao propor o seguinte entendimento para Segurança Nacional:

[...] a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais (BRASIL, 2016c).

Desse modo, percebe-se que o conceito de Segurança Nacional, além de evidenciar as vertentes da soberania e da inviolabilidade do território nacional, engloba também os aspectos relacionados ao Bem-Estar Social, como a garantia dos direitos dos cidadãos e a consecução dos interesses nacionais, a serem obtidos por meio das políticas públicas.

Nesse contexto, é válido ressaltar a existência de uma diferenciação entre os conceitos de Segurança Nacional e de Defesa Nacional, previstos na PND de 2016. Os objetivos a serem alcançados pelo Brasil, expressos nesse documento, visam assegurar a Defesa Nacional, descrita como

[...] o conjunto de **atitudes, medidas e ações do Estado**, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (BRASIL, 2016c, grifo nosso).

Diante disso, é possível inferir que, provavelmente, há na PND de 2016 a preocupação em se diferenciar a condição na qual o Estado mantém sua soberania e os direitos individuais dos cidadãos preservados, do conjunto de ações necessárias à consecução desses objetivos. Logo, a Defesa Nacional contribui para a Segurança Nacional.

A Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2016, em sua concepção, estabelece como um de seus objetivos a busca pelo constante aperfeiçoamento dos sistemas de Inteligência dos órgãos envolvidos na Defesa Nacional, a fim de contribuir para a manutenção das Capacidades Nacionais de Defesa (CND).²²

Em vista dessa obrigatoriedade do Estado em manter capacidades relacionadas à Defesa Nacional, com o propósito de prever ameaças que tenham potencial de pôr em perigo a integridade do Estado, reforça-se a importância deste contar com uma Atividade de Inteligência bem estruturada, que contribua com o aparato necessário à manutenção dessas capacidades.

No que tange às principais ameaças à Segurança Nacional, a grande maioria dos ordenamentos constitucionais contemporâneos reconhece a agressão militar, a espionagem, as operações encobertas²³, a invasão territorial e o bloqueio econômico como capazes de gerar respostas dissuasórias proporcionais por parte dos Estados ameaçados. Não obstante, nas últimas décadas, foram acrescentadas novas categorias de ameaças transnacionais, tais como o crime organizado, o narcotráfico e o terrorismo (CEPIK, 2003).

²² São consideradas CND aquelas compostas por diferentes parcelas das expressões do Poder Nacional. Elas são implementadas por intermédio da participação coordenada e sinérgica de órgãos governamentais. Destacam-se dentre as Capacidades Nacionais de Defesa: Proteção, Pronto-Resposta, Dissuasão e Desenvolvimento Tecnológico de Defesa (BRASIL, 2016c).

²³ Operações encobertas são utilizadas por um governo ou organização para tentar influenciar sistematicamente o comportamento de um outro governo ou organização através da manipulação de aspectos econômicos, sociais e políticos relevantes para aquele ator, numa direção favorável aos interesses e valores da organização ou governo que patrocina a operação (CEPIK, 2003, p. 61).

De fato, o grande leque de ameaças ao Estado existentes exige que a Atividade de Inteligência tenha a possibilidade de monitorá-las e antevê-las com precisão, a fim de prestar o devido auxílio ao processo decisório das autoridades governamentais, nos assuntos afetos à Defesa Nacional e, conseqüentemente, à Segurança Nacional.

4.3 OS DESAFIOS DA INTELIGÊNCIA NA PREVENÇÃO DE AMEAÇAS

De forma ampla, a Atividade de Inteligência refere-se aos assuntos ligados à Segurança Nacional, na qual as ações, políticas e capacidades de outros Estados e de grupos não-estatais são as principais áreas de interesse. Inclusive, após os ataques terroristas de 2001, ocorridos nos EUA, tornou-se extremamente importante para os países manterem-se informados sobre organizações não-estatais (LOWENTHAL, 2020).

Nesse contexto, Gonçalves (2017) ressalta que a Atividade de Inteligência também é essencial no combate ao crime e ao terrorismo, pois não somente a reunião de dados e informações, mas também a produção e difusão de conhecimentos são atividades críticas na luta contra o terror. Para o autor (2017), não existe possibilidade de qualquer organismo de segurança ser bem-sucedido sem o emprego da Inteligência, seja da forma mais simples ou da mais sofisticada.

O que parece razoável, pois num ambiente global caracterizado por uma ampla gama de riscos e altos níveis de incerteza, o Estado necessita antecipar-se às ações dos elementos adversos, a fim de neutralizá-las. De fato, a Atividade de Inteligência, por ser a única atividade do Estado capaz de buscar dados negados, produzirá conhecimentos importantes que orientarão a adoção de medidas de segurança.

Segundo Lowenthal (2020), o ciberespaço também é uma arena importante para a Atividade de Inteligência, pois a vulnerabilidade do mundo cibernético à intrusão e

interrupção podem ocasionar efeitos catastróficos ao governo e aos setores privados, cabendo ao Estado defender-se das ações de agentes adversos.

Entretanto, o autor (2020) adverte que, apesar de muita atenção ser dada ao uso do ciberespaço pela espionagem econômica, há outras ameaças, como por exemplo aquelas que comprometem a cadeia de suprimentos, ou seja, organizações, pessoas, recursos e atividades necessárias à mobilidade de produtos ou serviços.

Tendo em vista que as ações de agentes adversos podem atingir recursos ou infraestruturas críticas relacionadas à Segurança Nacional, afetando diretamente o bem-estar dos cidadãos, compete à Atividade de Inteligência dispor dos conhecimentos necessários à neutralização dessas ações adversas.

4.4 AS CARACTERÍSTICAS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

A Atividade de Inteligência insere-se na estrutura básica do Estado e constitui instrumento de assessoria aos sucessivos governos. Contribui para o planejamento, a execução e o acompanhamento de políticas governamentais, visando à segurança do Estado e ao bem-estar da sociedade (BRASIL, 2016a).

Ao ser examinada a definição de Atividade de Inteligência, prevista nos Fundamentos Doutrinários da Atividade de Inteligência (FDAI) de 2016, é evidenciada sua importância como uma política pública que contribui para a manutenção da Segurança Nacional, assim como para o desenvolvimento do Bem-Estar Social. Da mesma forma, é destacado o caráter perene da Atividade de Inteligência, a despeito dos mandatos transitórios dos políticos eleitos.

O fato de que certas pessoas têm informações que não podem ser passadas, que outras pessoas precisam de informações específicas e quer manter as suas necessidades em

sigilo, e que estas últimas têm os meios para obter informações que deseja manter secretas são os principais motivos para que a Atividade de Inteligência exista (LOWENTHAL, 2020).

Ainda que seja essencial à produção de conhecimentos relacionados à segurança do Estado, assim como à proteção de ativos que representem vulnerabilidades estratégicas, o segredo não faz da Atividade de Inteligência algo único. É a sua capacidade de obter dados negados por seus detentores que diferencia a Inteligência de outras capacidades governamentais.

Para Gill e Phythian (2018), o ponto de partida é reconhecer que a Atividade de Inteligência é um meio para conceder ao Estado uma vantagem relativa de segurança. No entanto, os autores (2018) advertem que uma ampla gama de atores políticos, comerciais e até mesmo de criminosos, também percebem a necessidade de coletar e analisar informações e se protegerem do roubo de seus próprios segredos.

Diante da variedade de ameaças existentes, Gill e Phythian (2018) defendem que a ausência do segredo põe em risco a vantagem comparativa buscada pela Atividade de Inteligência, pois o elemento adverso pode adotar medidas de Contraineligência²⁴, ao ficar ciente de que informações estão sendo coletadas sobre ele, ou mesmo introduzir ações de desinformação²⁵.

Consequentemente, a Atividade de Inteligência, ao fazer uso do recurso do segredo, tanto na busca por dados negados, quanto na proteção de seus conhecimentos

²⁴ A Contraineligência é o ramo da Atividade de Inteligência que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa. A proteção de conhecimentos implica ocupar-se com a prevenção e a contraposição ante a atuação da Inteligência adversa, o acesso indevido e outros atores e fatores que possam representar ameaças (entre elas sabotagem, terrorismo e interferência externa) (BRASIL, 2016a).

²⁵ A Desinformação consiste na manipulação planejada de informações, falsas e verdadeiras, para iludir ou confundir um centro decisor, visando induzi-lo a erro de avaliação (BRASIL, 2016a)

sigilosos produzidos, obtém significativa vantagem em relação a atores estatais ou não estatais, possibilitando, assim, a iniciativa das ações e a mitigação de vulnerabilidades.

Ao apontar que a Atividade de Inteligência se difere das outras capacidades governamentais, devido aos seus inúmeros aspectos que devem ser mantidos em segredo, Lowenthal (2020) enumera pelo menos quatro razões importantes para que ela exista: evitar a surpresa estratégica; para fornecer experiência a longo prazo; para apoiar o processo de planejamento de políticas públicas; e para manter o sigilo das informações, necessidades e métodos.

Assim sendo, é a utilização do segredo que possibilita à Atividade de Inteligência produzir e proteger os conhecimentos necessários à segurança do Estado e da sociedade, provendo experiência a longo prazo, de modo a auxiliar os governantes, não somente na prevenção de ameaças estratégicas, mas também nos processos de elaboração e execução de políticas públicas.

Os FDAI de 2016 pressupõem que a atuação da Atividade de Inteligência está inserida no Processo Decisório Nacional (PDN)²⁶, sendo este último assessorado em todas as suas fases por aquela atividade, ou seja, da definição à implementação dos objetivos do governo. Para cumprir esta finalidade, a PNI de 2016 deve estar vinculada às políticas públicas²⁷ (BRASIL, 2016b).

Em síntese, a Atividade de Inteligência é considerada uma ferramenta atrelada ao processo decisório governamental, pois fornecerá conhecimentos, contextos e estudos

²⁶ O PDN é o conjunto de atos praticados no âmbito do Poder Executivo que culminam na escolha dos objetivos de governo, na formulação das políticas e na definição das estratégias para alcançá-los ou mantê-los (BRASIL, 2016b).

²⁷ O objetivo principal das ações propostas na PNI de 2016 é a identificação e a avaliação de oportunidades e ameaças à consecução dos objetivos do governo, notadamente relacionados à soberania, defesa e segurança (BRASIL, 2016b).

prospectivos que possibilitam a identificação de ameaças à segurança do Estado e da sociedade, tornando-a imprescindível ao planejamento e à execução de políticas públicas.

Ao analisar os possíveis resultados fornecidos pela Atividade de Inteligência, Lowenthal (2020) destaca que esta não trata da verdade, pois se há o conhecimento de que algo é verdadeiro, não haveria necessidade de coleta ou análise de informações. A verdade é um termo tão absoluto que coloca um padrão que a Inteligência raramente seria capaz de atingir, sendo melhor pensá-la como uma realidade próxima.

Mesmo que a Atividade de Inteligência dificilmente obtenha a certeza de que os resultados de suas análises representam a realidade, a importância desta atividade para o Estado não é reduzida, pois a Inteligência é capaz de prover ao processo decisório um entendimento próximo do que está acontecendo, baseado em produtos confiáveis e imparciais.

Embora a Atividade de Inteligência seja parte integrante dos processos de elaboração e execução das políticas públicas, devido a sua capacidade de prevenir ameaças estratégicas iminentes, os políticos são livres para rejeitar ou ignorar as informações que lhes é oferecida por aquela atividade. Em contrapartida, não compete à classe política estabelecer os objetos de análise da Inteligência (LOWENTHAL, 2020).

Ainda que os políticos estabeleçam as necessidades prioritárias relacionadas à Segurança Nacional, por meio da formulação das políticas públicas, a Atividade de Inteligência requer autonomia na produção de seus conhecimentos. Como resultado, os políticos mantêm a liberdade de suas decisões, permanecendo livres de qualquer imposição por parte da Inteligência.

Em decorrência dos cargos políticos serem transitórios, de modo geral, nas democracias, suas atividades necessitarão, invariavelmente, de consulta às agências de

Inteligência²⁸, pois muito do conhecimento e da perícia sobre a Segurança Nacional reside na comunidade de Inteligência, onde a estrutura analítica é relativamente estável (LOWENTHAL, 2020).

Por mais que os políticos possuam uma necessidade constante de conhecimentos produzidos pela Inteligência, no que se refere a contextos, informações, avaliação de riscos, prevenção a ameaças e resultados prováveis, que influenciem no planejamento de suas ações, a Atividade de Inteligência é acima de tudo uma atividade de Estado e não de governo (LOWENTHAL, 2020).

Destarte, por ser uma atividade voltada à Segurança Nacional, a Inteligência não deve satisfazer os interesses particulares de governantes eleitos. Inclusive, as dificuldades impostas pela escassez de informações, devido à transitoriedade dos políticos em seus cargos, enaltecem a importância da Inteligência na avaliação das ameaças que permeiam o Estado.

Por ser uma atividade de Estado, que serve a sucessivos governos, a Inteligência é especializada e tem o seu exercício alicerçado em um conjunto sólido de valores profissionais e uma doutrina comum. Segundo a PNI de 2016, a utilização do recurso do segredo é justificada da seguinte maneira:

A Atividade de Inteligência exige o emprego de meios sigilosos, como forma de preservar sua ação, seus métodos e processos, seus profissionais e suas fontes. Desenvolve ações de caráter sigiloso destinadas à obtenção de dados indispensáveis ao processo decisório, indispensáveis para coleta ordinária em razão do acesso negado por seus detentores (BRASIL, 2016b).

Em outras palavras, é fundamental para a Atividade de Inteligência manter informações sigilosas, a fim de garantir a eficiência dos seus métodos e processos. Uma vez

²⁸ A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) é o órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência e terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar a Atividade de Inteligência no país (BRASIL, 1999).

comprometidas essas informações, tem-se como resultado, em última análise, a degradação do processo decisório e a fragilidade do Estado mediante suas ameaças.

Com relação às medidas de proteção de conhecimentos, as informações sigilosas referentes a programas que contribuem para promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa do país, o que consiste num dos objetivos nacionais estabelecidos na PND de 2016, requerem medidas por parte do Estado, com auxílio da Atividade de Inteligência.

São exemplos de conhecimentos estratégicos a serem protegidos pelo Estado Brasileiro na área de pesquisa científica e tecnológica de aplicação militar, o Programa Nuclear da Marinha (PNM)²⁹ e o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)³⁰, pois pouquíssimos países do mundo são habilitados a construir seus próprios submarinos e mais reduzido é o número daqueles que os fazem com propulsão nuclear.

Visto que o comprometimento das informações sigilosas referentes a esses programas podem fornecer vantagens cruciais a eventuais adversários ou inimigos, há a necessidade do Estado implementar, não somente medidas de Segurança Orgânica³¹ voltadas à salvaguarda de ativos, mas também medidas de Segurança Ativa³², que visem se contrapor às ações de espionagem de agentes adversos.

²⁹ O PNM vem sendo executado desde 1979, com o propósito de dominar o ciclo do combustível nuclear e desenvolver e construir uma planta de geração de energia elétrica. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/ctmsp/programa-nuclear-da-marinha>>. Acesso em: 20 jun 2022.

³⁰ O PROSUB foi criado em 2008, por meio da parceria estabelecida entre o Brasil e a França, tendo como objetivo a produção de quatro submarinos convencionais e a fabricação do primeiro submarino brasileiro com propulsão nuclear. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/programas-estrategicos/prosub>>. Acesso em: 20 jun 2022.

³¹ A Segurança Orgânica é o segmento da Contraineligência que preconiza a adoção de medidas e procedimentos preventivos destinados à salvaguarda de pessoas, materiais, áreas, instalações e meios de produção, armazenamento e comunicação de conhecimentos e dados, no âmbito do próprio órgão ou instituição (BRASIL, 2016a).

³² A Segurança Ativa é o segmento da Contraineligência que preconiza a adoção de medidas e procedimentos ofensivos e relativos destinados a detectar, obstruir e neutralizar a ação da Inteligência adversa e outras ações que ameacem os interesses nacionais e a segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 2016a).

No que se refere ao princípio da legalidade, a PNI de 2016 estabelece como pressuposto que a Inteligência deve desenvolver suas atividades em estrita obediência ao ordenamento jurídico do Estado, pautando-se pela fiel observância aos direitos e garantias fundamentais expressos na CF, em prol do bem-estar comum e na defesa dos interesses do Estado Democrático de Direito, não se colocando a serviço de objetivos mutáveis (BRASIL, 2026b).

Ainda que a utilização do segredo seja uma característica fundamental da Atividade de Inteligência, este recurso não é utilizado indiscriminadamente pelo Estado. A obrigatoriedade de haver transparência nas políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Estado Democrático de Direito implica na necessidade de compatibilização entre segredo e transparência.

Embora os dados e informações reunidos e analisados pela Atividade de Inteligência forneçam um conhecimento capaz de auxiliar os governantes no planejamento e execução de políticas públicas, há na sociedade uma preocupação de que tal atividade opere estritamente de acordo com os princípios balizadores do Estado Democrático de Direito, tornando a dicotomia entre segredo e transparência um desafio a ser enfrentado.

5 A COMPATIBILIZAÇÃO DO SEGREDO COM A TRANSPARÊNCIA

Uma vez constatada a importância da política pública da transparência para o Estado e para a sociedade, bem como descritas as características peculiares da Atividade de Inteligência que a fazem diferir de outras políticas públicas, neste capítulo buscar-se-á avaliar como compatibilizar segredo e transparência.

5.1 O CONFLITO ENTRE SEGREDO E TRANSPARÊNCIA

Por mais que seja verdade que num Estado democrático o público veja o poder de forma mais transparente do que num Estado autocrático, as profundas transformações nas relações entre governantes e governados induzidas pelo desenvolvimento da democracia não trouxeram uma resolução definitiva ao processo de publicização do poder (BOBBIO, 1987).

Por outro lado, é difícil discordar da relevância da Atividade de Inteligência na segurança do Estado e da sociedade, evidenciando-se o grande dilema sobre seu papel nos regimes democráticos: conciliar a tensão entre a necessidade premente do segredo na Atividade de Inteligência e a transparência nas atividades estatais, essencial em uma democracia (GONÇALVES, 2005).

Embora a Atividade de Inteligência seja uma política pública em favor do bem-estar da sociedade, a oposição entre segredo e transparência permaneceu durante o desenvolvimento do Estado democrático, pois a publicização dos atos governamentais tornou-se um requisito inegociável na Administração Pública.

Além da Atividade de Inteligência, a utilização do segredo é reivindicada em outros processos de deliberação dos governos sobre temas domésticos considerados relevantes para a Segurança Nacional, como energia, transporte e segurança pública. Segundo essa visão, a

revelação prematura das divergências nos processos decisórios dentro do governo poderia ser danosa para a segurança das operações e para a possibilidade de sucesso dos planos eventualmente escolhidos (CEPIK, 2003).

Entretanto, para Cepik (2003), nesses casos, a aplicação de restrições de sigilo é muito mais problemática, pois o risco envolvido, do ponto de vista da democracia, é que o recurso do segredo impeça a necessária transparência dos atos governamentais, tanto pela impossibilidade de verificação de responsabilidades individuais no histórico administrativo das decisões, quanto pela restrição pura e simples dos direitos dos cidadãos.

Mesmo que outras capacidades governamentais possam reivindicar a possibilidade de manter informações sigilosas, a fim de evitar possíveis vulnerabilidades em seus processos, somente a Atividade de Inteligência pode utilizar o segredo como recurso, por ser a única atividade Estatal com capacidade de buscar dados negados, que estejam protegidos pela Inteligência adversa.

No que se refere à distinção entre o processo de formulação de políticas públicas, realizado dentro do governo, e a Atividade de Inteligência, Lowenthal (2020) adverte que deve existir uma rígida linha divisória entre ambos, sendo que a Inteligência não deve atravessar para o lado da advocacia das políticas partidárias, empurrando escolhas ou resultados específicos.

Ainda que o processo de formulação de políticas públicas seja influenciado pelos resultados das análises da Inteligência, compete a esta atividade, exclusivamente, assessorar os governantes sobre possíveis ameaças relacionadas à Segurança Nacional, não se colocando a serviço de ideologias e objetivos ilegais.

Informações relevantes sobre as atividades desenvolvidas nas agências de Inteligência não estão disponíveis diretamente para o público e sua disseminação é regulada

pelo segredo governamental. Por usufruir desses poderes extraordinários para proteger as liberdades e interesses da sociedade, a Atividade de Inteligência é muitas vezes acusada de ter potencial para causar danos às instituições democráticas (CEPIK, 2003).

Além de operar uma elevada quantidade de recursos utilizando-se do segredo em seus processos, a Atividade de Inteligência controla uma grande quantidade de informações e domina técnicas de vigilância e interceptação de comunicações. Por isso, setores da sociedade têm receio de que haja uma instrumentalização da Inteligência pelo governo, utilizando-a contra adversários políticos³³ (CEPIK, 2003).

Em resumo, as próprias características da Atividade de Inteligência contribuem para uma desconfiança por parte da sociedade, suscitando a ideia de que a política pública do segredo é um instrumento de conluio dos governantes, a fim de perpetuarem-se no poder e impedirem que a transparência nas políticas públicas revele interesses obscuros.

Nos regimes democráticos, de modo geral, há um consenso de que a utilização do segredo governamental é legítima somente quando suas justificações podem ser feitas em público. Desta forma, a respeito de normas, procedimentos e políticas públicas, o segredo é admitido, desde que as razões para a regulação sigilosa dessas informações possam ser expostas e justificadas publicamente (CEPIK, 2003).

Sendo assim, infere-se que o Estado possui razões fundamentais para manter informações sigilosas, as quais devem ser expostas publicamente. Em decorrência disso, existem dispositivos que podem regular a excepcionalidade da utilização do segredo como recurso, sem comprometer a transparência requerida nas políticas públicas.

³³ Por ter experiência em vigilância, espionagem, além de operar por trás de um manto de segredo, um aparato de Inteligência tem o potencial de ameaçar chefes de governo (LOWENTHAL, 2020, p. 955).

Entre os principais desafios enfrentados pelos Estados democráticos, tem-se a necessidade de conciliar a autonomia que os governantes precisam ter para defender os interesses e prover a segurança dos cidadãos, com o pleno funcionamento de mecanismos capazes de assegurar que as ações desses governantes sejam conduzidas respeitando-se a vontade da sociedade (CEPIK, 2003).

Entretanto, é particularmente difícil discutir o controle público sobre a Segurança Nacional e a Atividade de Inteligência, apesar da fiscalização mútua entre órgãos e Poderes ser uma característica fundamental dos regimes democráticos. Isso ocorre porque as constantes tensões entre o segredo governamental e o direito dos cidadãos à informação são estruturalmente determinadas pela natureza anárquica do sistema internacional (CEPIK, 2003).

Mesmo que existam dispositivos gerais em prol da transparência nas políticas públicas, a efetividade da Atividade de Inteligência é condicionada à utilização do segredo, pois a constante competição por poder, que caracteriza o sistema internacional, exige do Estado a capacidade de produzir e proteger conhecimentos que contribuam para a Segurança Nacional.

Ao ser analisada a possibilidade de haver compatibilidade entre a LAI de 2011, a qual estabelece a obrigatoriedade da transparência nas políticas públicas, e a Doutrina Nacional de Inteligência (DNI) de 2016, percebe-se que esta doutrina define suas normas básicas e gerais de conduta sem prejuízo aos princípios que visam assegurar o direito fundamental de acesso à informação dos cidadãos.

Por exemplo, de acordo com o artigo 25 da LAI de 2011, é dever do Estado Brasileiro controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção (BRASIL, 2011). Em consonância com essa lei, os FDAI estabelecem a Contraineligência como o ramo da Atividade de Inteligência

responsável pelas medidas que visam prover a proteção dos conhecimentos produzidos e dados sensíveis de instituições estratégicas (BRASIL, 2016a).

Paralelamente, o artigo 23 da LAI de 2011 prevê que somente as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado são passíveis de classificação (BRASIL, 2011). Mais uma vez, verifica-se uma conformidade da DNI à LAI, pois ao ser estabelecida a objetividade como um dos princípios da Atividade de Inteligência, busca-se garantir que as ações desta atividade estejam perfeitamente sintonizadas com sua finalidade (BRASIL, 2016a).

Ao serem analisadas as diretrizes previstas no artigo 3º da LAI de 2011, as quais destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, destaca-se o controle social da Administração Pública. Conseqüentemente, o princípio do controle também é previsto nos FDAI, impondo a supervisão adequada das ações desenvolvidas pela Atividade de Inteligência.

Diante disso, constata-se um possível alinhamento entre os aspectos doutrinários que constam na DNI de 2016 e os princípios que balizam a LAI de 2011. Ademais, é salvaguardado na LAI a excepcionalidade de utilização do recurso do segredo pela Atividade de Inteligência, sendo previstos instrumentos de fiscalização na Administração Pública.

No que tange à tolerância da sociedade ao segredo governamental, faz-se necessário que as decisões sobre a aplicação de diferentes tipos de regulação a determinados fluxos informacionais sejam tomadas por mecanismos institucionais publicamente estabelecidos dentro das regras do jogo democrático (CEPIK, 2003).

Entretanto, é preciso admitir que a utilização do recurso do segredo é baseado na confiança da sociedade nas instituições públicas, pois o uso excessivo de justificativas para o

sigilo de informações pode conduzir a uma deslegitimação e ao cinismo em relação às próprias instituições que se pretende proteger com o segredo (CEPIK, 2003).

Em vista disso, o Estado Democrático de Direito é a entidade que possui os princípios e instituições capazes de fornecer os meios adequados à sociedade para evitar possíveis desvios de finalidade da Atividade de Inteligência, obtendo-se, assim, a garantia de que o princípio fundamental da transparência impede a deslegitimação do uso do segredo.

5.2 O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA COMO SOLUÇÃO

Diante da dicotomia “necessidade” versus “risco” da Atividade de Inteligência para a democracia, tem-se no controle público desta atividade aspecto de grande relevância. É o controle, em suas diferentes categorias, que garantirá que a Inteligência opere dentro de princípios democráticos e realize uma atividade verdadeiramente em benefício do Estado e da sociedade (GONÇALVES, 2008).

Analogamente, Cepik (2003) enumera alguns dispositivos de controle público sobre a Atividade de Inteligência existentes numa democracia, como as próprias eleições, a mídia e os órgãos de supervisão e prestação de contas. Além disso, o autor (2003) aponta que a proteção dos segredos pelo Estado depende de três processos complementares: procedimentos de classificação, controle de acesso, e punições em caso de revelação não autorizada.

Conseqüentemente, os mecanismos de fiscalização e controle existentes na Administração Pública possibilitam que a Atividade de Inteligência opere dentro dos preceitos constitucionais e legais, sob a égide de princípios éticos e sempre em defesa da sociedade e do Estado Democrático de Direito.

Born, Johnson e Leigh (2005) destacam que a supervisão democrática da Atividade de Inteligência possui um desenvolvimento recente, pois até a década de 1970, a responsabilidade sobre as agências de Inteligência era prerrogativa do Poder Executivo em quase todas as democracias. Os representantes do Poder Legislativo tinham reduzida autoridade sobre assuntos de Inteligência.

Desse modo, Born, Johnson e Leigh (2005) consideram que o Poder Executivo não deve ser o supervisor exclusivo da Atividade de Inteligência, pois o Legislativo e o Judiciário desempenham papéis vitais no equilíbrio de valores como segurança e liberdade. Igualmente, Campos (1990) é assertiva ao apontar que o controle democrático não pode ser eficaz se limitado apenas à estrutura do Executivo.

Em que pese o controle democrático da Atividade de Inteligência ser relativamente recente, há de maneira geral o consenso de que isto não deve ser uma incumbência exclusiva do Executivo. Outras instituições do Estado Democrático de Direito também possuem importantes responsabilidades no controle da Inteligência.

O controle da Atividade de Inteligência exercido pelo Poder Executivo é considerado um controle interno, possuindo vários dispositivos institucionais, como as inspetorias e corregedorias localizadas nas agências e nos ministérios, as quais visam garantir o controle da legalidade dos atos praticados pelas agências de Inteligência, em face desse controle ser decisivo na manutenção da confiança pública (CEPIK, 2003).

No entanto, Roth (2009) adverte que o controle interno exercido pelo Executivo não significa que este Poder tenha a responsabilidade de gerir diretamente a Atividade de inteligência. Suas ações devem se resumir ao estabelecimento dos limites para a sua atuação, visando a prevenção de excessos e a promoção da eficiência da atividade.

Em decorrência disso, a Atividade de Inteligência adquire a autonomia necessária à obtenção de resultados imparciais em suas análises. Já o Executivo, ao manter-se distante das atividades operacionais da Inteligência, evita que a sua capacidade de supervisão seja comprometida, deixando de impactar negativamente no controle interno exercido por este Poder.

No que concerne à regulação do funcionamento e da prestação de contas da Atividade de Inteligência, as leis possibilitam a delimitação de seus objetivos, meios e responsabilidades, fornecendo uma base mínima para avaliação de seu desempenho, do ponto de vista da agilidade³⁴ e da transparência (CEPIK, 2003).

Com isso, o Legislativo adquire um papel central como instituição fiscalizadora do Executivo, por aquele Poder ser considerado o mais representativo das democracias e pelas fragilidades relativas dos demais mecanismos de controle externo³⁵ (CEPIK, 2003). Do mesmo modo, Roth (2009) aponta que o controle externo exercido pelo Legislativo sobre o Executivo, e o dever deste de prestar contas, existindo sanções previstas para o não cumprimento, formam as características básicas do *accountability*³⁶.

Ao abordar a importância do conceito de *accountability*, Campos (1990) considera que o fortalecimento e o aperfeiçoamento das práticas administrativas caminham juntos. Sob o ponto de vista da democracia, a *accountability* tende a acompanhar o avanço dos valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade.

³⁴ O conceito de agilidade representa a eficiência e a eficácia da ação governamental. Na área de Inteligência, a agilidade depende do nível de institucionalização, complexidade e autonomia dos sistemas nacionais de Inteligência (CEPIK, 2003).

³⁵ Art. 6º O controle e fiscalização externo da Atividade de Inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional (BRASIL, 1999).

³⁶ O termo pode ser traduzido como prestação de contas. Entretanto, Born, Johnson e Leigh (2005) consideram *accountability* um conceito mais amplo, incluindo a suscetibilidade de ser obrigado a prestar contas ou explicações e, quando apropriado, sofrer as consequências.

Dessa forma, o Legislativo, por ser o Poder mais representativo numa democracia, desempenha o papel de maior destaque na obtenção desta prestação de contas da Atividade de Inteligência, fiscalizando-a por meio das leis do Estado e exigindo sanções quando houver inobservância do princípio da transparência.

Tendo em vista que uma das grandes preocupações existentes numa democracia é o desvio de finalidade da Atividade de Inteligência, Roth (2009) considera que não há nada melhor do que políticos, que representam os diversos segmentos do parlamento, para fiscalizá-la. Contudo, para o autor (2009), os parlamentares que atuam em órgãos de controle³⁷ precisam colocar de lado posições políticas em prol da salvaguarda do Estado e das instituições democráticas.

Como legítimos representantes do povo, são os parlamentares que votam e autorizam o orçamento para a Atividade de Inteligência, sendo primordial que conheçam suas peculiaridades, objetivos e limitações. Ademais, ao ter a obrigação de verificar se os direitos humanos e as garantias individuais estão sendo respeitadas pelo Estado, o Legislativo favorece a Inteligência, ao permiti-la operar dentro dos princípios democráticos e com respaldo desse Poder (GONÇALVES, 2008).

Em suma, devido ao Poder Legislativo exercer uma função de primazia entre as instituições democráticas que exercem o controle da Atividade de Inteligência, os parlamentares devem conhecer profundamente a contribuição dessa atividade de Estado à Segurança Nacional e ao Bem-Estar Social, a fim de que suas decisões possam preservar a Inteligência de suspeições equivocadas.

³⁷ A Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI) é uma comissão permanente do Congresso Nacional, órgão de controle e fiscalização externos da Atividade de Inteligência (BRASIL, 1999).

Com relação ao Poder Judiciário, sua principal função é a de garantir que a Atividade de Inteligência desempenhe suas atividades de acordo com a lei, protegendo a sociedade de abusos de poder Estatal e solucionando possíveis conflitos de interesses entre as agências de Inteligência e segmentos da sociedade (ROTH, 2009).

Ao ressaltar a importância do controle para resguardar o Estado Democrático de Direito de ilegalidades e interferências indesejáveis, Roth (2009) aponta que o papel do Judiciário na disputa entre a Segurança Nacional e os Direitos Individuais é o de estabelecer a relação adequada desses interesses, especialmente quando se trata do exercício da Atividade de Inteligência voltada para o campo interno.

Ainda que possa haver conflitos entre os diversos atores que interagem no controle da Atividade de Inteligência, a função mediadora do Judiciário representa a garantia de que a supremacia da lei será observada, inclusive nas ocasiões em que as liberdades individuais sofrerem algum tipo de ameaça ocasionada por arbitrariedades cometidas dentro das instituições do Estado.

Gonçalves (2008) também destaca o papel do controle social sobre a Atividade de Inteligência, o qual representa um mecanismo de manifestação da cidadania ativa, em que o cidadão fiscaliza o poder público. Assim, quanto mais desenvolvida a noção de cidadania em uma sociedade, mais efetivo pode ser o controle social.

Sob o mesmo ponto de vista, Roth (2009) argumenta que o controle social representa o último nível de controle, pois atua normalmente como o alarme de que todos os outros, a exceção do judicial, falharam em detectar os desvios na Inteligência. Para o autor (2009), a mídia é o principal sensor deste alarme, uma vez que monitora e investiga possíveis envolvimento dos serviços de Inteligência.

Em que pese os limites impostos pelo segredo governamental, a relevância da mídia como mecanismo de controle da Inteligência consiste no estímulo ao debate na sociedade sobre questões afetas à atividade. Além dos mais, por ser uma instituição cuja liberdade é cultivada no Estado Democrático de Direito, a mídia mantém a capacidade de alarmar a sociedade em caso de violações do princípio da transparência.

Com o propósito de possibilitar que o controle social não seja apenas de aspectos negativos da Atividade de Inteligência, Roth (2009) sugere que o Estado deve realizar concessões que visem o equilíbrio entre o segredo e a transparência, disponibilizando à sociedade documentos de caráter não sigiloso, como por exemplo a Política Nacional de Inteligência.

Adicionalmente, Jobim (2019) alerta que todo arcabouço para controlar a Atividade de Inteligência não deve prescindir de princípios éticos, pois representam um vetor importante no aumento da confiança entre a atividade, os poderes do Estado e a sociedade, sendo a própria Inteligência interessada nessa construção.

Então, ao manter suas atividades pautadas não somente em aspectos legais, mas também em princípios éticos, a Inteligência contribui para a resolução do dilema segredo e transparência, aumentando a confiança entre os entes envolvidos e, assim, obtendo a legitimidade necessária para desempenhar suas atividades de acordo com as leis do Estado.

Diante do exposto, o controle exercido por todos os mecanismos apresentados nesta subcapítulo garantem à Atividade de Inteligência a utilização do segredo como recurso fundamental à sua efetividade, bem como a sociedade obtém a garantia de que o princípio da transparência abrange todas as instituições do Estado, sendo possível coibir e impor sanções a eventuais desvios de finalidade cometidos pela Inteligência.

Ademais, constata-se que a Inteligência, ao desenvolver suas atividades em conformidade com as normas e princípios democráticos, e o Poder Legislativo estando consciente de suas competências constitucionais de fiscalização e controle, o Bem-Estar Social da população é promovido no Estado Democrático de Direito, cujas instituições também são fortalecidas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se analisar como seria possível compatibilizar a política pública do segredo, essencial ao desempenho da Atividade de Inteligência, com a política pública da transparência, um ativo fundamental nos Estados democrático e de direito, o qual garante a transparência e a supervisão dos agentes públicos pelos cidadãos.

Inicialmente foram apresentadas teorias clássicas que surgiram com o propósito de impor limites ao poder do Estado, desde a ideia do contrato social, de Rousseau, que possibilitou ao indivíduo a manutenção da sua liberdade, até a teoria da separação dos poderes, de Montesquieu. Com isso, possibilitou-se estabelecer a estrutura primária de um Estado Democrático de Direito atual, cujo modelo foi incorporado à CF do Brasil de 1988.

Na sequência, analisou-se o conceito de políticas públicas, à luz de Secchi e Chrispino, e sua importância como ferramenta do Estado para promover o Bem-Estar Social. Assim, foi destacada a política pública da transparência, a qual o Estado Democrático de Direito não pode prescindir, uma vez que seus princípios norteadores representam a garantia de que os cidadãos poderão fiscalizar as ações de seus representantes eleitos.

Quanto à política pública do segredo, focou-se nas razões que justificam a utilização deste recurso pela Atividade de Inteligência, tendo sido relatados acontecimentos históricos do século XX, os quais demonstraram que a Inteligência desempenha a importante função de assessorar os governantes nos assuntos relacionados à segurança do Estado e da sociedade, quer seja produzindo conhecimentos que auxiliam o processo decisório, ou protegendo ativos que representam vulnerabilidades estratégicas.

Ao ser examinado o conceito de Segurança Nacional, previsto na Política Nacional de Defesa de 2016, verificou-se que a condição para preservação da soberania e dos direitos

constitucionais dos cidadãos depende de capacidades relacionadas à Defesa Nacional, as quais são facilitadas por meio da contribuição da Atividade de Inteligência.

Apontou-se, ainda, que em virtude da Inteligência ser a única atividade Estatal capaz de obter dados negados, sua efetividade é condicionada pela utilização do segredo, uma vez que tal recurso possibilitará ao Estado a obtenção de uma vantagem comparativa frente às inúmeras ameaças existentes.

Por fim, conclui-se que, ainda que haja algum receio na sociedade de que a assim chamada política pública do segredo resulte em ameaças ao Estado Democrático de Direito, a compatibilização entre segredo e transparência é possível em função do controle e da ética na Atividade de Inteligência, pois garante-se que o sigilo de informações seja considerado apenas uma excepcionalidade, sendo a regra a transparência no serviço público. Dessa forma, o controle e a ética são os mecanismos mais efetivos para evitar possíveis tensões entre essas políticas públicas, contribuindo para que ambas, de forma sinérgica, atendam os interesses da sociedade, tanto em termos de transparência, quanto de segurança.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, John; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma. *The global explosion of freedom information laws*. *Administrative Law Review*. v. 58, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40712005>>. Acesso em: 30 mai 2022.

ANGELI, Alzira. *Transparência e acesso à informação: quem é o cidadão que demanda a abertura de informações públicas no Brasil?*. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 7, n. 2, 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/48648/30051>>. Acesso em: 30 mai. 2022.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Título original: Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco.

_____. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. Título original: Stato, governo, società: per una teoria generale della politica.

_____. *Liberalismo e democracia*. 6. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. Título original: Liberalismo e democrazia.

_____. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. Tradução de Alfredo Fait. São Paulo: Editora Mandarim, 2000. 269 p. Título original: Diritto e stato nel pensiero di Emanuele Kant.

BORN, Hans; JOHNSON, Lock K.; LEIGH, Ian. *Who's watching the spies: establishing intelligence service accountability*. Washington, DC: Potomac Books, 2005.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. *Doutrina Nacional da atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários*. Brasília, 2016a.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 mai 2022.

_____. Decreto 8.793, de 29 de junho de 2016. *Política Nacional de Inteligência*. Brasília, 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm>. Acesso em: 17 jun 2022.

_____. Lei 9.883, de 7 de dezembro de 1999. *Lei da ABIN*. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm>. Acesso em: 19 jun 2022.

_____. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. *Lei de Acesso à Informação*. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 30 mai 2022.

_____. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2016c. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/copy_of_pnd_e_end_2016.pdf>. Acesso em: 25 jun 2022.

_____. Presidência da República. Decreto 15 de dezembro de 2017. *Estratégia Nacional de Inteligência*. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14503.htm>. Acesso em: 23 jun 2022.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, 1990. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>>. Acesso em: 07 jun 2022.

CEPIK, Marco A. C. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 232 p.

CHRISPINO, Alvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. *O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica*. Revista da CGU, 2018, v. 10.

GILL, Peter; PHYTHIAN, Mark. *Intelligence in an insecure world*. 3. ed. Cambridge: Polity Press, 2018.

GONÇALVES, Joannisval Brito. *O controle da atividade de Inteligência: consolidando a democracia*. Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: ABIN, v. 1, n. 1, 2005. Disponível em: <<https://rbi.enap.gov.br/index.php/RBI/article/view/12/3>>. Acesso em 16 mai 2022.

_____. *Sed Quis Custodiet Ipsos Custodiet? O Controle da Atividade de Inteligência em regimes democráticos: os casos do Brasil e Canadá*. 2008. 797 f. Tese (Curso de Pós-Graduação de Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2008.

_____. *Terrorismo: conhecimento e combate*. Niterói-RJ: Impetus, 2017.

GOSTA, Esping-Andersen. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

JOBIM, Claudio Muniz. *A lógica Fuzzy em apoio ao processo de tomada de decisão: a prontidão das Forças Armadas e a ameaça terrorista*. 2019. 219 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos) – Centro de Estudos Políticos-Estratégicos, Marinha do Brasil, Rio de Janeiro, 2019.

KANT, Immanuel. *A Paz perpétua: Um projeto filosófico*. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008. Tradução de Artur Morão.

KELSEN, H. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 2. ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes Editora, 2000.

- LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. 3. ed. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.
- LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence: from secret to policy*. 8. ed. Thousand Oaks, California CQ-Press, 2020.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.
- MINGST, Karen A. *Princípios de Relações Internacionais*. 6. ed. Tradução de Cristiana de Assis Serra. Elsevier Editora, 2014.
- MONTESQUIEU, C. S. *O espírito das leis*. 2. ed. Tradução de Cristina Muracheo. São Paulo: Martins Fontes Editora, 2000.
- REALE, Miguel. *O Estado democrático de direito e o conflito das ideologias*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ROTH, Luiz Carlos de C. *UTI EXPOLRATORIBUS: Credibilidade e Controle da Atividade de Inteligência no Brasil*. 2009. 257 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) – Centro de Estudos Gerais, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.
- ROUSSEAU, J. J. *O contrato social: Princípios do direito político*. 3. ed. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes Editora, 1999.
- SECCHI, Leonardo. *Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de Problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2020.
- SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações: Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. 3. Ed. Tradução de Norberto de Paula Lima. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira Participações S.A., 2017.
- STRECK, L. L.; MORAIS, J.L. B. de. *Ciência Política e Teoria do estado*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014. 148 p.
- WEBER M. *Economia e sociedade*. 5. ed. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, v. 2, 2004. 586 p. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Sociologie*.
- _____. *Ensaio de Sociologia*. 5. ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1982. Título original: *Essays in Sociology*.

ANEXO



FIGURA 1 – Ciclo de políticas públicas

Fonte – SECCHI, 2013.