

Revista de
Sociologia
e Política

Revista de Sociologia e Política
ISSN: 0104-4478
EditoriaRSP@ufpr.br
Universidade Federal do Paraná
Brasil

Zaverucha, Jorge
DE FHC A LULA: A MILITARIZAÇÃO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA
Revista de Sociologia e Política, vol. 16, núm. 31, noviembre, 2008, pp. 177-195
Universidade Federal do Paraná
Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23811708013>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

DE FHC A LULA: A MILITARIZAÇÃO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Jorge Zaverucha

RESUMO

Uma das tarefas políticas mais difíceis é controlar os serviços de inteligência; há uma inerente tensão entre democracia e tais serviços. Em uma democracia, a transparência sobre dados públicos e discussões sobre eles são valorizados; já a atividade de inteligência demanda sigilo. Se isso é árduo em democracias sólidas, é ainda mais em frágeis democracias como a brasileira. Nelas, quando decisões do poder civil porventura desagradam os militares, surgem pressões antidemocráticas que muitas vezes são negadas, mas que se insinuam. Em qualquer transição negociada espera-se que o novo governo democrático tenha de fazer algumas concessões aos militares, no sentido da manutenção de algumas instituições autoritárias. É o preço da negociação, mas essas concessões devem ser temporárias. A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) é um típico exemplo de hibridismo institucional: ela apresenta tanto características de mudança democrática como de conservação autoritária. Com o passar dos anos, todavia, tem havido uma involução institucional, de que sua militarização é a face mais evidente. É o que aqui pretendo demonstrar, acompanhando a criação da ABIN e sua trajetória institucional involuta ao longo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Metodologicamente, farei uso de instrumentos baseados tanto na Teoria da Escolha Racional como na pesquisa etnográfica; subjacente está a premissa de que microdetalhes influenciam a evolução ou a involução institucional. Essa narrativa permite identificar problemas de ação coletiva, pontos de veto e a credibilidade de compromissos, assim como aspectos culturais dos indivíduos e/ou da sociedade que influenciam a formação das prioridades políticas.

PALAVRAS-CHAVE: *serviços de inteligência; democracia; militarização; Agência Brasileira de Inteligência; governo Fernando Henrique Cardoso; governo Luiz Inácio Lula da Silva.*

“Tanto vai o cântaro à fonte que um dia vem quebrado” (provérbio antigo).

I. INTRODUÇÃO

Uma das tarefas políticas mais difíceis, mesmo em sólidas democracias, é controlar os serviços de inteligência. Há uma inerente tensão entre democracia (liberdade) e tais serviços (segurança). Em uma democracia, a transparência sobre dados públicos e discussões sobre eles os mesmos são valorizados. Já a atividade de inteligência demanda sigilo na coleta de informações (BORAZ & BRUNEAU, 2006)¹. Se isso é árduo em democracias sólidas, é ainda mais em frágeis democracias como a brasileira. Nela, quando decisões do

poder civil porventura desagradam os militares, surgem pressões antidemocráticas que muitas vezes são negadas, mas que se insinuam (ZAUERUCHA, 2005a).

A manutenção de graus de autonomia política dos militares, ou de seus aliados civis, é o preço pago pelos democratas para assegurar a concordância castrense com o novo governo. Em qualquer transição negociada² espera-se que o novo governo democrático tenha de fazer algumas con-

¹ Ressalto que as informações sobre as atividades de inteligência são custosas e agregadas. Os constrangimentos para obtê-la são múltiplos. Procurei mitigá-los usando informações oriundas de fontes reservadas e jornalísticas.

² Moncloa (na Espanha), Punto Fijo (na Venezuela) e Stiges (na Colômbia) são exemplos de pactos formais. Já o Pacto do Clube Naval (Uruguai) foi informal. Assim como no Brasil, Tancredo Neves reuniu-se, sigilosamente, com o Ministro do Exército do Presidente Figueiredo, General Valter Pires, para pactuar os termos da transição (cf. *Folha de S. Paulo*, 1984; ZAUERUCHA, 1994).

cessões aos militares no sentido da manutenção de instituições autoritárias. É o preço da negociação. Essas concessões, todavia, devem ser temporárias.

Assim, os novos governantes democráticos têm, paulatinamente, uma dupla tarefa: 1) sepultar antigas instituições autoritárias e 2) criar novos arranjos institucionais democráticos. As novas instituições, para serem críveis, não podem apenas apresentar formalmente um novo rótulo, ou seja, serem meras fachadas de instituições anteriores. O seu conteúdo real deve ser diferenciando, caso queira-se aprofundar a qualidade da democracia. Afinal, instituições que protegem, simultaneamente, os interesses dos membros do *ancién regime* e do novo são incapazes de grandes transformações.

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) é um típico exemplo de hibridismo institucional. Ela apresenta tanto características de mudança democrática como de conservação autoritária. Com o passar dos anos, todavia, há uma involução institucional, de que sua militarização é a face mais evidente. É o que aqui pretendo demonstrar. Para isso, acompanharei factualmente a criação da ABIN e sua trajetória institucional involuta³.

Metodologicamente, farei uso de instrumentos baseados tanto na Teoria da Escolha Racional como na pesquisa etnográfica (ROTHSTEIN, 2005). Ambas as contribuições estarão presentes na narrativa institucional e histórica utilizada para mostrar e avaliar a escolha dos atores políticos pela militarização da ABIN. Subjacente está a premissa de que microdetalhes influenciam a evolução ou a involução institucional. Elaborada desse modo, tal narrativa permite identificar problemas de ação coletiva, pontos de veto e a credibilidade de compromissos (LEVI, 2004, p. 216), assim como aspectos culturais dos indivíduos e/ou da sociedade que influenciam a formação das prioridades políticas.

Diversamente do mero relato histórico, a narrativa histórico-institucionalista argumenta que as instituições têm a capacidade de mudar as preferências dos atores políticos, por serem capazes

de arbitrar a distribuição do poder. Por isso mesmo, esta narrativa procura entender o contexto cultural em que ocorrem os eventos e como isso pode afetar tanto as escolhas estratégicas dos atores quanto seus sistemas de crenças e idéias. As explicações culturais e institucionais não são excludentes; pelo contrário, componentes culturais podem influenciar o tipo de desenho institucional formal ou informal e vice-versa (HELMKE & LEVITSKY, 2006).

A análise, assim, é tanto teórica quanto empírica. Enfatizo que como fatos não falam por si mesmos, o seu entendimento ocorre dentro tanto de um contexto histórico como de um arcabouço teórico. Esclareço, a seguir, o que entendo por dois conceitos fundamentais para analisar a criação e a atuação da ABIN: o de militarização e o de democracia. Feito isso, apresento a parte empírica, procurando demonstrar a plausibilidade das conjecturas teóricas feitas anteriormente. No final, trato de explicar o motivo do processo de militarização iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) ter continuado durante o primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva⁴.

II. CONCEITOS DE MILITARIZAÇÃO E DE DEMOCRACIA

Ao longo dos anos 1980, com a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI), esperava-se que surgisse uma nova concepção sobre inteligência. Afinal, foi atingida formalmente a transição do autoritarismo para a democracia. Contudo, na prática, o processo de militarização da ABIN é um indicador de que o controle civil⁵ democrático sobre os militares ainda não foi efetivamente implantado no Brasil do século XXI.

Entendo por “militarização” o processo de adoção de modelos, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal militares em atividades de natureza

³ Um recente caso exemplar é o da África do Sul depois do fim do *apartheid*. Antes, havia uma inteligência militarizada e altamente repressiva. Hoje, há agências civis com compromisso democrático (DOMBROSKI, 2006).

⁴ Para uma visão distinta ver Santos (2004, p. 117). Segundo a autora, “demilitarization is in progress, although through a long, slow and peaceful process” (“a desmilitarização está em progresso, embora por meio de um processo longo, lento e pacífico”).

⁵ O controle civil é a capacidade de as autoridades constituídas (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e a sociedade civil organizada (sindicatos, associações, imprensa etc.) limitarem o comportamento autônomo das Forças Armadas, eliminando, em consequência, enclaves autoritários dentro do aparelho de Estado.

civil, dentre elas a segurança pública (CERQUEIRA, 1998). A militarização é crescente quando os valores das Forças Armadas aproximam-se dos valores da sociedade⁶. Conseqüentemente, quanto maior o grau de militarização, mais tais valores superpõem-se, dificultando a democratização das instituições coercitivas. Os civis, ao jogarem para a caserna problemas seus, só fazem ampliar e distorcer as atribuições dos militares e isso, obviamente, tem um custo político (ARRUDA, 2007, p. 94).

Instituições coercitivas são capazes de restringir as decisões dos governantes eleitos. Por isso, fico com a definição de Shapiro (2003, p. 3) para quem a “democracia é melhor pensada como meio de administrar as relações de poder a fim de que a dominação seja minimizada”. A coerção, portanto, é uma poderosa forma de dominação.

Obviamente, não adoto a concepção subminimalista que iguala a democracia às eleições. De acordo com essa definição, a classificação dos regimes não deve basear-se em juízos sobre o exercício real do poder, mas apenas na existência de eleições livres. Przeworski *et alii* (2000, p. 35)⁷, adeptos do subminimalismo, chegaram a afirmar que: “[...] em algumas democracias (de que Honduras e a Tailândia são protótipos), o governo civil não é mais que uma delgada camada encobrindo o poder militar que é, de fato, exercido por generais reformados. Mas enquanto os governantes forem eleitos em eleições nas quais outros grupos tenham a chance de vencer e enquanto não usarem o poder dos seus cargos para eliminar a oposição, o fato de o chefe do [poder] Executivo ser um General ou um servçal de General não acrescenta nenhuma informação relevante”.

Se, para tais autores, a Tailândia e Honduras são países considerados democráticos, o Brasil, onde o poder militar é mais dissimulado, também seria exemplo de democracia. O conceito aqui adotado de “hibridismo institucional” seria para Przeworski *et alii* um mero exagero conceitual.

Tenho visão distinta: quanto maior o grau de militarização das instituições, maior a dominação de certos indivíduos por outros e, em conseqüência, menos democrático é o sistema político vigente.

A democracia, assim, não é apenas a soma do desenho de suas instituições formais. A existência de uma cultura democrática é importante para a democracia legitimar-se (DIAMOND, 1994, p. 7). Obtido o consentimento dos súditos, a democracia pouco necessita da coerção estatal.

III. A GÊNESE

Em março de 1990, o Presidente da República Fernando Collor de Mello extinguiu o SNI. Em seu lugar, criou, via Medida Provisória, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e subordinou à mesma o Departamento de Inteligência (DI). Collor, frise-se, colocou civis à frente tanto da SAE como do DI.

Na Alemanha, após a queda do muro de Berlim, três comissões de representantes do governo e da sociedade trabalharam na liquidação da poderosa agência de inteligência Stasi. No Brasil, todavia, uma decisão imperial, sem maiores discussões no Congresso Nacional, selou o destino do SNI e abriu novo capítulo na história da inteligência civil brasileira.

Itamar Franco, ao assumir a Presidência da República, seguiu caminho distinto do de Collor e cercou-se de militares: 1) nomeou para chefiar a SAE o Almirante Mário César Flores⁸ e 2) fortaleceu o DI ao transformá-lo em Subsecretaria de Inteligência (SSI), colocando o Coronel Wilson Romão para dirigi-la⁹.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, retirou a SSI do controle da SAE e entregou seu comando ao General Fernando Cardoso¹⁰. A SAE, por sua vez, ficou subordinada ao Secretário-Geral da Presidência da República,

⁶ Desse modo, os paramilitares da AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) fazem parte de forças civis militarizadas, enquanto o Exército de Israel é uma força militar “civilinizada” (BEN-MEIR, 1995).

⁷ Trata-se de uma mudança de posição. Antes, Przeworski (1991, p. 19) escreveu que “o quadro institucional do controle civil sobre os militares constitui o ponto nelvrágico da consolidação democrática”.

⁸ Flores fôra Ministro da Marinha no governo Collor; ele atuou como um elo entre Itamar Franco e a caserna, durante o processo de afastamento de Collor e assunção do novo Presidente da República.

⁹ Posteriormente, Romão atritou-se com Flores e foi substituído por Afonso Antônio Marcondes, antigo servidor do SNI (FIGUEIREDO, 2005a, p. 479).

¹⁰ Esse militar trabalhou antes no SNI e, posteriormente, chefiou o Centro de Informações do Exército (CIE) no governo Collor de Mello.

Eduardo Jorge. O General Fernando Cardoso posteriormente se demitiu de sua função. Então, Fernando Henrique Cardoso, em 11 de abril de 1996, por meio da Medida Provisória n. 1 384, transferiu a SAE para o comando do Chefe da Casa Militar da Presidência da República, General Alberto Cardoso (CIVILIANS LOSE, 1996)¹¹. De acordo com essa medida provisória, esse arranjo institucional seria temporário enquanto não fosse criada, por lei, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Embora essa agência fosse civil, Fernando Henrique Cardoso encomendou ao General Alberto Cardoso, Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), o seu arcabouço institucional. Não surpreendeu o resultado: prevaleceu a percepção militar do General Cardoso. Isso gerou um defeito genético-institucional no nascedouro dessa Agência¹², dificultando mudanças posteriores no seu desenho institucional.

De fato, o projeto de lei foi aprovado pelo Congresso Nacional, em novembro de 1999, após dois anos e meio de tramitação e Fernando Henrique Cardoso, em 7 de dezembro de 1999, sancionou a Lei n. 9 883. Assim como o SNI era o órgão central do Sistema Nacional de Informações (Sisni), a ABIN passou a exercer o mesmo papel em relação ao Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).

A ABIN, portanto, já nasceu com uma concepção militarizada de poder. Salta aos olhos a existência desse hibridismo institucional, ou seja, a presença de renitente legado autoritário¹³ em governo eleitoralmente democrático.

Feito esse registro, pretendo mostrar a seguir como esse processo de militarização da inteligência civil brasileira aprofundou-se ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva – dois presidentes com passados de luta contra o regime autoritário.

IV. AABIN NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Como o objetivo do Sisbin era tão amplo e vago, prenunciava-se o surgimento de problemas. De fato, o Art. 1º da Lei n. 9 883/99 estipula que fica “instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência, que integra as ações de planejamento e execução das atividades de Inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional” (BRASIL, 1999). Cabe à ABIN “planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de Inteligência do País” (*idem*, Art. 3º). As atividades de inteligência no país são de natureza civil e militar; ao não especificar o tipo de inteligência, pode-se entender que ambas, a civil e a militar, foram contempladas na lei.

Como a lei é abrangente e não diz o que é “interesse nacional”, cabe a cada Presidente da República decidir em que ele consiste. Como frisou o então Deputado Federal do Partido dos Trabalhadores (PT), José Genoíno (2002): “Por ocasião da aprovação da lei que instituiu o serviço de inteligência, o seu relator, José Aníbal, atual Presidente do PSDB [Partido da Social-Democracia Brasileira], e o governo agiram deliberadamente no Congresso para impedir que se impusesse uma regulação forte, conveniente à democracia, sobre a ABIN. Para isso derrotaram um substitutivo do PT, apresentado por nós, e instituíram um controle de faz-de-conta, exercido pelos líderes da maioria e da minoria no Congresso e pelos presidentes das comissões de Defesa da Câmara e do Senado. Essa comissão não tem uma funcionalidade permanente, só se reúne em momentos de crise e não é composta nem assessorada por especialistas em inteligência. No substitutivo do PT, propunha-se que o controle da ABIN seria exercido por uma comissão permanente do Congresso, com acesso a toda política, planejamento e relatórios da agência. Essa comissão atuaria sob a condição de segredo de Estado e estaria impedida de divulgar informações. Seus membros seriam passíveis de responder criminalmente por quebra de

¹¹ A Casa Militar da Presidência da República foi extinta por meio da Medida Provisória n. 1 911-10. Em seu lugar, foi criado o Gabinete de Segurança Institucional (GSI).

¹² Fernando Henrique Cardoso adotou postura similar ao criar o Ministério da Defesa, ao encomendar ao General Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas o esboço institucional do novo ministério. Em ambos os casos não houve maior reação parlamentar a esses desenhos institucionais.

¹³ Segundo Hite e Cesarini (2004, p. 4), o legado autoritário “[...] são regras, comportamentos, normas, padrões, práticas, relações e memórias originadas em um passado de experiências autoritárias e que, como resultado de conflitos de configuração histórica e/ou política, sobrevivem à transição democrática e intervêm na qualidade e na *práxis* das democracias pós-autoritárias”.

sigilo, sem o abrigo da imunidade parlamentar. Mas teriam também plenas condições para fiscalizar, controlar e denunciar atividades ilegais da ABIN ou de seu uso indevido. Nestas circunstâncias, não seria necessário avocar a instalação de CPIs [comissões parlamentares de Inquérito] para investigar grampos ilegais e espionagem política, já que a comissão informaria o Congresso e a opinião pública sobre eventuais desvios de funções da agência”.

“O Congresso deu um cheque em branco ao governo com a lei que criou a ABIN”, arrematou Genoíno (POLICARPO JÚNIOR, 2000)¹⁴. Nos países democráticos, ao contrário, procura-se deixar estabelecido quais são os mandatos e as missões dos serviços de inteligência. Além disso, há uma ausência de definição sobre os limites de atuação e capacidade de operação da ABIN¹⁵.

A área de influência do Sisbin é maior do que a do Sisni. De acordo com o Art. 2º da Lei n. 9 883, constituem o Sistema Brasileiro de Inteligência “os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de Inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores” (BRASIL, 1999). Como bem captou Figueiredo (2005a, p. 495), “com uma só tacada, a ABIN colocava no bolso informações da Receita Federal, da Política Federal, dos Correios, da Anatel, da Previdência Social, do Incra, do Detran, do Banco Central etc.”.

Como não se fez uma distinção entre as inteligências civil e militar, também estão contemplados

no raio de ação da ABIN os serviços de inteligência das polícias militares (PMs) estaduais (P-2s)¹⁶. Os serviços de inteligência das Forças Armadas foram, teoricamente, considerados. Na prática, contudo, tais serviços não se submetem ao Sisbin ou a qualquer outro sistema que não o seu próprio.

Esse arranjo institucional abriu a brecha para a entrada dos militares dentro do sistema, que deveria ser eminentemente civil, além de não propiciar uma clara separação entre atividades de segurança do Estado e de defesa da ordem pública. Diante dessa lacuna, dificilmente o sistema funcionaria a contento – como veremos adiante, ao relatar casos de espionagem política.

A Lei n. 9 883 também apresenta amplas definições de inteligência e contra-inteligência. De acordo com o Art. 1º, parágrafos 2º e 3º, respectivamente, “entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”. Por contra-inteligência entende-se “a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa” (BRASIL, 1999).

O governo procurou livrar a ABIN do estigma do SNI. O “T” da nova Agência é de “inteligência”, enquanto o “T” do Serviço era de “informações”. Isso na teoria, pois já no nascedouro a definição de inteligência confunde-se com a de informação – ou seja, coleta de qualquer informação que possa auxiliar o governo na tomada de decisões. À ABIN, por definição, foi dada a possibilidade de enveredar pela bisbilhotagem, ao não se lhe definir com clareza quais seriam suas capacidades e funções. O legado autoritário, contudo, era evidente.

Outros senões dessa lei é que ela não indicou a subordinação do Sisbin, ou seja, a quem esse Sistema responde; também não regulamentou que tipo de coordenação pode ser exercido sobre os seus

¹⁴ Registre-se que quando o PT chegou ao poder nada de significativo foi feito para alterar essa situação.

¹⁵ O General Cardoso destacou a adaptação do modelo canadense (Canadian Security Intelligence Service (CSIS)) para a constituição da ABIN. Mas, diferentemente do que foi proposto para a agência brasileira, a legislação canadense cuidou de definir com precisão os mandatos e os princípios segundo os quais é possível conduzir suas operações e avaliar sua eficácia. As áreas para a atividade de inteligência canadense podem ser resumidas a sabotagem e espionagem, atividades influenciadas a partir do exterior; violência, terrorismo político e subversão, sendo esta última cuidadosamente circunscrita para estabelecer a diferença entre o dissenso legítimo e as ações secretas e ilícitas que buscam minar o regime legalmente estabelecido (ANTUNES, 2002, p. 75).

¹⁶ As P2-s continuam, tal qual no regime militar, a fazer parte do sistema de informações do Exército, conforme dispuserem os Comandos Militares de Área, nas respectivas áreas de jurisdição (Decreto n. 88 777, de 30 de novembro de 1983). Isso significa que as PMs são obrigadas, por lei, a passar informações coletadas por meio do chamado “canal técnico” ao Exército. Membros das PMs continuam trabalhando em quartéis do Exército à disposição do mencionado sistema de informações.

componentes. Não ficou claro, como lembra Antunes (2002, p. 174), “se haverá um controle operacional da ABIN sobre os componentes ou apenas a coordenação teórica que passaria a depender do bom relacionamento entre os dirigentes de cada órgão, a exemplo do que ocorreu com o Sissegint¹⁷ durante o regime militar. A lei apenas instituiu o Sisbin atribuindo-lhe a responsabilidade de respeitar a Constituição Federal”.

A aparente boa novidade institucional da lei ficou por conta do Art. 6º. De acordo com o mesmo, o poder Legislativo ficou responsável pelo controle e pela fiscalização externos da atividade de inteligência; contudo, o §1º desse artigo contribuiu para tornar esse controle muito mais teórico que factual. Em vez de ser criada uma comissão específica e fixa para exercer esse controle, optou-se por uma comissão mista composta por líderes da maioria e da minoria na Câmara de Deputados e no Senado Federal, além dos presidentes das comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara de Deputados e do Senado Federal (Creden).

Ora, os líderes da maioria e da minoria estão sempre muito ocupados, pois tratam de várias outras questões. Portanto, seria de esperar que não tivessem tempo suficiente para dedicar-se à tarefa de controle e fiscalização da nova agência. Ou basta que tais líderes da oposição e/ou situação deixem de ser líderes para que larguem a comissão mista e... surjam novos líderes sem qualquer conhecimento sobre os assuntos tratados anteriormente.

O melhor é que houvesse parlamentares especialistas no tema e uma comissão fixa, *i. e.*, exclusivamente dedicada ao assunto¹⁸; do contrário, o controle torna-se meramente formal, ou seja, simples prestação de contas, como, de fato, a realidade veio a demonstrar. De fato, essa comissão só se reúne em momentos de crise por não possuir uma funcionalidade contínua.

A pouca importância que o Congresso Nacional dá a essa atividade de controle pode ser medida

pelo fato de que a instalação da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) só foi realizada em 21 de novembro de 2000, quase um ano após a criação da ABIN. Durante mais de 11 meses, o controle da agência ficou literalmente no limbo, como se inteligência não fosse um bem público e estive imune a problemas de ação coletiva. Embora a comissão seja de controle de inteligência, inexplicavelmente o controle congressional não se estendeu para os órgãos de Inteligência das Forças Armadas e da Polícia Federal – exatamente os mais poderosos e atuantes.

Um dos argumentos usados por Fernando Henrique Cardoso para convencer o Congresso Nacional de que a ABIN não se transformaria em um novo SNI era que a nova agência ficaria subordinada diretamente ao Presidente da República. Empenhou sua palavra. Contudo, menos de um mês após a aprovação pelo Congresso Nacional da criação da Agência, FHC retirou a ABIN da assessoria imediata da Presidência e subordinou-a ao Ministério do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), cujo Ministro-Chefe, General Alberto Cardoso, era um oficial da ativa do Exército brasileiro, exercendo cargo de natureza militar.

Fernando Henrique Cardoso fez isso por meio da Medida Provisória n. 1 994-4, em 13 de janeiro de 2000. Como a subordinação explícita ao Presidente da República foi uma promessa informal de FHC, mas que não constava da Lei n. 9 883¹⁹, não se pode alegar que houve uma inconstitucionalidade na edição da Medida Provisória. O espírito da lei, todavia, foi violado²⁰.

19 Veja-se o seu Art. 3º: “Fica criada a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, órgão de *assessoramento direto* ao Presidente da República, que, na posição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas a política e as diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei” (BRASIL, 1999; sem grifos no original).

20 O Serviço Federal de Informações e Contra-Inteligências (Sfici), criado pelo Decreto n. 44 489 de 15 de setembro de 1958, também não estava diretamente vinculado ao Presidente da República. De acordo com o seu Art. 4º, “a coordenação das atividades de informações incumbe a uma Junta Coordenadora que funcionará junto ao SFICI, constituída com os representantes dos Estados Maiores das Forças Armadas, do Exército, da Marinha e da Aeronáutica e das Seções de Segurança dos Ministérios Cíveis e que será quando convocada pelo Secretário Geral do Conselho Nacional” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958).

17 O combate à subversão pela Forças Armadas foi oficializado com a edição do Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968. A regulamentação da atuação castrense foi feita pelo Presidente Médici, em 1970, por meio da edição de diretrizes especiais e da criação do Sistema Nacional de Segurança Interna (Sissegint).

18 A longa permanência de parlamentares especialistas nessas comissões também pode ser contraproducente.

Desse modo, na prática Fernando Henrique Cardoso entregou a ABIN ao General Alberto Cardoso. Era ele quem decidia se uma investigação e/ou denúncia ia ou não para a mesa do Presidente, ainda que, formalmente, o Diretor-Geral da agência fosse o Coronel da reserva Ariel Rocha de Cunto – uma indicação do próprio General Cardoso. Cunto fazia o seu trabalho silenciosamente, cabendo ao General Cardoso a tarefa de responder publicamente pela agência, situação similar à que ocorreu com o Serviço de Inteligência Nacional (SIN) de Alberto Fujimori: formalmente, o chefe do SIN era o Almirante Humberto Rozas, mas quem realmente mandava na instituição era Vladimir Montesino, assessor do Presidente peruano (RELEA, 2000).

Trata-se de um retrocesso institucional em comparação ao período 1964-1985. Mesmo durante o regime militar quem dirigia o SNI, ou seja, a coleta de informações, não era quem tomava a decisão do que fazer com elas. Era, também, um modo de garantir que as informações chegassem diretamente ao Presidente da República²¹. No governo Fernando Henrique Cardoso, todavia, essas duas competências ficaram concentradas na figura de uma única pessoa: o General Alberto Cardoso.

Como a inteligência é um bem público, o recomendável seria o General Cardoso informar ao Presidente e este decidir. Por motivos ainda não decifrados, FHC abdicou dessa prerrogativa e colocou, simultaneamente, a competência da decisão e da informação nas mãos do General Cardoso. Como o Diretor-Geral da ABIN tem de ser aprovado pelo Senado Federal enquanto o Ministro de Estado é indicado diretamente pelo Presidente da República e quem efetivamente manda é o Ministro, o controle legislativo perdeu em muito a sua importância.

O controle do GSI sobre ABIN foi incrementado com a promulgação do Decreto n. 3 493, de 29 de maio de 2000, que delegou ao Chefe do GSI a competência para aprovar o Regimento Interno da ABIN, que dispõe sobre a com-

petência, o funcionamento das unidades e atribuições dos titulares e demais dirigentes (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2000, Art. 3º).

Assim como apressou a criação do Gabinete de Segurança Institucional após a greve dos caminhoneiros em 1999, FHC usou idêntico comportamento após os incidentes em Porto Seguro durante as comemorações dos 500 anos do Brasil. Fustigado por hostis manifestações populares, seguidas de invasões de prédios públicos e de nova greve de caminhoneiros, o Presidente respondeu com o Decreto n. 3 448, de 5 de maio de 2000, por meio do qual criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sisbin, com a finalidade de coordenar e integrar as atividades de inteligência e de segurança pública em todo o país, bem como de suprir os governos federal, estaduais e municipais de informações que subsidiem a tomada de decisões nesse campo.

Embora seja um subsistema de segurança pública, fazem parte do mesmo os ministérios da Justiça (por meio da unidade de inteligência da Polícia Federal), da Integração Nacional (por meio da área de Defesa Civil), da Defesa, o Gabinete de Segurança Institucional e, como órgão central, a ABIN (CEPIK, 2003). É a confirmação de que a ótica do inimigo interno continua em vigor. Para diferenciar-se do SNI, ficou estipulado que poderão integrar o subsistema os órgãos de inteligência de Segurança Pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Ou seja, a adesão dos governadores de estado é voluntária, mas não impositiva... na teoria, pois se não aderirem os governadores deixam de receber verbas federais. Desconheço algum estado da Federação que se tenha oposto a esse tipo de participação.

Foi instituído o Conselho Especial do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional e presidido pelo Diretor-Geral da ABIN. O Diretor-Adjunto da ABIN também têm assento nesse Conselho Especial. No momento de sua criação, dos 11 membros permanentes desse Conselho, pelo menos sete eram militares. Embora o subsistema seja uma arena de Segurança Pública, o Ministério da Defesa é o que possui o maior número de assentos no referido Conselho: cinco, sendo pelo menos um de cada órgão de inteligência das Forças Armadas. Três dos cinco membros do Ministério da Defesa serão necessariamente militares da ativa. O Ministério da Justiça,

²¹ Os militares aprenderam com a fragilidade do arranjo institucional que subordinou o Serviço Federal de Informações e Contra-Informação (Sfici) ao Conselho de Segurança Nacional (do qual fazia parte o General Golbery do Couto e Silva), em vez de ser diretamente controlado pelo Presidente João Goulart.

por sua vez, tem apenas dois representantes. A ABIN passou, desse modo, a fazer oficialmente coleta de informações além das de inteligência.

Portanto, todas as informações cedidas pelas secretarias estaduais de Segurança Pública cairão no colo dos militares federais, mormente, em uma época de enfrentamento de movimentos sociais. É a velha ótica do inimigo interno em pleno vigor. Toda a área federal de inteligências civil e militar e os serviços reservados das Polícias Militares (P-2) estão integrados em um comando único. Esse arranjo institucional favorece que grupos autônomos venham a produzir, se já não produzem, informações independentemente da vontade do Presidente da República, dos ministros, dos governadores de Estado ou dos prefeitos.

Alguns equívocos foram parcialmente revisitos por meio do Decreto n. 3 695, de 21 de dezembro de 2000. A ABIN é substituída pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), órgão do Ministério da Justiça, como órgão central do Conselho; esse Conselho deixa de ficar vinculado ao GSI e, embora o Decreto não explicita, supõe-se que se vincule ao Ministério da Justiça; a Presidência do Conselho passa para o Secretário Nacional de Segurança Pública; são introduzidos dois representantes do Ministério da Fazenda, sendo um do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e outro da Coordenação Geral de Pesquisa e Investigação (Copei) da Secretaria de Receita Federal; o número de representantes do Ministério da Defesa cai de cinco para dois. Portanto, continuou a forte presença de militares em atividade de segurança pública: dois representantes do Ministério da Defesa, um do GSI e outro da ABIN – 44% dos membros do Conselho (antes do Decreto n. 3 695 era de 54%).

V. OS DESVIOS DA ABIN: AS APARÊNCIAS REVELAM

A partir da análise institucional feita anteriormente, não constituiu surpresa que mais cedo ou mais tarde a ABIN começasse a ser denunciada por espionagem política. Durante o processo de privatização da Telebrás ocorreu o que ficou conhecido como o “escândalo do grampo do Bndes [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social]”. O grampo foi posto nas quatro linhas diretas do gabinete da Presidência do Banco, nos dias 27 e 28 de julho de 1998. Um caso típico de espionagem comercial, que terminou na saída do Ministro das Comunicações e do Presidente

do Bndes. As fitas ficaram, aparentemente, guardadas por um bom tempo, não se sabe ao certo com quem, até que a imprensa divulgou a sua existência. No ano seguinte, surgiram indícios de que o grampo fôra feito por agentes da ABIN.

O General Cardoso apresentou à imprensa uma versão esdrúxula: disse que as fitas gravadas foram encontradas na pilastra do lado de dentro do viaduto da Estrada Parque de Indústria e Abastecimento com a Estrada Parque Taguatinga Guará, em Brasília²². No inquérito instaurado pela Polícia Federal para apurar o caso do grampo, o chefe do escritório da ABIN, no Rio de Janeiro, Coronel João Guilherme dos Santos Almeida, apresentou uma outra versão.

Na variante do General Cardoso, em agosto de 1998, Almeida tê-lo-ia informado da existência das fitas. Diante disso, ordenou a sua obtenção, mesmo porque nelas estariam gravações do Presidente da República. Almeida, por sua vez, garantiu que nunca recebera ordens superiores para obtenção das fitas, pois nunca mencionara a sua existência delas, porém sim a existência de “material comprometedor” contra o Presidente da República (AZEVEDO, 1999).

Ante as versões conflitantes, a Procuradoria da República do Rio de Janeiro pediu à Polícia Federal que fizesse uma acareação entre o então General Ministro-Chefe da Casa Militar e o Coronel Chefe do escritório da ABIN no Rio de Janeiro (LA PEÑA, 1999). Havia a suspeita que um agente da ABIN teria feito o grampo por ordem superior. A ser verdadeira a suspeita, procurava-se saber quem dera a ordem institucional para o grampo. O meio foi ilegal embora o intuito tenha sido nobre: garantir a lisura do leilão. Mas quem fez o grampo usou as fitas, provavelmente, para fins de extorsão comercial.

No dia 9 de novembro de 2002 o Juiz Alexandre Libonatti, da 2ª Vara Criminal Federal do Rio de Janeiro condenou um agente da ABIN e um detetive particular pela instalação do grampo telefônico. O procurador da República Artur Gueiros, do Ministério Público Federal no Rio – autor da denúncia – informou que pretendia recorrer: “Não

²² Mais de um ano depois, em depoimento prestado ao Senado Federal, o General desfez a fábula: confessou que recebeu as fitas dos agentes da ABIN do Rio de Janeiro (*Folha de S. Paulo*, 2000b). Não foi responsabilizado pela levianidade.

concordo com a decisão. Ficou evidenciado que o grampo no Bndes foi uma operação institucional da ABIN que fugiu do controle. Na minha opinião foi uma decisão hierárquica, que contou com um planejamento maior” (WERNECK, 2002).

Bastou ser anunciada a futura acareação entre oficiais de postos distintos, dirigida por um delegado, para que o Exército como instituição entrasse em cena. O Exército sentiu sua autonomia ser invadida, além de violado o princípio da hierarquia. Por meio da publicação oficial, *Informex* n. 19, de 4 de junho de 1999, o chefe do Centro de Comunicação Social do Exército, General Luiz Cesário da Silveira Filho, inicia a nota lembrando que “o Gal. Cardoso é um militar com profícuos e assinalados serviços prestados ao Exército. Por seus indiscutíveis méritos profissionais e irretocável conduta pessoal, foi distinguido com a nomeação para o cargo de confiança do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, que hoje exerce”. A nota é finalizada com os seguintes dizeres: “o Exército reitera sua plena confiança na conduta ilibada do Gal. Cardoso e honrado repele, com veemência, as insinuações dirigidas contra a pessoa desse honrado chefe militar” (Silveira Filho *apud* NOGUEIRA, 1999). Uma questão policial ameaçava transformar-se em um grave problema político-institucional.

A nota tinha um sutil recado dirigido ao Presidente da República, que até então mantinha um olímpico silêncio sobre o caso, ao lembrar que o General Cardoso, além de ser um chefe militar, ocupava um cargo de confiança do Presidente da República e que fôra convocado para as tarefas de reorganizar, em nível nacional, as áreas de inteligência e de prevenção e combate às drogas (NOGUEIRA, 1999). Fernando Henrique Cardoso foi instado pelo Exército, como instituição, a pronunciar-se em defesa do General.

O líder do governo no Congresso Nacional, Senador Arthur Virgílio, imediatamente se fez ouvir. Segundo ele, “tudo o que tem acontecido tem provocado uma inquietação no meio militar. O Presidente da República acha que é melhor deixar os militares cumprindo o seu papel. E é grave acarear um General com um subordinado seu” (FH NÃO VÊ RAZÕES, 1999). Não importava se a acareação fosse boa para o descobrimento da verdade – ou melhor, a verdade não era para ser desvendada.

A saída encontrada por FHC para contornar a acareação entre o General e o Coronel foi devolver a Alberto Cardoso o *status* de Ministro de Estado. O General perdera a condição de Ministro quando foi criado o Ministério da Defesa, pois os comandantes da Marinha, da Exército e da Aeronáutica também deixaram de ser ministros para ficarem subordinados ao Ministro da Defesa. Como o Comandante do Exército era um General-de-Exército, hierarquicamente superior ao General Cardoso, ficaria estranho que um General de posto inferior continuasse como Ministro e o superior perdesse essa posição.

Ao readquirir a posição política de Ministro de Estado, o General Cardoso passou a responder juridicamente apenas ao Supremo Tribunal Federal (STF)²³. Portanto, abortou a tentativa de acareação que a Polícia Federal faria entre ele e o Coronel Chefe da ABIN no Rio de Janeiro. Como o STF não foi provocado sobre o assunto, o brasileiro ficou sem direito à averiguação pública do ocorrido.

Ante a denúncia de suposto envolvimento do Ministro da Defesa, Élcio Álvares, com pessoas ligadas ao narcotráfico, a ABIN passou a investigar a veracidade das informações (MEIRELES, 1999). Posteriormente, o Procurador-Geral de Justiça do Mato Grosso pediu à ABIN o relatório que acusa um bicheiro de ter ligações com o crime organizado (RIBEIRO JÚNIOR & PINTO, 2001). Em ambos os casos, a ABIN passou por cima da atribuição da Polícia Federal, órgão do Ministério da Justiça²⁴. O episódio revela não haver uma nítida separação conceitual entre segurança do Estado e defesa da ordem pública.

A lista de denúncias de espionagem política por parte da ABIN não parou aí. Um ex-Presidente da República; um procurador da República que atormentava o Palácio do Planalto e um jornalista que apurava o possível envolvimento do governo no escândalo do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo teriam sido seguidos por agentes da ABIN.

²³ Em termos jurídicos, os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica continuaram com prerrogativas de ministros de Estado. Ou seja, o Superior Tribunal Federal tem competência para processá-los e julgá-los em caso de infrações penais comuns.

²⁴ Nem o então Ministro da Justiça, José Carlos Dias, sabia dessa atividade da ABIN (DIAS, 2000).

Uma reportagem da revista *Veja* revela que havia três equipes da ABIN bisbilhotando a vida de Itamar Franco: uma em Belo Horizonte e duas em Brasília. Seus passos estariam sendo rastreados desde março de 1998, quando tentou sair candidato à Presidência da República pelo seu partido, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). A ABIN teria até mesmo produzido relatórios sobre as dívidas pessoais tanto de Itamar Franco como de três auxiliares: Henrique Hargreaves, Alexandre Dupeyrant e José Aparecido (POLICARPO JÚNIOR, 2000).

O jornalista Andrei Meireles, da revista *IstoÉ*, que apurava o eventual envolvimento do ex-Secretário-Geral do Palácio do Planalto, Eduardo Jorge Caldas Pereira, no escândalo do desvio de verbas da obra do Tribunal Regional do Trabalho, em São Paulo, também foi vítima. Os agentes da ABIN também teriam ajudado na localização do Juiz Nicolau dos Santos Neto, principal suspeito do desvio de verbas, que estava foragido. Em princípio o General Cardoso negou, mas depois reconheceu que realmente aconteceu a investigação, “quando o assunto começou a virar galhofa nacional e virou um símbolo da impunidade” (CARDOSO, 2000).

A *Veja* revelou a ficha ideológica de Meireles levantada pelos agentes. Ela informa que Meireles pertenceu ao Partido Comunista Brasileiro (PCB), foi do Sindicato de Jornalistas, participou de um encontro sindical em Cuba e que sua ex-mulher era funcionária do governo federal (POLICARPO JÚNIOR, 2000).

Segundo a *IstoÉ*, o Diretor-Geral da ABIN, Coronel Ariel de Cunto, enviou uma carta a Meireles assegurando que “os registros disponíveis [a seu respeito] são anteriores a 30 de setembro de 1987” (Cunto *apud* MEIRELES & MIRANDA, 2000). Cunto prometeu entregar a ficha integral do jornalista, mas forneceu apenas um extrato assinado pelo Diretor do Centro de Documentação da ABIN, David Bernardes de Assis. Desse documento constava a participação de Meireles em uma reunião do PCB em 24 de agosto de 1989, portanto dois anos depois data mencionada por Cunto (MEIRELES & MIRANDA, 2000).

A ABIN teria mostrado um empenho todo especial nas denúncias contra o ex-Secretário-Geral da Presidência da República. De acordo com reportagem da *IstoÉ*, “no final de agosto [de 2000]

o General Cardoso enviou um informe reservado aos serviços de inteligência do Exército, da Marinha e da Aeronáutica determinando que toda informação relativa a Eduardo Jorge fosse repassada a ABIN. A partir daí, só a inteligência do Planalto cuidaria do caso. Esse foi, segundo a revista, o lado invisível da operação-abafa feita para proteger o ex-coordenador da campanha da reeleição de FHC. Nessa mesma época, Eduardo Jorge tentou tranquilizar os seus parceiros investigados pela *IstoÉ*: contou que os passos dos jornalistas Andrei Meireles, da sucursal de Brasília, estavam sendo monitorados. Não disse por quem” (*idem*).

Em outro caso de possível corrupção, a ABIN entrou no caso do “Dossiê Cayman”. Nesse dossiê – aliás falso –, altos líderes do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), incluindo o Presidente da República, teriam contas em dólares em um paraíso fiscal. A Agência chegou a contratar uma empresa de um brasileiro em Miami para ajudar a descobrir os autores e a possível veracidade do dossiê (POLICARPO JÚNIOR, 2000).

A ABIN também espionou o Ministério da Saúde, na época dirigido por José Serra. Intrigados com a quantidade de funcionários que faziam, nas férias, viagens que estariam acima de suas remunerações, os agentes descobriram que eles estavam usando os prêmios de milhagens obtidas por meio de suas viagens oficiais (*idem*) – um dado de alta relevância para o Estado brasileiro... Mais simples seria consultar o Sistema de Acompanhamento Financeiro (Siafi). Como tudo isso pode ser considerado de “interesse nacional”, não há como acusar os gestores e agentes da ABIN de terem praticado alguma ilegalidade.

O caso mais pitoresco envolveu o Procurador da República Luiz Francisco de Souza. No ano 2000 ele investigava os ministros de Estado que teriam usado aviões da Força Área Brasileira (FAB) para viagens pessoais. Durante sete meses uma soldada da Polícia Militar do Distrito Federal ficou em seu encalço. O relacionamento do Procurador com a “andorinha” desmoronou-se mercê de uma briga em quarto de motel: o Procurador desconfiou que estivesse sendo seguido e que ela era uma isca. Foram às vias de fato (*idem*).

A reação mais contundente foi do ex-Presidente da República e, em 2000, Governador de Minas Gerais Itamar Franco, inimigo de FHC. “Quem mandou fazer a espionagem foi ele. Estou convencido disso” (MAGALHÃES, 2000). Itamar

sugeriu que o símbolo do governo federal passasse a ser um feixe de varas, em alusão a Mussolini. Também anunciou o retorno de oito policiais militares mineiros que estavam à disposição da IV Região Militar do Exército, sediada em Belo Horizonte. Segundo o Governador, a medida visava a impedir que os policiais fossem contaminados pelos métodos da ABIN (*idem*), ou seja, ele fez uma associação direta entre a Agência e os militares federais.

Itamar Franco enviou a FHC uma carta classificando o ato como um “risco ao Estado de Direito” (MEIRELES & MIRANDA, 2000). O Presidente da República negou que Itamar Franco tivesse sido espionado. Qual não foi sua surpresa ao descobrir, em seguida, que as atividades econômicas do seu filho, Paulo Henrique Cardoso, vinham sendo investigadas pela ABIN havia três meses (POLICARPO JÚNIOR & DIEGUEZ, 2000).

A análise do Deputado Federal José Genoíno, ante a denúncia de a ABIN fazer espionagem política, foi menos emocional. Ela remonta a um defeito na gênese da criação da Agência: “Se é poder paralelo, é grave. Se não é, é mais grave ainda. A lei é vaga. Deveria ter proibido claramente a ABIN de fazer espionagem política. Mas o governo não deixou” (*Folha de S. Paulo*, 2000a).

Foram essas situações vexatórias que fizeram o Congresso Nacional finalmente instalar a comissão de controle da Agência. No início de 2000, a Mesa do Congresso circulou uma instrução normativa para que a comissão fosse instalada (CRUVINEL, 2000). Nada se fez. Agora se corre atrás do prejuízo.

A lei que sancionou a ABIN previu a existência de uma comissão mista de controle externo com competências mais brandas que as sugeridas por Genoíno. O fato de essa comissão não ter sido instalada quase um ano depois da criação da ABIN, revela a pouca importância que o Congresso Nacional confere-lhe. Foi preciso que ocorressem as denúncias contra o Governador Itamar Franco, assessores de José Serra e o jornalista Andrei Meireles para que, finalmente, o Congresso resolvesse instalá-la, em 21 de novembro de 2000 (RODRIGUES, 2000).

Em países democráticos, um dos modos de controlar as atividades de inteligência é por meio do orçamento. Cada ação deve ter um projeto or-

çamentário próprio e ser então aprovada ou não pelo Congresso Nacional. Em nosso caso, não havia nem comissão para acompanhar os passos da ABIN.

Chamado a prestar esclarecimentos diante da comissão parlamentar, o General Cardoso admitiu que 226 pessoas egressas do SNI foram incorporadas pelas ABIN (FREITAS, 2000). Até alguns dias antes, o Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional assegurava que a seleção para os quadros da ABIN fôra feita com o máximo de rigor, levando em conta os interesses do Estado e não do governo (*idem*). O General também admitiu que pelo menos um setor da ABIN estivesse fora de controle: referia-se ao setor de Segurança Orgânica, que é o responsável por manter a salvaguarda das informações produzidas (FRANÇA, 2000).

A ABIN também se mostrou interessada em monitorar organizações não-governamentais (ONGs) como o Greenpeace e a Americas Watch. A primeira defende o meio ambiente e a segunda luta pela defesa dos direitos humanos. Em nota oficial, o Greenpeace repudiou a atitude da ABIN e anunciou que entraria na Justiça com um pedido de *habeas data* para ter acesso aos registros feitos. A nota, dentre outras coisas, dizia: “Nossa organização trabalha de maneira aberta para o público e com financiamento de cidadãos interessados na preservação do planeta [...]. Os recursos gastos para obter esse tipo de informação seriam mais bem empregados na investigação das diversas denúncias que temos feito sobre contaminação industrial, comercialização ilegal de alimentos transgênicos e exploração destrutiva da Floresta Amazônica” (Greenpeace *apud* CAMPOS, 2000).

A revelação dos casos de espionagem política não levou à demissão do Coronel Cunto e/ou do General Cardoso. A saída do Diretor-Geral da ABIN²⁵ ocorreu ao descobrir-se que o militar da reserva, Carlos Alberto Del Menezzi, foi torturador durante o regime militar (JUNGBLUT, 2000). O nome de Menezzi aparece no livro *Brasil: nunca mais* (ARNS, 1996); portanto, era de conhecimento público. Menezzi trabalhava em um cargo de confiança: dirigia a Divisão de Assuntos de

25 Cunto foi substituído pela Diretora-Adjunta da ABIN, Marisa de Almeida Del Ísola e Diniz, que entrou para o SNI em 1974.

Organização Criminosa (DAOC), além de ser membro do Conselho Nacional Antidrogas. Menezzi foi afastado da ABIN, mas não do governo: foi trabalhar no setor de inteligência do Ibama.

Uma das funções oficiais da Agência é usar seu banco de dados para verificar o passado de pessoas designadas para ocupar cargos públicos. Del Menezzi não foi a única falha da ABIN. O Ministro da Justiça, José Gregori, descobriu um outro acusado de ser torturador trabalhando no governo: o Coronel Rubens Bizerril. A ascensão de Bizerril no Ministério da Justiça foi meteórica. Foi nomeado durante a gestão de Nelson Jobim para o quadro de chefias do Departamento de Segurança Pública. Com Íris Rezende, foi promovido a Chefe de Estudos Jurídicos. Posteriormente, Renan Calheiros nomeou-o Coordenador de Planejamento e Segurança Pública do Ministério da Justiça. Com a chegada de José Carlos Dias ao cargo de Ministro da Justiça, o Coronel passou a acumular a Coordenadoria e a Chefia do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – posições mantidas com José Gregori (FREITAS, 2000). Afastado do Ministério da Justiça, Bizerril foi trabalhar na Diretoria Executiva de Planejamento e Coordenação da ABIN.

Ao ser indagado sobre se o General Alberto Cardoso tinha controle sobre a ABIN, Fernando Henrique Cardoso disse que o oficial “tem o controle da ABIN tanto quanto um dono de jornal tem controle sobre o seu jornal” (GIRALDI & CARNEIRO, 2000). O General Cardoso, por sua vez, foi mais contundente consigo mesmo: ante os integrantes da recém-instalada comissão mista de controle da ABIN, admitiu não ter pleno controle sobre a Agência (RODRIGUES, 2000). Ou seja, um corpo sem o devido comando.

Curiosamente, o General Cardoso voltou a convidar o Coronel Ariel de Cunto para trabalhar no governo, desta vez em seu Ministério, após as eleições presidenciais de 2002 (HUMBERTO, 2002), sem que isto provocasse qualquer manifestação de FHC ou do Congresso Nacional. Ao término do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, tanto o General Cardoso como Cunto deixaram o governo.

VI. A MILITARIZAÇÃO AVANÇA NO GOVERNOLULA

O Presidente Lula manteve o arranjo institucional do governo Fernando Henrique Car-

doso. Portanto, houve apenas uma mudança de nomes: saiu o General Alberto Cardoso e entrou o General Jorge Armando Félix no cargo de Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional²⁶.

A falta de comprometimento democrático do General Félix logo veio à tona. Ele nomeou um Cabo da Polícia Militar do Distrito Federal para fazer a guarda de áreas privativas da Presidência da República. Tinha, portanto, contato com o Presidente Lula. O problema é que, no passado, essa policial foi a agente “Fernanda”, que, portando uma falsa identidade de jornalista, em 1993 infiltrou-se no 8º Encontro Nacional do PT, para espionar o partido e o próprio Lula (FIGUEIREDO, 2005a, p. 528). A policial foi afastada do cargo, mas o General Félix continuou como Ministro de Estado.

Em outras palavras, a ABIN, embora seja uma agência de inteligência civil, continuou subordinada a um General da ativa e é esse General quem decide quais informações coletadas devem chegar ao conhecimento do Presidente Lula. Esse filtro militar mostrou sua inoperância durante o caso Waldomiro Diniz. Ele, que era assessor da Casa Civil da Presidência da República, apareceu em um vídeo com um empresário ligado às loterias eletrônicas e teria pedido propina na época em que era Presidente da Loteria do Estado do Rio de Janeiro.

A ABIN foi acusada de negligência por não ter feito a triagem de Diniz, permitindo que fosse nomeado para cargo de confiança no governo Lula. Irritada com as críticas feitas, a seção sindical da ABIN apresentou uma representação ao General Jorge Félix, pedindo a instalação de uma sindicância. O objetivo era apurar se houvera falha da ABIN na análise da ficha de Diniz (ARAPONGAS PEDEM NOVA INVESTIGAÇÃO, 2004). Para os sindicalistas, a ABIN fez um Levantamento de Dados Biográficos (LDB) sobre Diniz e nele incluiu suas ligações com donos de bingo. Contudo, tais informações não teriam chegado ao Planalto (LA PEÑA & CAMAROTTI, 2004).

Desgastada, a Diretora-Geral da ABIN Maria Del Ísola foi substituída pelo Delegado da Polícia

²⁶ Félix é ligado ao ex-Ministro do Exército do governo Sarney, General Leônidas Pires Gonçalves.

Civil de São Paulo Mauro Marcelo de Lima e Silva. Ele contou com o apoio dos sindicalistas²⁷, que viram na sua assunção a possibilidade de transferir a ABIN para o comando direto do Presidente da República (QUEIROZ, 2004), bem como da remoção de funcionários do SNI dos principais postos de comando da Agência. Afinal, 25 dos 27 cargos, *i. e.*, 93% da direção da ABIN era composta por membros da “velha guarda” (FIGUEIREDO, 2004b) – em vão, embora Mauro Marcelo fosse conhecido pessoal tanto do Presidente Lula quanto do então poderoso Ministro José Dirceu²⁸.

A esperança foi passageira, pois Mauro Marcelo preencheu os dois cargos mais importantes da ABIN depois do seu com ex-integrantes do SNI: José Milton Campana (Diretor-Adjunto) e Athos Irigaray dos Santos (Secretário-Executivo de Planejamento e Coordenação), sem esquecer a nomeação da Diretora da Escola de Inteligência (Esint), Ana Maria Junqueira Dantas, também ex-membro do SNI (*idem*).

Ante possíveis novos ventos, o General Félix foi logo defendendo a subordinação da ABIN ao GSI. Valeu-se da seguinte argumentação: “é bom manter esse anteparo entre o Presidente e a atividade desenvolvida pelos órgãos de inteligência protegendo-o das críticas que podem surgir [...]. Somos mais uma blindagem do que um filtro” (MONTEIRO, 2004). Lula novamente cedeu ao General Félix: continuou a privilegiar a percepção militar sobre a inteligência civil.

Durante a gestão de Mauro Marcelo novo incidente envolvendo a “blindagem” do Presidente ocorreu. O Palácio do Planalto envolveu-se em uma séria crise que originaria a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Correios. No dia 3 de julho de 2005, o jornal *Estado de Minas* publicou que o GSI não entregara a Lula 15 relatórios elaborados pela ABIN sobre desvios nos Correios. Nessa reportagem, o Presidente da Associação dos Servidores da ABIN (Asbin), Nery Kluwe de Aguiar Filho, criticou o Ministro-Chefe do GSI, General Jorge Armando Félix, dizendo que ele não repassa ao Presidente as informações levantadas pela ABIN (FIGUEIREDO, 2005b).

Por sua vez, o agente da ABIN Edgar Lange Filho confirmou, em depoimento à CPI dos Correios, ter produzido 16 relatórios sobre os Correios mas que, por ordem do General Félix, a apuração foi interrompida quando chegou a possíveis desvios cometidos na Diretoria de Tecnologia dos Correios, área de influência do Partido dos Trabalhadores (*idem*).

Mauro Marcelo tomou as dores de Lange. Por meio da *intranet* da ABIN, enviou uma mensagem com os seguintes dizeres: “O que devo fazer é elogiar a conduta profissional de Lange, como um verdadeiro herói ao enfrentar as bestas-feras em pleno picadeiro” (HUMBERTO, 2005). O grupo rival de Mauro Marcelo vazou o texto tanto para a imprensa como para o Congresso Nacional.

Pressionado pelos parlamentares, Mauro Marcelo afastou-se do cargo – um presente para o General Félix²⁹, para os antigos membros (“velha guarda”) do SNI e para os militares que trabalhavam na ABIN. Nova derrota, conseqüentemente, para os agentes selecionados por meio de concurso público a partir de 1994, que perderam a oportunidade de ver um deles ascender à direção máxima da ABIN.

O General Félix saiu fortalecido do episódio. Tanto é que foi dele a indicação de Márcio Paulo Buzanelli para a Direção-Geral da ABIN, membro da “velha guarda” do SNI. Buzanelli, então, acelerou a militarização tácita e implícita da ABIN, tanto em termos orgânicos como doutrinários.

Por meio da Portaria n. 428, de 10 de novembro de 2005, instituiu como ave-símbolo da Agência o carcará – que “pega, mata e come”. Na nova logomarca, o carcará aparece sobrevoando o planeta Terra, no qual se lê o dístico “Em Defesa do Brasil”, embora caiba à ABIN, conforme dispõe a Lei n. 9 883, defender o Estado democrático de Direito³⁰ (BRASIL, 1999, Art. 1º, § 1º), ou seja, um ente político definido.

²⁷ Em geral, esses sindicalistas são membros da “nova guarda”, assim chamados por terem entrado na ABIN, via concurso público, a partir de 1994.

²⁸ Em seu discurso de posse, Mauro Marcelo apoiou a reeleição do Presidente Lula (DANTAS, 2004).

²⁹ Em conversa pessoal com o autor, após sua saída, Mauro Marcelo queixou-se da constrangedora presença dos militares quando em reuniões suas com o Presidente Lula. Sentia-se tolhido (LIMA E SILVA, 2005).

³⁰ Segundo Figueiredo (2004a), “dos atuais 27 ocupantes dos principais postos de chefia da ABIN, 25 trabalharam no antigo SNI. Ou seja, 93% da direção do serviço secreto é composta por pessoal da ‘velha guarda’”.

A novidade virou motivo de galhofa. Membros da Associação dos Servidores da ABIN (Asbin) fizeram uma manifestação pública inédita, em Brasília, para reivindicar, dentre outras coisas, o fim do subaproveitamento de suas atividades. Aproveitaram para cantar a seguinte marcha carnavalesca: “cuidado com o carcará/ pois o segredo ele pode revelar/ não fica estrela nem tucano/ nem General que não entra pelo cano” (AGENTE DA ABIN PÔE A BOCA NO TROMBONE, 2006)³¹.

O atual Diretor-Geral também mudou a terminologia dos cargos, que passaram a ser Comandante, Comandante Adjunto, (Sub)Oficiais de Inteligência e (Sub)Comissários e que guardam paralelo com as patentes de Coronel, Tenente-Coronel, Major, Capitão etc. O argumento da Direção é que as denominações anteriores eram “imprecisas, inadequadas e anacrônicas, não correspondendo à evolução doutrinária que a atividade de inteligência vem experimentando nos últimos anos” (BRASIL. GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA, s/d). Trata-se, na prática, de criar uma identidade funcional hierarquizada nos moldes da carreira do Exército. Isso nem o SNI fez com os seus funcionários civis em atividade.

A nova direção também criou uma bandeira da ABIN (cf. BRASIL. GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA, 2005a). Como em um quartel, o hasteamento da bandeira indica a presença do Diretor-Geral. Além disso, também foi instituído o juramento dos funcionários à bandeira, à Constituição e à honra. Mais uma vitória da “velha guarda” oriunda do SNI frente aos novos agentes da ABIN.

As mudanças não ficaram af: foi apresentado um hino, cuja letra – de autoria de Buzanelli – é provavelmente a mais marcial já criada dentre todos os hinos de instituições oficiais civis brasileiras (BRASIL. GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. AGÊNCIA BRASILEIRA DE

INTELIGÊNCIA, 2005b). A música é de autoria do General da reserva Paulo Roberto Yog de Miranda Uchoa, secretário da Secretaria Nacional Antidrogas (Senad)³². Destaque para a última estrofe: “Salve! Salve! A nossa Pátria Brasileira!/ Orgulho temos nós em tê-la num altar/ Onde a Inteligência como a que protegemos/ Por certo, é um componente que a faz avançar”. Seguida do estribilho: “A ABIN é a luz forte que dissipa a escuridão/ Desfaz as incertezas e desvenda o sorrateiro/ A ABIN, que aliada aos seus parceiros de Sistema/ É a linha invisível de Defesa do Estado Brasileiro”.

As diretrizes gerais da ABIN para 2006 e 2007, apresentaram um objetivo inusitado para órgão de inteligência (NUMERIANO, 2007, p. 177): “desenvolver ações visando a difundir a imagem da ABIN como instituição nacional e permanente, voltada para a defesa dos interesses nacionais e a proteção do Estado democrático de direito, da Lei e Ordem” (BRASIL. GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA, 2006). Garantia da Lei e Ordem é inclusive uma recente doutrina militar para instruir o uso de tropas militares em situações de conflagração urbana.

O Gabinete de Segurança Institucional, por meio da Portaria n. 13/2006, amarrou ainda mais a ABIN ao seu *ethos* militar, com a criação de um novo regimento interno. Nesse regimento encontra-se a Coordenadoria de Inteligência com competências de atuação que se superpõem às da ABIN – e a ABIN está, de fato, subordinada ao GSI.

VII. CONCLUSÃO

Parafraseando Clausewitz (1976), pode-se dizer que o modo como um serviço de inteligência organiza-se é influenciado pela natureza da sociedade, bem como “pelo seu tempo e pelas condições prevaletentes”. O Estado influencia a sociedade e é por ela influenciado. Culturalmente, o militarismo é um fenômeno amplo, regularizado e socialmente aceitável pela sociedade brasileira, reforçado pelo descrédito popular nas instituições coercitivas civis. Não há indícios, nem em termos de atitude nem de comportamento, de insa-

³¹ O General mencionado é Ministro-Chefe do GSI. Nessa manifestação, o Presidente da Asbin, Nery Kluwe de Aguiar Filho, afirmou que a ABIN deveria abandonar “aquela mesmice militar da segurança interna”, ou seja, vigiar as atividades do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST).

³² A Senad continua vinculada ao GSI, tal como no governo FHC. O General Uchoa permaneceu à frente da Senad durante o governo Lula.

tisfação dos eleitores com a situação da ABIN. É um tema que não está na agenda eleitoral dos partidos políticos.

Como o texto mostrou, a criação da ABIN e do Sisbin, por meio da Lei n. 9 883/99, não foi suficiente para quebrar a reserva de domínio do Exército sobre a inteligência civil brasileira, a começar pelo fato de que militares continuam trabalhando na ABIN sem que tenham abandonado suas instituições de origem. Isso é um indicador da falta de profissionalização de uma agência de inteligência (FERNÁNDEZ, 2005, p. 52).

A ABIN encontra-se em crescente processo de militarização, embora seu atual Diretor-Geral seja um civil egresso do SNI. Contribuíram para essa militarização a inércia do Congresso Nacional e de presidentes da República, a disputa entre grupos internos da ABIN e a ação castrense em torno da manutenção de enclaves autoritários dentro do aparelho de Estado.

Paulatinamente, vem prevalecendo a concepção militar de inteligência sobre a civil. Inicialmente os servidores da ABIN eram denominados “analistas de informações” (nível Superior) e “assistentes de informações” (nível Médio). Hoje são conhecidos como “Comandante de Inteligência”, “Comandante-Adjunto”, 1º, 2º, e 3º “Oficiais de Inteligência”, “Comissário de Inteligência” e “Suboficial-Chefe de Inteligência”. A analogia dessas nomenclaturas com as dos militares é visível (LEAL, 2007, p. 257).

A ABIN permanece subordinada ao Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional, cargo de natureza militar exercido por General da ativa do Exército brasileiro, sem esquecer que a ABIN está para o Sisbin assim como o SNI esteve para o Sisni. Com um agravante: o SNI, ao contrário da ABIN, estava diretamente vinculado à Presidência da República. Como a ABIN está subordinada ao GSI, na prática ela perdeu sua primazia na condução do Sisbin. Há um filtro militar que decide quais as informações coletadas pela ABIN devem ser repassadas ao Presidente da República.

Esse arranjo institucional foi criado pelo ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso e mantido pelo atual Presidente Lula, com o beneplácito do Congresso Nacional, bem como dos governadores de Estado que participam do Sisbin e fornecem os dados de inteligência obtidos por suas se-

cretarias de Segurança Pública. Há, portanto, uma aliança civil-militar no sentido de garantir a ingerência das Forças Armadas, em particular do Exército, no trato de questões ligadas à inteligência civil brasileira.

A inépcia da Comissão Parlamentar Mista de controle da ABIN contribuiu com a não-produção de um efetivo debate sobre a inteligência civil. Desse modo, o país continua sem uma definição precisa acerca da atividade da ABIN, incluindo seu mandato e seus poderes de busca. Essa Comissão Parlamentar não lidera esse processo e sempre atua de modo reativo aos imbróglis surgidos. Sua fiscalização, quando ocorre, é *ex post*. Nem a pauta das sessões secretas dos três últimos diretores-gerais da ABIN (Marisa Diniz, Mauro Marcelo e Márcio Buzanelli) tornaram-se disponíveis para os arquivos do Congresso Nacional (NUMERIANO, 2007, p. 178).

Diante desse vácuo, procurou-se reformar a concepção original da ABIN. Ela foi instituída para ser exclusivamente uma agência de inteligência³³: recolher, organizar e analisar os dados colhidos e, então, transformá-los em informação. Contudo, a ABIN está paulatinamente se tornando uma agência operacional, tal qual o SNI.

Considere-se a idéia do General Alberto Cardoso em armar os agentes da ABIN. O governo Fernando Henrique Cardoso incentivou a tramitação no Senado Federal de um projeto de lei regulamentando o uso de armas por parte dos agentes da ABIN; entretanto, o uso de armas só se justificaria se a ABIN fosse uma agência operacional³⁴. Isso é curioso, pois o General Cardoso sempre enfatizou que em nenhuma circunstância o serviço de inteligência poderia ter uma função policial fazendo investigações, “ainda que tacitamente, informalmente” (Cardoso *apud* ANTUNES, 2000). O Senado Federal ainda não aprovou essa lei. Entrementes, os agentes operacionais da ABIN conseguiram o direito ao porte de arma, com o beneplácito do governo Lula,

³³ O Mossad israelense, por exemplo, foi criado para ser uma agência tanto de inteligência quanto operacional.

³⁴ A reação do Presidente do Sindicato dos Policiais Federais, Fernando Honorato, foi imediata: “O que queremos? Ressuscitar tempos antidemocráticos? O governo quer um serviço de inteligência de verdade ou um arremedo de polícia secreta?” (MAIA, 2000).

no bojo de uma lei mais ampla. Refiro-me à aprovação do artigo 6º, inciso V, da Lei n. 10 826, de 22 de dezembro de 2003, popularmente conhecida como “Estatuto do Desarmamento”. Desse modo, essa lei contribuiu para que a ABIN ficasse ainda mais parecida com o finado SNI.

O poder militar no Brasil não está controlado. A ameaça velada de uso da força por parte dos militares foi capaz de contribuir para garantir seu domínio sobre uma agência de inteligência civil, a ABIN. A inteligência militar clássica tem como função fornecer informações ao poder político sobre risco de guerra e dar informações sobre alvos militares às Forças Armadas. Por que o Exército procura controlar a ABIN se ela nada tem a ver com esses atributos clássicos?

Sugiro introduzir na discussão a variável “risco político”. Quando os conservadores acham que a esquerda ainda é, mesmo que parcialmente, revolucionária e que sua adesão à democracia é instrumental, procuram manter um relacionamento privilegiado com os militares (ALEXANDER, 2002, p. 93). Nesse cenário de incerteza sobre os destinos do país, tais setores protegem-se (“*hedge*”) dos riscos futuros mantendo uma aliança com as instituições coercitivas, dentre elas a ABIN³⁵.

As invasões de terra por parte do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e do Congresso Nacional pelo Movimento de Libertação dos Sem-Terra (MLST)³⁶; a ocupação de prédios públicos pelo Movimento dos Sem-Teto e as

greves das polícias militares, em especial dos praças, são exemplos de fatos atuais que induzem desconfiança nos setores políticos mais conservadores. A ABIN tem papel importante, pois capta informações sobre tais ameaças. Os militares entendem a natureza do jogo e cristalizam a estratégia de manter-se como protagonistas em áreas políticas não-militares (ZAUERUCHA, 2005b, p. 254).

Por meio desta narrativa analítica pode-se perceber que ABIN é uma instituição subótima sob o ponto de vista democrático. Com o passar do tempo, a ABIN, em vez de diminuir, aumenta seu parentesco com o SNI. Em termos de distribuição de poder, torna-se, conseqüentemente, cada vez mais difícil reverter sua trajetória institucional, pois os interesses autoritários cristalizam-se e, com isso, o grau de militarização da ABIN aprofunda-se.

É o que Nordlinger (1977) define como “pretorianismo moderado”: os militares moldam parte do governo sem diretamente o controlar. A militarização da ABIN não é *per se* vista como uma ameaça aos interesses dos políticos. Tanto é que inexistem indícios de que o governo Lula ou a oposição parlamentar no Congresso Nacional estejam dispostos a substancialmente alterar essa situação. Muito menos as Forças Armadas.

discurso golpista na tribuna do Senado Federal: “as Forças Armadas do Brasil, onde é que estão agora? Elas são obrigadas a velar pela Constituição e não deixar a anarquia que aí está. Foi uma circular do presidente Castelo Branco, em março de 1964, mostrando que o presidente da República não poderia dominar o povo brasileiro sem respeitar a Constituição, que deu margem ao movimento de 64” (MAGALHÃES, 2006). O Ministério Público, por sua vez, lançou mão da Lei de Segurança Nacional para tentar agravar as punições aos manifestantes do MLST (cf. MLST ENQUADRADO, 2006).

³⁵ As eleições de Hugo Chávez (Venezuela), Evo Morales (Bolívia) e Rafael Correa (Equador) aumentam a desconfiança dos setores conservadores sobre os rumos políticos do Brasil.

³⁶ No dia seguinte à invasão do Congresso Nacional pelo MLST, o Senador Antonio Carlos Magalhães proferiu um

Jorge Zaverucha (jorgezaverucha@uol.com.br) é Doutor em Ciência Política pela University of Chicago, Professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, G. 2002. *The Sources of Democratic Consolidation*. Ithaca : Cornell University.

ANTUNES, P. C. B. 2000. *Agência Brasileira de Inteligência : gênese e antecedentes históricos*. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal Fluminense.

- _____. 2002. *SNI e ABIN*. Rio de Janeiro : FGV.
- ARNS, C. E.** 1996. *Brasil : nunca mais*. 36ª ed. Petrópolis : Vozes.
- ARRUDA, J. R.** 2007. *O uso político das Forças Armadas*. Rio de Janeiro : Mauad X.
- AZEVEDO, E.** 1999. Depoimento de General Cardoso é desmentido por chefe da ABIN. *O Estado de S. Paulo*, 27.maio.
- BEM-MEIR, Y.** 1995. *Civil-Military Relations in Israel*. New York : Columbia University.
- BORAZ, S. C. & BRUNEAU, T. C.** 2006. Democracy and Effectiveness. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 17, n. 3, p. 28-42, July.
- CAMPOS, A. M.** 2000. Greenpeace exige acesso a ficha. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 8.dez.
- CARDOSO, A.** 2000. “Essa gente não deixa rastro”. *IstoÉ*, São Paulo, 17.nov., n. 1625. Disponível em : http://www.terra.com.br/istoe/1625/brasil/1625_monstro_semexe2.htm. Acesso em : 15.jun.2008.
- CEPIK, M. A.** 2003. *Espionagem e democracia*. Rio de Janeiro : FGV.
- CERQUEIRA, C. M. N.** 1998. Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre segurança pública. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 6, n. 22, p. 139-182.
- CLAUSEWITZ, C.** 1976. *On War*. Princeton : Princeton University.
- CRUVINEL, T.** 2000. Panorama político. *O Globo*, Rio de Janeiro, 15.nov.
- DANTAS, I.** 2004. Platéia vai pedir bis, diz novo diretor. *Folha de S. Paulo*, 14.jul.
- DIAMOND, L.** 1994. Political Culture and Democracy. In : _____. (ed.). *Political Culture & Democracy in Developing Countries*. Boulder : L. Reinner.
- DIAS, J. C.** 2000. *Entrevista concedida a Jorge Zaverucha*. São Paulo, 30.set.
- DOMBROSKI, K. R.** 2006. South Africa after Apartheid. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 17, n. 3, p. 43-57, July.
- FERNÁNDEZ, A. M. D.** 2005. *Los servicios de inteligencia españoles*. Madrid : Alianza.
- FIGUEIREDO, L.** 2004a. SNI domina ABIN. *Correio Braziliense*, 29.nov.
- _____. 2004b. Velha guarda controla arquivos. *Correio Braziliense*, 29.nov.
- _____. 2005a. *O Ministério do Silêncio*. A história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula – 1927-2005. Rio de Janeiro : Record.
- _____. 2005b. Arapongas em pé de guerra. *Correio Braziliense*, 11.jul.
- FRANÇA, W.** 2000. General admite que setor da ABIN está sem controle. *Folha de S. Paulo*, 2.dez.
- FREITAS, J.** 2000. A rede subterrânea. *Folha de S. Paulo*, 6.dez.
- GENOÍNO, J.** 2002. Espionagem política. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 23.mar.
- GIRALDI, R. & CARNEIRO, S.** 2000. FH será protegido por 2 mil policiais. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 19.abr.
- HELMKE, G. & LEVITSKY, S.** 2006. *Informal Institutions & Democracy*. Baltimore : Johns Hopkins University.
- HITE, K. & CESARINI, P. (eds.)** 2004. *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame : University of Notre Dame.
- HUMBERTO, C.** 2002. Coluna. *Jornal do Commercio*, Recife, 10.out.
- _____. 2005. Abin ataca CPI : “bestas feras”. *Jornal do Commercio*, Recife, 9.jul.
- JUNGBLUT, C.** 2000. Cardoso demite Diretor da ABIN. *O Globo*, Rio de Janeiro, 1º.dez.
- LA PEÑA, B.** 1999. Procuradoria pede à PF acaresação entre General Cardoso e chefe da ABIN no Rio. *O Globo*, Rio de Janeiro, 29.maio.
- LA PEÑA, B. & CAMAROTTI, G.** 2004. Arapongas pedem resposta sobre ação da ABIN na nomeação de Waldomiro. *O Globo*, Rio de Janeiro, 29.maio.
- LEAL, G.** 2007. Os caminhos da atividade de inteligência no país. In : ZAVERUCHA, J.; OLIVEIRA, A. & NASCIMENTO, A. (orgs.). *A ordem social e a (in)segurança pública*. Recife : UFPE.

- LEVI, M.** 2004. An Analytic Narrative Approach to Puzzle and Problems. In : SHAPIRO, I.; SMITH, R. M. & MASOU, T. E. (eds.). 2004. *Problems and Methods in the Study of Political Science*. Cambridge : Cambridge University.
- LIMA E SILVA, M. M.** 2005. *Entrevista concedida a Jorge Zaverucha*. Caxambu, 26.out.
- MAGALHÃES, A. C.** 2006. *Discurso*. Diário do Senado Federal, Brasília, 7.jun., p. 19189. Disponível em : <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=363350>. Acesso em : 4.jul.2008.
- MAIA, M. T.** 2000. Arapongas armados : uma nova polêmica. *O Globo*, Rio de Janeiro, 12.mar.
- MEIRELES, A.** 1999. Defesa aberta. *IstoÉ*, São Paulo, n. 1566, 6.out. Disponível em : <http://www.terra.com.br/istoe/politica/1999/10/01/000.htm>. Acesso em : 15.jun.2008.
- MEIRELES, A. & MIRANDA, R.** 2000. O monstro se mexe no porão. *Istoé*, São Paulo, n. 1625, 17.nov. Disponível em : http://www.terra.com.br/istoe/1625/brasil/1625_monstro_semexe.htm. Acesso em : 15.jun.2008.
- MONTEIRO, T.** 2004. Delegado chega para “desmistificar” a ABIN. *O Estado de S. Paulo*, 13.jun.
- NOGUEIRA, R.** 1999. Exército assume defesa do General Cardoso. *Folha de S. Paulo*, 5.jun.
- NORDLINGER, E.** 1997. *Soldiers in Politics : Military Coups and Government*. New Jersey : E. Cliff.
- NUMERIANO, C. R.** 2007. Fiscalização externa e controle governamental : dimensões da *accountability* no SIS, ABIN e CNI. In : ZAVERUCHA, J.; OLIVEIRA, A. & NASCIMENTO, A. (orgs.). *A ordem social e a (in)segurança pública*. Recife : UFPE.
- POLICARPO JÚNIOR, J.** 2000. Espionagem no Planalto. *Veja*, São Paulo, n. 1675, 15.nov., p. 38. Disponível em : http://veja.abril.com.br/151100/p_038.html. Acesso em : 15.jun.2008.
- POLICARPO JÚNIOR, J. & DIEGUEZ, C.** 2000. O estilo de Paulo Henrique. *Veja*, São Paulo, n. 1677, 29.nov., p. 50. Disponível em : http://veja.abril.com.br/291100/p_050.html. Acesso em : 15.jun.2008.
- PRZEWORSKI, A.** 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge : Cambridge University.
- PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M.; CHEIBUB, J. A. & LIMONGI, F.** 2000. *Democracy and Development*. Cambridge, UK : Cambridge University.
- QUEIROZ, L.** 2004. Todo apoio ao delegado. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 12.jun.
- RELEA, F.** 2000. Serviço secreto ainda se mantém. *Folha de S. Paulo*, 23.set.
- RIBEIRO JÚNIOR, A. & PINTO, A. C.** 2001. Procuradoria pede à ABIN dossiê sobre bicheiro. *O Globo*, Rio de Janeiro, 15.maio.
- RODRIGUES, V.** 2000. Investigações da ABIN vão ter controle. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 17.nov.
- ROTHSTEIN, B.** 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge, UK : Cambridge University.
- SANTOS, M. H. C.** 2004. The Brazilian Military in Post-Democratic Transition. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago de Chile, año 18, n. 3-4, p. 115-146.
- SHAPIRO, I.** 2003. *The State of Democratic Theory*. Princeton : Princeton University.
- WERNECK, A.** 2002. BNDES : dois condenados por grampo. *O Globo*, Rio de Janeiro, 12.nov.
- ZAVERUCHA, J.** 1994. *Rumor de sabres*. São Paulo : Ática.
- _____. 2005a. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 107-121, nov. Disponível em : <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31114.pdf>. Acesso em : 15.jun.2008.
- _____. 2005b. *FHC, Forças Armadas e polícia : entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro : Record.

OUTRAS FONTES

- Agente da ABIN põe a boca no trombone. 2006. *O Estado de S. Paulo*, 27.fev.
- Arapongas pedem nova investigação. 2004. *O Globo*, Rio de Janeiro, 16.mar.
- BRASIL.** 1999. Lei n. 9 883, de 7 de dezembro. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8.dez., p. 1. Disponível em : https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19883.htm. Acesso em : 15.jun.2008.
- _____. 2003. Lei n. 10 826, de 22 de dezembro. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23.dez., p. 1. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.826.htm. Acesso em : 15.jun.2008.
- BRASIL.** Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. s/d. Justificativa. Disponível na intranet do órgão. Brasília : Brasil. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência.
- _____. 2005a. Portaria n. 487. 24.nov. Brasília : Brasil. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência.
- _____. 2005b. Portaria n. 516. 29.nov. Brasília : Brasil. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência.
- _____. 2006. Diretrizes de Inteligência 2006-2007. In : _____. Portaria n. 133. 10.fev. Brasília : Brasil. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência.
- BRASIL.** PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 1958. Decreto n. 44 489, de 15 de setembro. Dispõe sobre o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI) de que trata o Decreto-Lei n. 9 775-A, de 6 de setembro de 1946. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 15.set., seção 1, p. 20289.
- _____. 1983. Decreto n. 88 777, de 30 de setembro. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). *DOFC*, Brasília, 4.out., p. 16962. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm. Acesso em : 15.jun.2008.
- _____. 2000. Decreto n. 3 493, de 29 de maio. Aprova a Estrutura do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, na parte referente à organização da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, o seu Quadro Resumo de Custos dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30.maio, p. 2. Disponível em : https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3493.htm. Acesso em : 15.jun.2008.
- Civilians Lose the Intelligence Battle. 1996. *Brazil Report*, May 2.
- FH não vê razões para ser chamado pelo MP a depor sobre grampos. 1999. *O Globo*, Rio de Janeiro, 9.jun.
- Folha de S. Paulo*. 1984. 25.nov.
- _____. 2000a. 17.nov., p. A4, “Painel : Tiroteio”.
- _____. 2000b. 3.dez., p. A4, “Painel”.
- MLST enquadrado na Lei de Segurança Nacional. 2006. *Jornal do Commercio*, Recife, 12.jul. Disponível em : http://jc.uol.com.br/jornal/2006/07/12/not_192214.php. Acesso em : 15.jun.2008.

to interfere. The changes introduced through the promulgation of Constitutional Amendment n. 32/2001 allows us to note, contrary to what it would be possible to assume, the continuity that characterized this scenario, rather than greater controls over presidential legislating activities. This can be explained by looking at the dynamics of the three State powers during the period that precedes 2001, in which the parameters that were incorporated into the Constitution through the above-mentioned amendment were taking shape. Furthermore, the data collected support our argument on the diminishing control over Executive decrees, particularly with regard to Supreme Court concession of injunctions which was reduced after the amendment's promulgation

KEYWORDS: temporary acts; Executive-Legislative relations; judicialization of politics; horizontal accountability; post-1988 Brazil.

* * *

GLOBALIZATION AND SOCIAL PROTECTION IN DEVELOPED COUNTRIES: AN ANALYSIS OF THE LITERATURE

Rafael de Paula Santos Cortez

Within economic and sociological literature, research relating the process of the internationalization of the capitalist economy and social protection system reforms within developed countries abounds. The main goal of this paper is to carry out a critical review of such literature as it deals with the challenges that Welfare States pertaining to this “new” socio-economic environment have to face. . Our goal is to discuss to what extent “globalization” restricts national governments’ policy-making options. This diminishing of scope and options leads to a convergence in macroeconomic policies and consequentially, a convergence in the ways in which the State’s relationship to the social fabric unfolds. Existing literature presents arguments that can be divided into two currents. The first group of works, which we will refer to as “minimalist”, argues that Welfare State policies have a characteristic which is difficult to modify, since they can be seen as “blame-avoidance” policies in which no politic actor is encouraged to take responsibility for possible changes. Thus, although there may be fiscal incentives for a reduction in the role of the State, there would be no reduction in state efforts to confront social dilemmas.. Running counter to this position, the “maximalist” viewpoint focuses attention on the qualitative changes in social protection that result from new patterns of State-society relations and their role within the economy. In this regard, although public spending on social policies has been largely unaltered, there has been a change in the nature of intervention, dislocating it more toward policies of “helping those in need” rather than focusing on equal rights. We argue that differences in diagnostics result from normative and conceptual views of the Welfare State.

KEYWORDS: Welfare State; globalization; political institutions; convergence theory; capitalist restructuring.

* * *

FROM FHC TO LULA: THE MILITARIZATION OF THE BRAZILIAN INTELLIGENCE AGENCY

Jorge Zaverucha

Controlling intelligence services is one of the most difficult political tasks at hand, since there is an inherent tension between such services and democracy. In a democracy, the transparency of public

data and discussions around them are valued, while intelligence activity demands secrecy. If this is a difficult task in consolidated democracies, it can only be more so in the case of fragile democracies like the Brazilian one. Within the latter type, decisions made by civilian powers that upset the military stir up anti-democratic pressures which are often denied yet insinuated. Within any negotiated transition, the new democratic government is expected to make some concessions to the military, in the sense of preserving some authoritarian institutions. This is the price of negotiation, yet these concessions are supposed to be temporary. The Brazilian Intelligence Agency (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN) is a typical example of institutional hybridism: it presents both characteristics of democratic change and authoritarian conservation. However, as time transpires, an institutional involution can be observed. Militarization is its most evident trait. This is what I intend to show in this paper as I look at the creation of the ABIN and its institutional trajectory over the course of the Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva administrations. My methodological option involves the use of instruments coming from Rational Choice Theory and ethnographic research. My underlying premise is that micro-details influence institutional evolution or involution. This narrative enables me to identify problems of collective action, veto power and credibility of commitments, as well as cultural aspects linked to individuals and/or society that influence the shaping of political priorities.

KEYWORDS: intelligence services; democracy; militarization; Brazilian Intelligence Agency; ABIN; Fernando Henrique Cardoso; Luiz Inácio Lula da Silva.

* * *

THE RELATIONSHIP BETWEEN NEO-LIBERAL “MODERNIZATION” AND “BACKWARD” POLITICAL PRACTICES IN BRAZIL OF THE 1990S

Elsio Lenardão

Our goal is to investigate the reasons behind the presence of clientelist-type practices among the popular classes in Brazil, highlighting the decade of the 1990s. Our proposal gives salience to factors regarding the phenomenon’s socio-political conjuncture, thereby taking us beyond explanations that rely exclusively on historical-cultural aspects or that sustain an economic bias. We use bibliographic and journalistic sources, from which we develop our own interpretation of the period. Thus, we observe that clientelist practices are encouraged to manifest themselves at the level of national political organization – particularly within the federal sphere – yet are also reflected at state and municipal levels, due to the coalition of political forces created through the implantation of a neo-liberal project in Brazil. The latter has joined “modern” Brazilian social democracy and “old” regional oligarchies situated primarily within the PFL, PP, PTB and certain sectors of the PMDB, whose representatives are known for their attachment to patrimonialist and paternalistic practices. The inclusion of the latter in the “conservative pact” that has promoted neo-liberal political reform has thus meant awarding new value to such practices. Herein lies partial explanation for the vigor with which practices such as “*fisiologismo*”, “*apadrinhamento*”, abuse of state machinery, buying and selling of votes and clientelism have manifested themselves on the national scene over the course of the 1990s.

Keywords: Brazilian politics; political behavior; political clientelism; neo-liberal project; conservative pact.

MOTS-CLÉS : mesures provisoires ; relations exécutif-législatif ; judicialisation de la politique ; *accountability* horizontal ; Brésil après 1988.

* * *

MONDIALISATION ET PROTECTION SOCIALE DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS : UNE ANALYSE DE LA LITTÉRATURE

Rafael de Paula Santos Cortez

Dans la littérature économique et sociologique spécialisée figurent de nombreux travaux mettant en rapport le processus d'internationalisation de l'économie capitaliste et les réformes des systèmes de protection sociale dans les pays développés. Ce travail a pour objectif central de faire une révision critique de cette littérature à propos des défis affrontés par les *Welfare States* introduits dans ce "nouveau" cadre socio-économique. Notre objectif est de discuter dans quelle mesure la "mondialisation" réduit les options politiques pour les gouvernements nationaux. Cette réduction du but et des choix menerait à une convergence dans les politiques macroéconomiques et, par conséquent, à une convergence des rapports entre l'État et le tissu social. La littérature présente des arguments que l'on peut envisager dans deux courants. Le premier groupe de travaux – que nous appellerons "minimaliste" – prône que les politiques de l'État du Bien-Être Social seraient difficiles à modifier, parce qu'il s'agirait des politiques du type *blame-avoidance*, et aucun acteur politique ne serait motivé à devenir responsable d'éventuelles transformations. Par contre, la perspective "maximaliste" se tourne vers les changements qualitatifs de la protection sociale qui découlent du nouveau modèle de relation entre État et société et de son rôle dans l'économie. Ainsi, bien que les dépenses publiques pour les politiques sociales n'aient guère eu de modifications, un changement dans la nature de cette intervention a eu lieu, en se déplaçant vers les politiques plus "assistancielles" et moins vers les droits égalitaires. A notre avis, les différences de diagnostic découlent de facteurs conceptuels et normatifs en ce qui concerne le *Welfare State*.

MOTS-CLÉS : État de bien-être social ; mondialisation ; institutions politiques ; théorie de la convergence ; restructuration capitaliste.

* * *

DE FHC À LULA: LA MILITARISATION DE L'AGENCE BRÉSILIENNE DE RENSEIGNEMENT

Jorge Zaverucha

L'une des tâches politiques les plus difficiles est celle de contrôler les services de renseignement ; il y a une tension sous-jacente entre la démocratie et ces services. Dans une démocratie, la transparence à l'égard des données publiques et les débats sur elles sont valorisées ; tandis que l'activité de renseignement exige la confidentialité. Si cela est épineux dans des démocraties solides, il est encore plus dur dans des démocraties fragiles comme celle du Brésil. Dans ces cas, si par hasard des décisions du pouvoir civil ne plaisent pas aux militaires, des pressions antidémocratiques surviennent, ce qui est souvent nié, mais qui s'infiltrent quand même. Lors de transitions négociées on s'attend à ce que le nouveau gouvernement démocratique fasse des concessions aux militaires, en vue du maintien de certaines institutions autoritaires. C'est le prix de la négociation, mais ces concessions doivent être temporaires. L'Agence Brésilienne de Renseignement (ABIN) est un exemple d'hybridisme institutionnel : elle a aussi bien des caractéristiques de changement démocratique que de conservation autoritaire. Au fil des ans, cependant, il se produit une involution institutionnelle et la militarisation est son visage le plus visible. C'est ce que j'envisage de montrer, en suivant l'ABIN au long des gouvernements Fernando Henrique Cardoso et Luiz Inácio Lula da Silva, c'est-à-dire depuis sa création jusqu'à sa trajectoire institutionnelle. Méthodologiquement, je ferai appel aux instruments basés aussi bien sur la Théorie du Choix Rationnel comme sur la recherche ethnographique ;

sousjacente se trouve la prémisses selon laquelle des microdétails influencent l'évolution ou l'involution institutionnelle figée. Ce récit favorise l'identification des problèmes d'action collective, des points de veto et de la crédibilité des engagements, ainsi que des aspects culturels des individus et/ou de la société qui influencent la formation des priorités politiques.

MOTS-CLÉS : services de renseignement ; démocratie ; militarisation ; Agence Brésilienne de Renseignement ; gouvernement Fernando Henrique Cardoso; gouvernement Luiz Inácio Lula da Silva.

* * *

LA RELATION ENTRE "MODERNISATION" NÉO-LIBÉRALE ET PRATIQUES POLITIQUES "SURANNÉES", DANS LE BRÉSIL DES ANNÉES 1990

Elsio Lenardão

Nous examinons ici les raisons de l'existence de pratiques politiques du type clientéliste dans des secteurs des classes populaires, dans le Brésil contemporain, surtout dans les années 1990. Nous proposons de valoriser les motifs inscrits dans la conjoncture socio-politique qui encadre le phénomène, si bien que nous dépasserons les explications qui s'appuient uniquement sur les aspects historiques et culturels ou bien sur ceux à caractère économiques. Nous faisons appel à des sources bibliographiques et à des magazines mensuels, pour en tirer une interprétation propre sur la période. Nous constatons que les pratiques clientélistes ont été encouragées à s'introduire dans la organisation politique nationale – surtout dans la sphère fédérale – mais ayant des reflets concrets dans les états et les villes, car la coalition de forces politiques formée pour la mise en place du projet néo-libéral au Brésil a réuni la "moderne" social-démocratie brésilienne et les "vieilles" oligarchies régionales – situées à l'intérieur du PFL, PP, PTB et surtout dans des secteurs du PMDB – dont les représentants sont reconnus pour leur attachement aux pratiques de facture patrimonialiste et partenaliste. L'inclusion des ces dernières dans le "pacte conservateur" pour les réformes néo-libérales entraîne, donc, la revalorisation de ces pratiques. Nous y identifions l'explication partielle de la force par laquelle des pratiques comme le physiologisme politique, le parrainage, l'appareillement de l'Etat, la vente et l'achat de voix électorales et le clientélisme se font présents dans la scène politique nationale des années 1990.

MOTS-CLÉS : politique brésilienne ; comportement politique ; clientélisme politique ; projet néo-libéral ; pacte conservateur.