

# INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA AEROPORTUÁRIA NO BRASIL: UMA ABORDAGEM INTEGRATIVA NO CENÁRIO PÓS-CONCESSÕES

## INTELLIGENCE AND AIRPORTS SECURITY IN BRAZIL: AN INTEGRATIVE APPROACH IN THE POST-CONCESSIONS SCENARIO

Recebido: 05/10/2020

Aceito: 15/12/2020

### Donizeti de Andrade

Ph.D. pelo Georgia Institute of Technology.

Professor Colaborador de pós-graduação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA).

E-mail: ddadonizeti@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-7058-656X>

### David Medeiros Oliveira

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Mestrando em Segurança de Aviação e Aeronavegabilidade Continuada pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA).

E-mail: medeirosoliveira@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-8004-0859>

## RESUMO

Logo após a invenção do avião por Alberto Santos-Dumont, em 1906, nasce a infraestrutura aeroportuária brasileira, que se desenvolve sob influência europeia até a eclosão da Segunda Guerra, quando migra para a seara da Política da Boa Vizinhança dos EUA. Na década de 70, a União resolve assumir o protagonismo da gestão aeroportuária nacional e cria, para tal, a Infraero. Essa postura do governo federal prospera até a primeira década dos anos 2000, quando é iniciado o processo de concessões de aeroportos à iniciativa privada. Desde a criação do Sistema Brasileiro de Inteligência, no fim dos anos 90, a Infraero está subordinada a um ministério com assento no SISBIN. Iniciadas as concessões, porém, os principais aeroportos do país passam para a administração privada. Este trabalho visa a analisar, sob o ponto-de-vista da Atividade de Inteligência, as repercussões da migração da administração aeroportuária para a iniciativa privada. Silentes os editais sobre o assunto, uma vez concedido, porém, o aeroporto pode optar por um protocolo, sob a égide da Lei de Acesso à Informação, que lhe permite o reengajamento formal a uma estrutura de tramitação de documentos sigilosos para com o Estado.

**Palavras-chave:** Inteligência. Segurança Aeroportuária. Concessões à Iniciativa Privada. Lei de Acesso à Informação.

Este é um artigo de acesso aberto licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações Internacional 4.0 que permite o compartilhamento em qualquer formato desde que o trabalho original seja adequadamente reconhecido.



*This is an Open Access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License that allows sharing in any format as long as the original work is properly acknowledged.*

## ABSTRACT

Right after the invention of the airplane by Alberto Santos-Dumont in 1906, the Brazilian airport infrastructure arises under European influence until the outbreak of the World War II, when it was relocated under the US's Good Neighbor Policy. In the 70's, the Brazilian Federal Government decides to be the manager of the national airport infrastructure and, for that, creates Infraero – Brazilian Airports Infrastructure Company. This attitude by the federal government thrives until the early 2000s, when were the concessions of Brazilian airports to the private sector started. Since the Brazilian Intelligence System (SISBIN) was created in 1999, Infraero was always under a Federal Government's cabinet member with a seat at SISBIN. After the concessions' processes starting, though, some of the main airports in the country migrated to the private sector. This research aims to analyze the impacts of the migration of the airport management from the Brazilian State to the private sector, under the Intelligence activity's scope. Sharing classified documents with SISBIN's members, then, went under the regulation of the Access to Information Act (LAI). This demands the observation of a new protocol, which is elective, by the airport's administration, yielding the airport to be reengaged to a formal structure that allows sharing classified documents.

**Keywords:** Intelligence. Airport Security. Concessions to Private Sector. Access to the Information Act.

## 1. Introdução

O desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária é uma marca das diversas transformações pelas quais o Brasil passou no século passado. Nos primeiros anos seguidos à invenção do avião, aeroclubes privados e instituições militares dividiam a mesma pista de pousos e decolagens. Getúlio Vargas, ciente da utilização bem-sucedida dos aviões na Primeira Guerra Mundial e inspirado pelo uso de aeronaves como ferramenta de propaganda e prestígio pelo regime do italiano Benito Mussolini, cria o Departamento de Aviação Civil, em 1931, e o Ministério da Aeronáutica, em 1941<sup>1</sup>. Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, o cenário da aviação no Brasil migra para a esfera de influência norte-americana, em detrimento da europeia, e diversos aeródromos são construídos e reformados no contexto do *Airport Development Program*<sup>2</sup> da Marinha dos Estados Unidos da América<sup>3</sup>.

No início da década de 1970, o Governo Federal decide assumir o protagonismo na gestão da infraestrutura aeroportuária nacional e edita a Lei 5862/1972, que autoriza a criação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Além de

1 LUCCHESI, Claudio. **O Voo do Impossível: a História do Bandeirante, o avião que gerou a Embraer**. São Paulo: Edições Rota Cultural, 2019, p. 20.

2 “Programa de Desenvolvimento Aeroportuário” (tradução nossa).

3 MUNHOZ, Sidnei J., e SILVA, Francisco Carlos. **Brazil-United States relations: XX and XXI centuries**. Maringá: Editora Eduem, 2013, p. 460.

assumir a administração dos aeroportos já existentes, a Infraero reforma e constrói pistas, terminais de passageiros e de cargas.

Em 2011, porém, a União altera o vetor de sua atuação e inicia um processo de concessões de aeroportos à iniciativa privada, findo o qual é prevista a extinção da Infraero. Esse novo cenário altera a relação formal entre a Inteligência de Estado e a segurança aeroportuária nacional, pois a Infraero, conforme veremos avante, sempre esteve subordinada a um Ministério com assento no Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e, uma vez concedido à iniciativa privada, o aeródromo deixa formalmente de participar do Sistema. Não há, em nenhum dos editais dos processos de concessão, qualquer previsão sobre o assunto, tendo sido criado um aparente vácuo institucional. Embora a tendência de atuação do Governo Federal seja no sentido de não mais administrar os aeroportos, estes seguem como infraestruturas estratégicas para o País.

Na história da aviação comercial, já houve mais de 600 sequestros e mais de 100 explosões de aeronaves atribuídas ao terrorismo ao redor do mundo. Ainda que muitas regras, políticas e procedimentos operacionais tenham sido introduzidos ao longo dos anos para mitigar as ameaças à segurança aeronáutica, o terrorismo e outras atividades ainda seguem ativos pelo mundo em pleno século XXI<sup>4</sup>. No Brasil, a título exemplificativo, a segurança aeroportuária tem especial atenção por parte do Plano Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (Decreto 7168/2010) e por parte da Política Nacional de Inteligência (Decreto 8793/2016).

Para Maleiner<sup>5</sup>, as probabilidades de ocorrências de sinistros e as severidades de suas consequências são objeto de esforços coordenados para seu controle e sua redução, por meio de diversas ações, praticadas por inúmeros atores, como organismos nacionais e internacionais, de índole pública e privada, reguladores, operadores e provedores de serviços em geral.

Segundo a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), atualmente existem cerca de 580 aeródromos civis públicos homologados no Brasil. Este trabalho visa a analisar as repercussões, no âmbito da Inteligência de Estado, da concessão dos aeroportos administrados pela Infraero à iniciativa privada, em especial os impactos da assunção da segurança aeroportuária por particulares, com foco na adequação dos canais de tramitação de documentos de Inteligência.

O conhecimento a ser perseguido tem por método científico escolhido a pesquisa de natureza descritiva, bibliográfica e de abordagem qualitativa, cuja base são livros,

---

4 YOUNG, Seth e WELLS, Alexander. **Aeroportos: planejamento e gestão**. Porto Alegre: Editora Bookman, 2014, p. 277.

5 Maleiner, Rubens José. **Proposta de disposições complementares sobre o trato com evidências, em face da relação entre a investigação SIPAER e a investigação criminal, de acidentes aeronáuticos**, Dissertação de Mestrado Profissional, MP-Safety, São José do Campos: ITA, 2020, p. 19.

artigos especializados e diplomas legais. Todas as fontes são ostensivas.

No tópico seguinte, discorreremos sobre a formação da infraestrutura aeroportuária brasileira, por meio de uma abordagem histórico-evolutiva que nos permitirá compreender o cenário que culminou com as concessões à iniciativa privada de aeródromos administrados pela União através da Infraero.

## 2. Formação da infraestrutura aeroportuária nacional

Em 1911, no subúrbio carioca de Marechal Hermes, o Campo dos Afonsos foi palco do nascimento da primeira organização aeronáutica do país: o Aeroclubes Brasileiro, cujo presidente honorário foi ninguém menos do que Alberto Santos-Dumont. A Escola de Aviação do Aeroclubes Brasileiro é considerada a segunda mais antiga do mundo - antecedida somente pelo *Aéro-Club de France*. Em 1919, a Escola de Aviação é fechada após o Exército Brasileiro requisitar a infraestrutura local para a criação da Escola de Aviação Militar. O Aeroclubes Brasileiro, porém, já formava pilotos militares, entre os quais o tenente Ricardo Kirk, patrono da aviação do Exército Brasileiro e ex-diretor da Escola de Aviação. Fernando Morais, em biografia sobre o Marechal Casimiro Montenegro<sup>6</sup>, discorre sobre a importância histórica do Campo dos Afonsos:

Embora a aeronáutica militar brasileira tenha nascido como uma costela retirada do corpo do Exército, a Arma pioneira nos céus nacionais, na verdade, foi a Marinha. Criada em 1916, a Escola da Aviação Naval foi instalada na minúscula Ilha das Enxadas, a menos de dois quilômetros de distância das praias cariocas. O lugar oferecia uma das mais belas vistas da baía da Guanabara, mas não parecia o mais adequado para uma escola de pilotos: como as dimensões da ilha, que mede apenas 400 metros na sua parte mais extensa, não permitiam a construção de pistas de pouso, a instrução era dada no Campo dos Afonsos. Ela só começaria a formar pilotos e observadores aéreos em 1921, mas um ano depois já havia brevetado dezoito tenentes, capitães e majores.

O desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária no Brasil, salvo raras exceções, ocorre de maneira similar ao que se passou no Campo dos Afonsos: aeroclubes privados ombreados com instalações militares, dividindo a pista de pousos e decolagens. A percepção por parte do Governo Federal da importância do modal aéreo e da necessidade de dotar o país de uma infraestrutura aeronáutica adequada amadurece aos poucos: o Ministério da Aeronáutica é criado em 1941; o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA)

6 MORAIS, Fernando. **Montenegro**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2006, p. 26.

em 1950. Para registro também, nesse contexto, em 1969, Delfim Netto, então Ministro da Fazenda, é convidado pelo Ministro da Aeronáutica para participar de uma reunião em que seria apresentado e discutido um programa para desenvolvimento da indústria aeronáutica<sup>7</sup>. Fato histórico digno de citação é a participação da Panair do Brasil na formação da infraestrutura aeroportuária nacional, como nos lembra Daniel Sasaki<sup>8</sup>:

A consolidação de toda essa estrutura aeroviária foi essencial para o sucesso do esforço de guerra brasileiro. Por meio do Decreto-Lei n. 3.462, de 25 de julho de 1941, a Panair recebeu do governo federal autorização para “construir, melhorar e aparelhar os aeroportos em Amapá, Belém, São Luiz, Fortaleza, Natal, Recife, Maceió e Salvador” com recursos próprios. Esses campos, seguidos de outros, como os de Barreiras, Caravelas e Marabá, receberam investimentos da companhia, desenvolveram-se e, nos anos seguintes, constituíram grandes aeródromos nacionais. Além de preparar toda a infraestrutura, a empresa providenciou o suprimento, distribuição e fornecimento de combustível aos aviões militares dos Aliados em operação no Brasil e colocou à sua disposição os hangares, oficinas e serviços de rádio e meteorologia. Também participou da campanha de produção de borracha empreendida pela *Rubber Development Corporation*, efetuando o armazenamento e o transporte dos carregamentos de borracha amazônica, cristal de quartzo brilhante e mica para os Estados Unidos, que foram usados na indústria bélica. A atuação provou-se vital para o êxito dos norte-americanos na luta contra os países do Eixo.

Até a criação da Infraero, a atuação da União na formação da infraestrutura aeroportuária civil é excepcional, como a construção do Aeroporto Santos Dumont, no Rio de Janeiro - então capital federal - em 1935. No início da década de 1970, porém, a União resolve assumir a gestão dos aeroportos nacionais e cria a empresa pública federal que, anos depois, chegaria a ser a maior administradora aeroportuária do mundo. Gustavo do Vale, presidente da Infraero entre os anos de 2011 e 2016, analisa o contexto histórico-econômico da criação da Empresa<sup>9</sup>:

Foi nesse ambiente dos anos 1970 que, enquanto o mundo costurava sua história, a Infraero nascia no Brasil, a partir de uma percepção que hoje se revela bem atual: a aviação crescia a passos largos e era preciso idealizar um modelo de gestão para que mais aeroportos fossem constituídos e administrados com mais independência. A infraestrutura clamava por melhorias no momento em

7 SILVA, Ozires. **A decolagem de um sonho**. São Paulo: Editora Lemos, 2005, p.11.

8 SAZAKI, Daniel. **Pouso Forçado: a história por trás da destruição da Panair do Brasil pelo regime militar**. Rio de Janeiro: Record, 2015, p.488

9 BRASIL. **Infraero 40 anos servindo pessoas, empresas e o Brasil**. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/portal/images/stories/Infraero/INFRAERO40ANOS.pdf>>. Acessado em 11 fev. 2019.

que a indústria aeronáutica tornava-se cada vez mais forte. Era premente a flexibilização e a modernização aeroportuária. Assim foi idealizada a Infraero, mediante proposição do tenente brigadeiro do ar Joelmir Campos de Araripe Macedo, de 14.11.72, consubstanciada na Exposição de Motivos número 364, de 16.11.72, enviada ao Congresso Nacional pelo presidente da República Emílio Garrastazu Médici, resultando na Lei no 5.862, de 12.12.72, que autorizou a sua criação. Assim, em 31 de maio de 1973, a Infraero iniciava sua missão na gestão de aeroportos.

A Lei 5862/1972, art. 2º, expõe os objetivos da criação da Infraero, senão vejamos, *in verbis*:

Art. 2º A INFRAERO terá por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária que lhe for atribuída pelo Ministério da Aeronáutica.

(...)

§ 2º O Ministério da Aeronáutica estabelecerá um programa de transferência, por etapas, dos aeroportos, instalações, áreas e serviços correlatos ou afins, que passarão à esfera de competência da INFRAERO ou de suas subsidiárias

Em 1973, então subordinada ao Ministério da Aeronáutica, a Empresa passa a administrar diversos aeroportos brasileiros, tanto de passageiros quanto de carga. Em 1975, a Infraero já administrava 26 aeroportos. Em 2000, com a extinção do Ministério da Aeronáutica, a Infraero passa a ser vinculada ao Ministério da Defesa. No mesmo ano, pela primeira vez a Empresa é presidida por um civil. Em 2011, é criada a Secretaria de Aviação Civil (SAC), com *status* de ministério e vinculada à Presidência da República, e a Infraero passa a lhe ser subordinada. Em 2016, a SAC perde o *status* ministerial e subordina-se ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Em 2019, este ministério é sucedido pelo Ministério da Infraestrutura.

A criação da Infraero e sua atuação como indutora da evolução da infraestrutura aeroportuária no país, tanto pela assunção da administração de aeroportos já existentes quanto pela construção de novos, é o principal marco da atuação da União nessa seara. Com o tempo, porém, a Infraero perde capacidade de investimento e a infraestrutura aeroportuária nacional deixa de acompanhar o crescimento da Aviação Civil no Brasil.

A percepção anteriormente registrada é potencializada quando da aproximação do ciclo de grandes eventos realizados em território nacional (a título exemplificativo: Jornada Mundial da Juventude, em 2012; Copa das Confederações FIFA, em 2013; Copa do Mundo FIFA, em 2014; e Olimpíadas, em 2016) e gera o cenário que possibilita, a partir de 2011, o início da concessão à iniciativa privada da administração de aeródromos civis

públicos.

Em 2011, o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN é o primeiro aeródromo sob administração da Infraero a ser concedido à iniciativa privada. Em 2012, o Governo Federal realiza o leilão dos aeroportos de Brasília/DF, Guarulhos/SP e Campinas/SP. Desde então, seguem-se rodadas de concessões findas, nas quais é previsto que a União não mais atue como administradora aeroportuária por meio de sua empresa pública especificamente criada para tal mister – a Infraero.

A mudança do modelo adotado pelo Estado neste setor tem diversos impactos, alguns dos quais com repercussão sobre a segurança dos sítios aeronáuticos. Este artigo visa a analisar somente um deles: a tramitação de documentos para com a Inteligência de Estado.

### **3. Infraestrutura aeroportuária e o Direito brasileiro**

Nos termos na Constituição Federal de 1988, a exploração das atividades de navegação aérea, aeroespacial e de infraestrutura aeroportuária está abarcada pelas competências da União. O legislador constitucional prevê ainda que a exploração dessas atividades pela União poderá ser feita diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. A atividade ligada à construção e à exploração de um aeroporto no Brasil está, portanto, sob o guarda-chuva administrativo e normativo do Governo Federal.

A competência da União para legislar sobre Direito Aeronáutico é uma conformação brasileira que data da Constituição de 1937, repetindo-se nas que lhe sucederam até a Carta atual (com a ressalva de que a Constituição de 1967 fazia referência a direito aéreo).

Não se veda, porém, que os demais entes federativos (municípios, estados e o Distrito Federal) construam aeroportos próprios. O que ocorre é a submissão, nesta seara, ao poder de polícia administrativo da União, que autoriza e fiscaliza o sítio aeronáutico, cabendo-lhe condicionar o funcionamento.

A primeira legislação federal editada em relação à atividade aérea no Brasil foi chamada de Código Brasileiro do Ar (Decreto-Lei 483/1938). A norma foi revogada pelo Decreto-Lei 32/1966, que regulou o setor até a edição da Lei 7565/1986 – o ainda hoje vigente Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA).

O Código Brasileiro de Aeronáutica, embora editado anteriormente à promulgação da Constituição Federal, é tido por recepcionado pela Carta Magna, ou seja, não revogado. O CBA, portanto, é considerado compatível formal e materialmente com os ditames da *Lex Mater*.

Para não nos atermos a conceitos pertinentes ao controle de constitucionalidade que não são objetos do presente trabalho, a título exemplificativo, imaginemos que o

CBA previsse que a infraestrutura aeroportuária estivesse sob a competência dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios. No caso, o Código seria, no todo ou em parte, revogado pela CF. Essa é a recepção material, de conteúdo. A recepção formal diz respeito ao *status* em que o CBA passa a ter após a promulgação da Constituição, a saber, de lei federal. Conforme vimos, a tradição brasileira de legislação sobre Direito Aeronáutico é de conferir esta competência à União.

O Sistema Aeroportuário é previsto no CBA, art. 26, como o conjunto de aeródromos, com todas as pistas de pouso, pistas de táxi, pátio de estacionamento de aeronave, terminal de carga aérea, terminal de passageiros e as respectivas facilidades. Partindo dos conceitos estabelecidos no CBA, podemos chegar ao quadro-resumo que se segue:

- a) Aeródromo é toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves;
- b) Os aeródromos podem ser civis ou militares;
- c) Os aeródromos civis podem ser públicos ou privados;
- d) Os aeródromos civis públicos dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas são considerados aeroportos.

Temos, então, clara a ideia de que o aeroporto é uma espécie do gênero aeródromo e que, para os fins deste trabalho, serão utilizados como sinônimos. Antes de prosseguirmos para os conceitos de concessão, devemos atentar para o comando constitucional que consiste nas seguintes premissas: *i)* a exploração da atividade econômica cabe ao particular; *ii)* a participação do Estado na atividade econômica é excepcional; *iii)* o monopólio de atividade econômica pelo Estado é excepcionalíssimo.

A compreensão destes pressupostos, consagrados em normas da Constituição da República, mostra-se relevante na medida em que a discussão sobre o caráter de direita, de esquerda, nacionalista ou entreguista dos processos de concessão levados a cabo pelo Estado e, em especial, pela União, embora saudável e necessária, muitas vezes obscurece aspectos técnicos e prismas estratégicos como os que visamos a utilizar na análise constante do presente trabalho.

Prosseguimos sabendo que, embora tenha sido sob o governo Fernando Henrique Cardoso que a ideia de o Estado deixar a atividade econômica para assumir uma função regulatória encontre maior respaldo como política pública<sup>10</sup>, todos os presidentes eleitos após a promulgação da Constituição Federal promoveram ações de desestatização.

Fernando Collor instituiu o Programa Nacional de Desestatização, através da

10 CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários da Presidência, 1995-1996**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 78.

Lei 8031/1990, no qual foram incluídas 68 empresas estatais, entre as quais a Vasp; a Embraer foi privatizada no governo Itamar Franco, em novembro de 1994; Luis Inácio Lula da Silva privatizou diversas rodovias; Dilma Roussef desestatizou aeroportos; Michel Temer estabeleceu uma ousada agenda de privatizações; e Jair Bolsonaro anunciou ter como meta vender dezenas de estatais e subsidiárias até o fim de seu mandato, dando sequência ao plano de seu antecessor imediato.

Fato curioso, digno de nota por ter relação com o escopo deste trabalho, é a etimologia que envolve a escolha do nome do atual órgão federal de Inteligência. Criada em 1999, no contexto da concepção das agências reguladoras (símbolos institucionais da migração do Estado da atividade econômica para a assunção de um papel precipuamente regulatório) cuja inspiração repousa no direito administrativo norte-americano, a ABIN ganha o nome de Agência, embora nada tenha de função regulatória e de exercício de poder de polícia (administrar multas, por exemplo) de suas homônimas nacionais criadas durante o mesmo período, sob a ideia de serem entidades estatais modernas e ágeis - em oposição à imagem do estado burocratizado e ineficiente.

Ainda sob a filosofia de uma pretensa modernização do Estado, em abril de 2000, a Infraero sai do guarda-chuva do Ministério da Aeronáutica, migra para o Ministério da Defesa e, pela primeira vez na história, passa a ser presidida por um civil e a ter em seus quadros diretivos executivos oriundos da iniciativa privada.

No Brasil, portanto, a exploração da atividade econômica pelo Estado é excepcional e desde 1988 todos os presidentes eleitos (e seus sucessores legais), em maior ou menor grau, promoveram ações no sentido de diminuir a participação do Estado na atividade econômica. A esse fenômeno dá-se o nome de desestatização.

As políticas de desestatização podem ser executadas de duas maneiras: *i)* mediante a venda de ativos do Estado à iniciativa privada, de forma definitiva, ou; *ii)* por meio da transferência da prestação de serviços públicos ao particular, por determinado tempo. No primeiro caso, estamos diante da privatização; no segundo, cuida-se de concessão.

Os processos de desestatização de aeroportos sob administração da Infraero, iniciado em 2011, são processos de concessão. É comum, porém, a confusão vocabular, especialmente por parte da grande imprensa, ao chamar de privatização o processo de concessão de um sítio aeroportuário.

Fixados os conceitos anteriores, no próximo tópico analisaremos a formatação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), o posicionamento da Infraero dentro do Sistema e o arcabouço legislativo-doutrinário que possibilita a incorporação dos aeroportos concedidos a canais formais de tramitação de documentos sigilosos.

## 4. Da tramitação de assuntos sigilosos dentro do sistema brasileiro de inteligência

A Lei 9883/1999 criou tanto o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) quanto a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). A Infraero, uma empresa pública federal, sempre esteve vinculada a um ministério com representação no SISBIN. Desde 2011, porém, alguns dos principais aeroportos do país passaram, passam ou passarão para a administração de entidades privadas, muitas das quais sob controle acionário estrangeiro.

A Agência Brasileira de Inteligência, como órgão central do SISBIN, tem como uma de suas missões promover a integração institucional entre órgãos e entidades componentes do Sistema, o que passa, necessariamente, pelo compartilhamento de dados e informações.

Em face da natureza sigilosa da Atividade de Inteligência, emerge o paradoxo entre a proteção do dado e seu compartilhamento (*need-to-share versus need-to-know*). Segundo Piasecki<sup>11</sup>:

Although it's crucially important for offensive counterintelligence to be tightly coordinated with the operations of other agencies, such a coordination introduces a certain amount of friction, due to the inherent tension between the need to coordinate and communicate with external agencies and the necessity of conducting operations in utmost secrecy (need-to-share vs. need-to-know). Common sense requires restricting the number of people knowledgeable of and involved in operations to a necessary minimum. Sharing the information on a need-to-know basis seems like one obvious solution but it is not sufficiently complex to address the problem comprehensively<sup>12</sup>.

A mudança de paradigma em relação à alteração da natureza jurídica da administração aeroportuária se dá a partir da legislação sob a qual deverá ocorrer a tramitação de documentos para com a Inteligência pois, em termos de relevância e importância para a Segurança do Estado, não interessa se a administração do aeroporto é levada a cabo pelo poder público ou por uma entidade privada. Segundo Gonçalves e

11 PIASECKI, Boleslaw. **Offensive counterintelligence and the challenges facing polish intelligence services**. National Centre for Strategic Studies Report, p. 1-37, Dec. 2014.

12 “Embora a coordenação com outras órgãos seja crucial para as operações de contrainteligência, desta relação surge um certo grau de fricção, devido à tensão sempre presente quando se coteja a necessidade de coordenação e comunicação com a necessidade de resguardo do sigilo (necessidade de compartilhar x necessidade de conhecer). O senso comum induz à restrição do número de pessoas envolvidas em uma operação de inteligência ao mínimo necessário, e o compartilhamento da informação baseado na necessidade de conhecer aparenta ser a solução óbvia, embora careça da complexidade necessária para que se encare o problema de forma compreensível” (tradução nossa).

Vinícius<sup>13</sup>:

Fundamental que qualquer organização, de uma empresa privada a um órgão estatal, desenvolva mecanismos de prevenção e resposta ao terrorismo. Nesse contexto, as etapas de um plano devem ser consideradas de maneira atenta, com a inteligência permeando todas elas (...) A prevenção passa pela proteção aos possíveis alvos, em especial as infraestruturas críticas do Estado.

Se a existência de um arcabouço legal de tramitação pode não corresponder o efetivo compartilhamento de dados dentro da esfera estatal, a situação não é diferente quando entram no circuito instituições privadas, algumas das quais sob controle acionário estrangeiro. A natureza estratégica das infraestruturas aeroportuárias, porém, independe do fato de sua personalidade jurídica ser de direito público ou privado, razão pela qual emerge a necessidade do estabelecimento de um protocolo de tramitação de documentos sigilosos entre a Inteligência de Estado e os aeroportos desestatizados, de forma que a segurança de tão relevantes infraestruturas críticas nacionais não seja deixada de lado, como nos ensinam Johnson e Wirtz<sup>14</sup>:

The mandate of the Department of Homeland Security does not end with government; the department is also responsible for working with the private sector to ensure preparedness. This is entirely appropriate, for the private sector controls 85% of the critical infrastructure in the nation. Indeed, unless a terrorist's target is a military or other secure government facility, the "first" first responders will almost certainly be civilians. Homeland security and national preparedness therefore often begins with the private sector<sup>15</sup>.

Se nos aeroportos ainda sob a administração da Infraero o fluxo segue via SISBIN, visto que a Empresa Pública permanece integrada ao Sistema, em relação aos aeroportos atualmente operados por entidades privadas sob regime de concessão há de

13 GONÇALVES, Joanisval Brito e REIS, Marcos Vinicius. **Terrorismo: Conhecimento e Combate**. Niterói: Impetus, 2017, p.

14 JOHNSON, Loch K. e WIRTZ, James J. **Intelligence, the secret world of spies: and anthology**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2015, p. 449/450.

15 "O mandato do Departamento de Segurança Interna não se exaure no âmbito governamental; o Departamento também é responsável por trabalhar juntamente com setor privado para que se garanta a prevenção adequada. Não poderia ser diferente, visto que o setor privado controla 85% das infraestruturas críticas do país. Assim, a não ser que o alvo terrorista seja uma instalação militar ou governamental, os primeiros a se engajar na resposta à ameaça serão provavelmente civis. Segurança interna e prevenção começam no setor privado" (tradução nossa).

ser observada a Lei 12527/2011, também conhecida como Lei do Acesso à Informação (LAI).

A LAI, art. 33, prevê a possibilidade de pessoa física ou entidade privada vir a ter acesso à informação sigilosa em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público. Nos artigos seguintes, a lei prevê sanções pelo mau uso das informações por parte do particular.

A LAI, art. 37, prevê como atribuição do Núcleo de Segurança e Credenciamento do Gabinete de Segurança Institucional (NSC/GSI) a promoção e proposição da regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas e para garantir-lhes a segurança.

Art. 37. É instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos:

I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas;

II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.

O Decreto 7845/2012, que regulamentou parte da LAI, prevê requisitos de habilitação para credenciamento de segurança, conforme os termos infra:

Art. 10. A habilitação dos órgãos e entidades públicas para o credenciamento de segurança fica condicionada aos seguintes requisitos:

I - comprovação de qualificação técnica necessária à segurança de informação classificada em qualquer grau de sigilo; e

II - designação de gestor de segurança e credenciamento, e de seu substituto.

Nesse contexto, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República

(GSI/PR), órgão ao qual está subordinada a ABIN e ao qual compete a coordenação do SISBIN, editou a Norma Complementar 001/2013, que prevê, entre outros dispositivos, a habilitação e segurança de entidade privada.

A habilitação de segurança, porém, depende de uma declaração de intenção por parte da direção estatutária da entidade privada, além de outros requisitos que demonstrem a idoneidade da empresa. Os dispositivos legais nomeados anteriormente nesse trabalho aplicam-se integralmente aos administradores aeroportuários privados sob regime de concessão. Há sempre a necessidade de manifestação do gestor do aeródromo nesse sentido, visto que não há qualquer disposição em editais ou demais atos concessórios condicionando a operação aeroportuária pelo particular ao credenciamento junto ao GSI.

A necessidade de envolvimento voluntário do operador aeroportuário não é uma especificidade do Brasil. Segundo Van Cleave<sup>16</sup>:

But it is up to business and industry to decide how to protect themselves against these potential threats. No enterprise can be completely secure, so U.S. business and industry will always face some level of risk; deciding how to manage that risk to carry out operations effectively is the real security challenge. In that effort, counterintelligence and security cannot be afterthoughts imposed on corporate R&D personnel, businessmen, or mid-level managers<sup>17</sup>

Ainda no sentido de o Estado compartilhar dados estratégicos com os particulares, a Política Nacional de Inteligência prevê, em seu item 5, a possibilidade de ajustes de cooperação entre órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal, das Unidades da Federação ou da iniciativa privada. Ainda na lição de Van Cleave<sup>18</sup>:

The U.S. Government, and particularly the Department of Homeland Security, has a concerted effort under way to ensure the availability and accessibility of essential threat information to critical infrastructure owners and operators, as well as state and local authorities responsible for security and other protective measures against terrorist threats<sup>19</sup>

16 VAN CLEAVE, Michelle K. **Counterintelligence and National Strategy**. National Defense University Press, p. 1-45, April 2007

17 “Cabe aos empresários e industriais a decisão de como se proteger em face de potenciais ameaças. Nenhum empreendimento pode ser completamente seguro, de forma que empresas e indústrias norte-americanas sempre vão encarar certo nível de risco; decidir como gerenciar esse risco e manter a eficiência dos negócios é o verdadeiro desafio de segurança. Nesse esforço, contrainteligência e segurança não podem ser impostas aos executivos, empresários e gerentes” (tradução nossa).

18 Ibid., p.30.

19 “O Governo dos Estados Unidos, particularmente o Departamento de Segurança Interna, vem

O compartilhamento de dados para com a Inteligência de Estado tem potencial para permitir ao operador de infraestrutura crítica nacional - inclusa a aeroportuária - o incremento de sua percepção às ameaças identificadas e identificáveis. Embora grande parte dos trabalhos publicados pós-9/11, especialmente anglo-saxônicos, tenham no terrorismo seu principal lastro fático, as ameaças não são restritas a esse fenômeno. A Política Nacional de Inteligência prevê, de forma não-exauriente, onze ameaças, entre as quais a criminalidade organizada e os ataques cibernéticos, por exemplo. O intercâmbio de informações, porém, depende de vontade da própria administração da infraestrutura crítica e de seu engajamento a um sistema formal. Segundo o General Kenneth Minihan<sup>20</sup>, ex-Diretor da Agência Nacional de Segurança (NSA) dos Estados Unidos da América: *“homeland security is too important to be left to the government”*.<sup>21</sup>

## 5. Considerações finais

A saída gradativa do Estado do protagonismo da gestão aeroportuária no Brasil alterou o contexto da segurança da Aviação Civil no País. A tramitação de assuntos sigilosos, que ocorria sob o manto estatal, agora enfrenta um cenário fático e jurídico que demanda a observância de um novel protocolo de tramitação de documentos classificados - previsto na LAI e regulamentado pelo GSI.

Esse novo protocolo, porém, depende necessariamente de clara demonstração de interesse por parte da administração aeroportuária, de forma que sejam observados os trâmites que permitam credenciamento de segurança para tratamento de informações classificadas perante o NSC/GSI.

Perceba-se, assim, a importância do envolvimento das administrações aeroportuárias com a cultura de tratamento de assuntos sigilosos, garantindo-se a existência de um canal legal de tramitação para com a Inteligência de Estado, com vistas a permitir que a infraestrutura aeroportuária nacional, estratégica para o país, seja, ao mesmo tempo, eficiente, lucrativa e segura. Nesse cenário, o mapeamento das ameaças previstas na Política Nacional de Inteligência feito pela ABIN tem potencial para incrementar as políticas de segurança das infraestruturas críticas nacionais.

Pensamos que cabe à ABIN, como órgão central do SISBIN, a promoção de um programa de integração junto aos principais aeroportos sob administração privada no

---

concentrando esforços no sentido de garantir aos operadores e proprietários de infraestruturas acesso a informações relativas a ameaças, assim como a autoridades estaduais e locais, com o fito de se garantir a prevenção contra ameaças terroristas” (tradução nossa).

20 KEEFE, Patrick R. **Privatize Spying: The Emerging Intelligence Industry**. In: JOHNSON, Loch K. *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. New York: Oxford University Press, 2010, p. 297.

21 “Segurança interna é muito importante para ser responsabilidade somente do governo” (tradução nossa).

Brasil, que consista na construção de uma cultura de Inteligência cuja finalidade integrativa propiciaria o tratamento e tramitação adequados de documentos classificados entre os aeroportos e os integrantes do SISBIN, com a possibilidade, inclusive, de criação de um subsistema específico para as questões relativas à segurança da Aviação Civil no País.

## Bibliografia final

Brasil. Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972. Autoriza o Poder Público a instituir a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 1972.

Brasil. Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 1986, retificada em 30 dez. 1986.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1998.

Brasil. Lei nº 9.883 de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência e cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1999.

Brasil. Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita - PVAVSEC. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 maio 2010.

Brasil. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei de Acesso a Informações. Diário Oficial da União, Edição Extra, Brasília, DF, 16 maio 2012.

Brasil. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 2002.

Brasil. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o Acesso a Informações. Diário Oficial da União Edição Extra, Brasília/DF, 18 nov. 2011.

Brasil. Portaria nº 126/GSI/PR de 28 de novembro de 2017. Aprova o Protocolo para ingresso no Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 de novembro de 2017.

Brasil. Infraero 40 anos servindo pessoas, empresas e o Brasil. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/portal/images/stories/Infraero/INFRAERO40ANOS.pdf>>. Acessado em 11 fev. 2019.

Brasil. Norma Complementar nº 001/IN02/NSC/GSI/PR, de 27 de junho de 2013. Disciplina o Credenciamento de Segurança de Pessoas Naturais, Órgãos e Entidades Públicas e Privadas Para o Tratamento de Informações Classificadas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 2013.

Brasil. Portaria nº 183, de 14 de agosto de 2014. Aprova o Plano Geral de Outorgas para a exploração de aeródromos civis públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 ago.

2014.

Brasil. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 2016.

Brasil. Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018. Aprova a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2018.

ELIAS, Bartholomew. **Airport and aviation security: U.S. policy and strategy in the age of global terrorism.** Taylor & Francis Group, Boca Ratón, 2010.

GONÇALVES, Joanisval Brito e Reis, Marcos Vinicius. **Terrorismo: Conhecimento e Combate.** Impetus, Niteroi/RJ, 2017.

JOHNSON, Loch K.; WIRTZ, James J. **9/11 Intelligence Failure Kean Comission.** In: Intelligence, the secret world of spies: and anthology. Oxford University Press, New York/ NY, p. 449-450, 2015.

KEEFE, Patrick R. **Privatize Spying: The Emerging Intelligence Industry.** In: Johnson, Lock K. The Oxford Handbook of National Security Intelligence. Oxford University Press, New York/NY, p. 297, 2010.

LUCCHESI, Claudio. **O Voo do Impossível: a História do Bandeirante, o avião que gerou a Embraer.** Edições Rota Cultural, São Paulo, p. 20, 2019.

MORAIS, Fernando. **Montenegro.** Editora Planeta do Brasil, São Paulo, p. 26, 2006.

MUNHOZ, Sidnei J.; Silva, Francisco Carlos. **Brazil-United States relations: XX and XXI centuries.** Editora Eduem, Maringá, p. 460, 2013.

PIASECKI, Boleslaw. **Offensive counterintelligence and the challenges facing polish intelligence services.** National Centre for Strategic Studies Report, p. 17, 2014.

SASAKI, Daniel Leb. **Pouso Forçado: a história por trás da destruição da Panair do Brasil pelo regime militar.** Record, Rio de Janeiro, p.488, 2015.

SILVA, Ozires. **A decolagem de um sonho.** Editora Lemos, São Paulo, p.11, 2005.

VAN CLEAVE, Michelle K. **Counterintelligence and National Strategy.** National Defense University Press, p. 30, 2007.

YOUNG, Seth; WELLS, Alexander. **Aeroportos: planejamento e gestão.** Editora Bookman, Porto Alegre, p. 277, 2014.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**

Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>

e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.