

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**CONTROLE EXTERNO SOBRE A INTELIGÊNCIA
GOVERNAMENTAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE
AS COMISSÕES DE INTELIGÊNCIA NOS ESTADOS
UNIDOS**

Guilherme João Goelzer

Porto Alegre, novembro de 2010

Guilherme João Goelzer

**CONTROLE EXTERNO SOBRE A INTELIGÊNCIA
GOVERNAMENTAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE
AS COMISSÕES DE INTELIGÊNCIA NOS ESTADOS
UNIDOS**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Professor Doutor Marco Aurélio Chaves Cepik

**Porto Alegre
Novembro de 2010**

Agradecimentos

Em primeiro lugar agradeço a minha família, em especial meus pais por valorizar o estudo e a cultura na minha formação, pelo apoio em todas as horas, e pelo amor incondicional; à minha irmã pelas sugestões e conselhos; e aos meus avós, por haverem contribuído para meu estudo na língua inglesa desde a infância, sem o qual a realização desde trabalho não teria sido possível.

Sou grato à Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela oportunidade de estudar em uma universidade conhecida nacionalmente pela excelência acadêmica.

Agradeço a meus colegas do curso de Relações Internacionais, pois suas amizades e companheirismos tornaram-me uma pessoa melhor e ajudaram-me a passar pelos momentos difíceis; e em especial a meu amigo e colega Christiano Ambros, que, partilhando o interesse pelo estudo de inteligência governamental, me auxiliou na pesquisa bibliográfica.

Por fim, agradeço a meu orientador Marco Cepik pelo voto de confiança e por haver sido um excelente guia.

“Muitas formas de Governo têm sido tentadas, e serão tentadas nesse mundo de pecado e aflição. Ninguém pretende que a democracia seja perfeita ou sem defeito. De fato, tem-se dito que a democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos.”

Sir Winston Churchill

Resumo

Nos Estados Unidos, como em qualquer outro Estado, a inteligência governamental tem as funções essenciais de zelar pela segurança doméstica e a projeção dos interesses nacionais no sistema internacional. No entanto, as falhas e o uso anti-democrático da inteligência estadunidense nos últimos sessenta anos colocam como uma das discussões a forma como se conduz o controle externo sobre essa atividade em uma democracia moderna. Esse estudo procura verificar através de um ensaio interpretativo a existência de ligações entre falhas e mau-uso de inteligência com a eficiência do controle externo do Congresso sobre a Comunidade de Inteligência dos EUA. Partindo dos pontos que o controle externo não deve prejudicar a eficiência operacional da inteligência, e que a supervisão congressional se configura como o mecanismo externo mais apropriado para assegurar que os serviços de inteligência respeitem as liberdades civis e os direitos democráticos, o estudo propõe a possibilidade que um modelo ideal de supervisão pelo Congresso dos EUA resolva o paradoxo da inteligência com a democracia.

Palavras-chave: *Comunidade de Inteligência, controle, Estados Unidos, Congresso, democracia, falhas de inteligência.*

Abstract

In the United States, as in any other State, governmental intelligence has the essential functions of watching over domestic security and the projection of national interests in the international system. However, failures and antidemocratic use of American intelligence in the last sixty years delivers as one of the discussions the way external control is exerted over this activity in a modern democracy. This study looks to verify through an interpretative essay the existence of links between failures and misuse of intelligence with the efficiency of the external control of the Congress exerted over the Intelligence Community. With the premises that external control should not harm intelligence operational efficiency, and that congress oversight is the most appropriate external mechanism to secure that intelligence services respect civil liberties and

democratic rights, the study proposes the possibility that an ideal model of oversight by the U.S. Congress resolves the paradox of intelligence with democracy.

Key-words: *Intelligence Community, control, United States, Congress, democracy, intelligence failures.*

Resumen

En Estados Unidos como en cualquier otro Estado, la inteligencia gubernamental tiene las funciones esenciales de cuidar por la seguridad doméstica y la proyección de los intereses nacionales en el sistema internacional. Sin embargo, las fallas y el uso anti democrático de la inteligencia estadounidense en los últimos sesenta años ponen como una de las cuestiones la forma como se conduce el control externo a respecto de esa actividad en una democracia moderna. Ese estudio procura verificar a través de un ensayo interpretativo la existencia de conexión entre fallas y mal uso de la inteligencia con la eficiencia del control externo del Congreso a respecto de la Comunidad de Inteligencia de los EUA. Partiendo de los puntos que el control externo no debe perjudicar la eficiencia operacional de la inteligencia, y que la supervisión del congreso se configura como el mecanismo externo más apropiado para asegurar que los servicios de inteligencia respeten las libertades civiles u los derechos democráticos, el estudio propone la posibilidad que un modelo ideal de supervisión por el Congreso de Estados Unidos resuelvan la paradoja de la inteligencia con la democracia.

Palabras-clave: *Comunidad de Inteligencia, control, Estados Unidos, Congreso, democracia, fallas de inteligencia.*

GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CIA	Central Intelligence Agency
DCI/DCIA	Director of Central Intelligence
DI	Directorate of Intelligence
DIA	Defence Intelligence Agency
DHS	Department of Homeland Security
DNI	Director of National Intelligence
DO	Directorate of Operations
DoD	Department of Defense
DoS	Department of State
FBI	Federal Bureau of Investigation
FISA	Foreign Intelligence Surveillance Act
HPSCI	House Permanent Select Committee on Intelligence
HRA	Hughes-Ryan Ammendment
HSC	Homeland Security Council
HUMINT	Human Intelligence
IAA	Intelligence Authorization Act
IC	Intelligence Community
INR	Bureau of Intelligence and Research
IRTPA	Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act
JICC	Joint Intelligence Community Council
JMIP	Joint Military Intelligence Program
NGA	National Geospatial-Intelligence Agency
NIP	National Intelligence Program
NSA	National Security Agency
NSC	National Security Council
NCTC	National Counterterrorism Center
ODNI	Office of the Director of National Intelligence
OSS	Office of Strategic Services
SASC	Senate Committee on Armed Services
SIGINT	Signals Intelligence
SOCOM	Special Operations Command
SSCI	Senate Select Committee on Intelligence
TIARA	Tactical Intelligence and Related Activities
USDI	Undersecretary of Defense for Intelligence
WMD	Weapons of Mass Destruction
WMD Comission/Report	Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction

SUMÁRIO

RESUMO	6
GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	7
INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I - O Sistema de Inteligência nos Estados Unidos: uma descrição organizacional e funcional, e relacionamento com o Congresso.....	15
1.1 A IC hoje.....	15
1.2 Descrição hierárquica.....	15
1.3 Descrição funcional.....	17
1.4 Descrição orçamentária.....	22
1.5 Relações da IC com o Congresso e o Executivo.....	24
CAPÍTULO II - Controle Externo e supervisão: a trajetória americana até 2001.....	27
2.1 Da Guerra de Independência até o <i>National Security Act of 1947</i>	27
2.2 Do <i>National Security Act of 1947</i> a década de 70.....	27
2.3 Década de 70: origem das comissões permanentes de supervisão da inteligência.....	28
2.4 Anos 80.....	31
2.5 Anos 90: era Clinton.....	32
CAPÍTULO III - O 11/9, falhas de Inteligência nos anos 90 e reforma do setor: o que mudou?.....	37
3.1 Falhas de Inteligência.....	37
3.2 Deficiências organizacionais na CIA.....	38
3.2.1 Estruturais.....	38

3.2.2 Culturais.....	39
3.2.3 De incentivos.....	40
3.3 Deficiências organizacionais no FBI.....	40
3.3.1Estruturais.....	40
3.3.2 Culturais.....	41
3.3.3 De incentivos.....	42
3.4 <i>IRTPA e WMD Commission</i>	42
3.5 Mudanças advindas do IRTPA.....	43
3.6 Mudanças advindas do <i>WMD Commission</i>	45
CAPÍTULO IV - Apontamentos para um modelo de controle parlamentar: mandatos, recursos, desafios e fluxos informacionais.....	46
4.1 A supervisão externa e democrática como ideal a ser perseguido.....	46
4.1.1 O parlamento como consumidor de inteligência.....	49
4.1.2 O parlamento como supervisor da inteligência.....	50
4.1.3 Uso de outras organizações de supervisão na sociedade civil.....	51
4.1.4 Controle do orçamento pelo parlamento.....	51
4.1.5 Outros recursos.....	52
4.2 Desafios para um modelo de supervisão e eficiência nos Estados Unidos no século XXI	52
4.2.1 Teoria de inteligência positiva.....	52
4.2.2 Inimigos da Inteligência, ou porque falhas de inteligência são inevitáveis.....	53
CONCLUSÃO.....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	59

INTRODUÇÃO

A inteligência, entendida como órgãos servidores do poder público, responsável pela coleta, análise e disseminação de informações para os mais diversos fins – variando sensivelmente em cada país¹ - é um dos mais elusivos temas da ciência política. Há várias razões para tanto, porém destaca-se o fato de que, pela sua própria natureza, agências de inteligência necessitam de segredo para manter eficiência operacional, e, por isso, o volume do material disponível para estudo pelos acadêmicos não é o ideal para que uma análise seja considerada completa. Mesmo assim, hoje existe um vasto volume de estudos e análises, produzidos principalmente nos últimos vinte e cinco anos, que procuram explicar a fundo desde a criação de uma teoria de inteligência até como essas agências funcionam, suas origens, como se relacionam internamente e externamente, e, pertinente ao trabalho proposto, como funciona o controle² e supervisão³ da inteligência em uma democracia moderna, caso dos Estados Unidos da América, o país mais influente no sistema internacional da atualidade e objeto de estudo desta monografia.

As razões para esse novo interesse são as mais diversas. Elas podem ser divididas, em primeiro lugar, na expansão da atividade de inteligência em fins do século XX, na medida em que cada país procura desenvolver seu próprio sistema nacional de inteligência em um mundo multipolar e potencialmente com relações internacionais mais instáveis. Em segundo lugar, o término da Guerra Fria acompanhou o surgimento de novos regimes democráticos, procurando estes, desde então, consolidar o controle democrático sobre o seu sistema nacional de inteligência, a fim de impedir abusos por

¹ JOHNSON, 2003, p.639

² Controle e supervisão não devem ser confundidos. De acordo com GONÇALVES (2009, p.12), controle sobre a administração pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro. A delegação de poderes do povo aos representantes representa um alicerce democrático. Controle interno refere-se a controle que vem dentro da administração, enquanto controle externo é aquele exercido fora dela.

³ Para BORN (2009, p.9) supervisão do poder por sua vez consiste na observação e ajuste de diretrizes do governo e agências governamentais. Outro conceito é a 'boa-governança', ou seja, um sistema de gerenciamento democrático. No caso do setor de segurança, o Congresso tem um papel importante na supervisão, funcionando em conjunto com o controle para criar um sistema de "checagens e equilíbrios".

parte dessas agências⁴. Em seguida, a relação entre inteligência e política, ou seja, a inteligência ser usada como plataforma política para atingir certos objetivos ou deturpar a análise de inteligência para condizer com as opiniões de um líder. A última razão vem de inovações tecnológicas e da mudança na geopolítica do sistema internacional em fins da década de 1980, colocando o formato vigente na organização das agências de inteligência em xeque e assim demandando nelas uma reforma interna radical.

O fator essencial é que apesar de serem fundamentais na manutenção da segurança nacional, e cabais no desenvolvimento da política externa dos Estados - sendo esses governados por democracias ou não - as agências de inteligência entram em choque com os valores democráticos mais básicos: são altamente burocratizadas e elitizadas, suas ações não são de conhecimento geral do público, e, muitas vezes, agem fora dos mecanismos de aplicação da lei. Não por acaso, existe uma desconfiança por parte das pessoas, muitas vezes justificada pela história prévia de mau uso da inteligência, além do desinteresse em abordar o assunto por políticos, seja por falta de conhecimento ou pouca a nenhuma relevância para as eleições.

É importante, portanto, que em uma democracia o sistema nacional de inteligência seja controlado externamente. O controle democrático sobre essas agências pode dar-se de diversas formas, com variados graus de eficiência e aparente legitimidade, porém o trabalho irá abordar as comissões de inteligência do Poder Legislativo por ser considerado o mais democrático dos três poderes⁵. O estudo

⁴ Abuso de inteligência se refere ao fato de que historicamente, em diversos países, agências de inteligência mantiveram operações clandestinas e desenvolveram seus próprios mecanismos e alcance de ação operacional, desafiando a política oficial ou as leis do Estado, ou como mecanismo de vigilância do Estado sobre a própria população.

⁵ Ao questionar sobre a fundamentação e conceptualização do controle, WETZLING (2006, p. 20) encontra na sociologia política de Max Weber a resposta para entender a natureza da relação entre atores políticos em uma democracia. Weber observou que toda esfera de ação social é influenciada por estruturas de dominação (vista como um meio político para produzir ordem social). Através de reconhecimento e consentimento, cria-se "legitimidade" à autoridade, e a crença na legitimidade do poder é a maior forma de dominação. Weber via que um grau de burocratização, ou seja, o uso de empregados civis que fazem intermédio entre o Estado e a Sociedade Civil é uma forma legítima (por ser eficiente) de assegurar uma dominação leve por respeito ao poder das leis e à política do Executivo. A pressão democrática tende a aumentar a burocratização, pois ela substitui tradição, privilégio e dever por competição e meritocracia. Weber sabia, no entanto, que burocratização diminuía a participação democrática (segundo alguns críticos da direita, burocratas não têm os mesmos interesses que o do Estado, e desejam aumentar a burocracia em benefício próprio). Por essa razão, ele defendia o Poder Legislativo como uma força para combater o excesso de burocracia, porque no Parlamento líderes legítimos são eleitos pelo voto popular. WETZLING (p.23) analisa então que a supervisão adiciona mais

utilizará os Estados Unidos da América como estudo de caso, em razão da importância que este país tem no sistema internacional, pelas consequências e impacto que as suas agências de inteligência tiveram na política internacional na segunda metade do século XX⁶, e por se um caso simbólico amplamente abordado, com vasta bibliografia empenhada no estudo do sistema nacional de inteligência norte-americano americana e o controle externo exercido sobre ele. Este trabalho é um ensaio interpretativo baseado na revisão da literatura especializada e de documentos históricos relevantes.

É necessário destacar que não há uma conclusão em comum entre os autores sobre qual deve ser o grau de controle externo a ser exercido sobre a inteligência; existe, entretanto, um consenso que a razão entre “transparência e agilidade”⁷ é um problema sem solução perfeita, o que se traduz em um dilema no qual o controle externo sobre a inteligência pode assegurar o respeito às instituições, às leis e às liberdades civis, enquanto esse mesmo controle acaba por minar a eficiência operacional dela, podendo levar a deficiências graves na segurança nacional, pondo em risco a vida dos próprios cidadãos. Ao mesmo tempo, pouco ou nenhum controle possibilita que a inteligência aja sem impedimentos e teoricamente em eficiência máxima, mas por sua vez abre espaço a todo tipo de irregularidades, ou então que funcione autonomamente ao poder público, não traduzindo objetivos nacionais em políticas nacionais.

Como base do trabalho, será utilizada a teoria de Amy ZEGART (2000, p.4), chamada *National Security Agency Model*. A teoria, apesar de tratar mais especificamente das agências de inteligência responsáveis por segurança nacional, como a *Central Intelligence Agency* (CIA)⁸, elucida o problema que a teoria Realista das Relações Internacionais tem em explicar as agências de inteligência, devido ao fato de

um nível de burocratização no aparato Estatal, e que se a supervisão parlamentar da burocracia se faz necessária, então quem exerce supervisão (pois como veremos a supervisão parlamentar é fraca) sobre os supervisores (*ad infinitum*)? O autor concede, no entanto, que a inteligência difere de outras burocracias, e que burocratas de inteligência podem aceitar supervisão em busca de legitimidade para o serviço da sua agência.

⁶ Apesar de escrever exclusivamente sobre a CIA, WEINER (2008) relata em detalhes a história da agência, a relação com a Casa Branca e as operações e desastres no exterior.

⁷ CEPIK, 2003, p.186

que o Realismo se concentrar nas relações interestaduais, tendo agências domésticas ou as disputas internas de braços do governo nenhuma relevância na criação e evolução dessas agências. Segundo o Realismo, o fator motor seria, portanto, as mudanças sistêmicas no quadro internacional, como guerras, ameaças, crises e a sua natureza anárquica. Para isso ser verdade, as agências de inteligência deveriam traduzir suas ações completamente de acordo com os interesses nacionais de Estados unitários e indivisíveis em seus interesses, o que veremos não é empiricamente correto afirmar.

A autora adapta então a teoria neo-institucionalista - segundo a qual grupos de interesse poderosos, egoístas e preocupados com a estrutura das agências governamentais agem sobre legisladores que fazem a sua vontade por incentivos eleitorais - para funcionar sobre agências de segurança nacional. Nesse caso, o resultado é que em relação à maioria das agências domésticas, as forças motrizes que agem sobre as agências de segurança nacional não são as mesmas. O Poder Executivo, dada a sua primazia na formulação da política externa e sendo o principal consumidor final de inteligência, é um dos motores do projeto original para novas agências. Essas por sua vez, refletem o conflito entre burocratas e o presidente, tendo como resultado agências que não são bem projetadas para promover o interesse nacional. O Poder Executivo é também o motor da evolução de uma agência, enquanto que o Congresso exercita supervisão esporádica e ineficiente; legisladores possuem poucos incentivos e ferramentas fracas. Finalmente, a evolução de uma agência pode ser explicada por três fatores em ordem descendente: estrutura inicial, os interesses em curso de atores políticos relevantes, e só então os eventos exógenos.

O trabalho será dividido em quatro capítulos. No primeiro, será apresentado um organograma da *Intelligence Community* (IC). Como se configura a sua estrutura e organização, e como são distribuídas as responsabilidades, orçamento e controle, bem como as relações da IC com o Congresso e o Poder Executivo. No segundo capítulo será apresentada uma linha do tempo da supervisão congressional desde a Guerra de Independência Americana, passando pela fundação da CIA pelo *National Security Act of 1947*, o estabelecimento das comissões de supervisão de inteligência no Congresso, chegando ao ano de 2001.

No terceiro capítulo, serão estudadas as falhas de inteligência⁸ nos EUA nos anos 90 e suas origens, as quais abriram brechas na segurança nacional a ponto de possibilitar o evento conhecido como 11 de setembro; assim como, dois anos mais tarde, o *Iraq Weapons of Mass Destruction Report*, o relatório produzido pela CIA com informações incorretas sobre a capacidade militar do Iraque⁹; esse capítulo também apresentará a relação das mudanças na IC após o *Intelligence Reform and Terrorism Reform Act of 2004* (IRTPA) e o *Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction (WMD Commission)*, ao passo que o quarto capítulo tratará de apontamentos para um modelo de controle parlamentar, incluindo os obstáculos inerentes na supervisão da inteligência e da inteligência em si. Na conclusão serão realizadas as considerações finais sobre o tema tratado.

O objetivo do trabalho, portanto, é fazer um estudo de caso da supervisão congressional sobre a IC. Dado o objetivo, a pergunta de pesquisa que se apresenta é: a supervisão externa e democrática (congressual) sobre as agências de inteligência governamentais dos Estados Unidos da América é capaz de evitar ou transpor falhas ou mau-uso de inteligência?

⁸ O conceito de falha de inteligência usado no trabalho é a de eventos de magnitudes diversas que potencialmente ameacem a segurança dos cidadãos ou a soberania nacional, os quais deveriam ter sido prevenidos pelo trabalho da(s) agência(s) de responsabilidade correspondente a falha ocorrida. Porém, na medida em que existiu nos EUA o desvio inconstitucional das atribuições da IC pelos burocratas de inteligência, principalmente na CIA e no FBI, falhas de inteligência também podem ser verificadas, pois o uso de pessoal e de fundos está sendo transferido em favor de objetivos que não correspondem ao desígnio original das agências.

⁹ Apesar de não ser citada na bibliografia usada, existe um consenso entre diversos analistas de política internacional que a invasão do Iraque foi motivada por interesses americanos na geopolítica do Oriente Médio, lobistas da indústria armamentista no governo, e a economia do petróleo. O relatório CIA teria sido, portanto, usado como “bode expiatório” pelo governo Bush quando foi verificada a inexistência de tais armas no país. Mesmo sob essas condições, é possível considerar que o relatório foi uma falha de inteligência.

“Uma necessidade [espionagem] detestável, mas vital”.

Dwight D. Eisenhower

CAPÍTULO I - O Sistema de Inteligência nos Estados Unidos: uma descrição organizacional e funcional, e relacionamento com o Congresso

1.1 A IC hoje

Desde o *National Security Act* até 2001, a estrutura básica da IC pouco mudou e permaneceu estável, mesmo com novas agências sendo adicionadas conforme os anos. A reforma do sistema em 2004 foi a primeira grande mudança em mais de meio século; ela estabeleceu novas relações, agências, e cargos, sendo o mais importante, o do *Director of National Intelligence* (DNI), quem, resumidamente, é o oficial sênior da IC, atuando como supervisor de toda a IC e principal conselheiro do Presidente, o *National Security Council* (NSC), e *Homeland Security Council* (HSC).

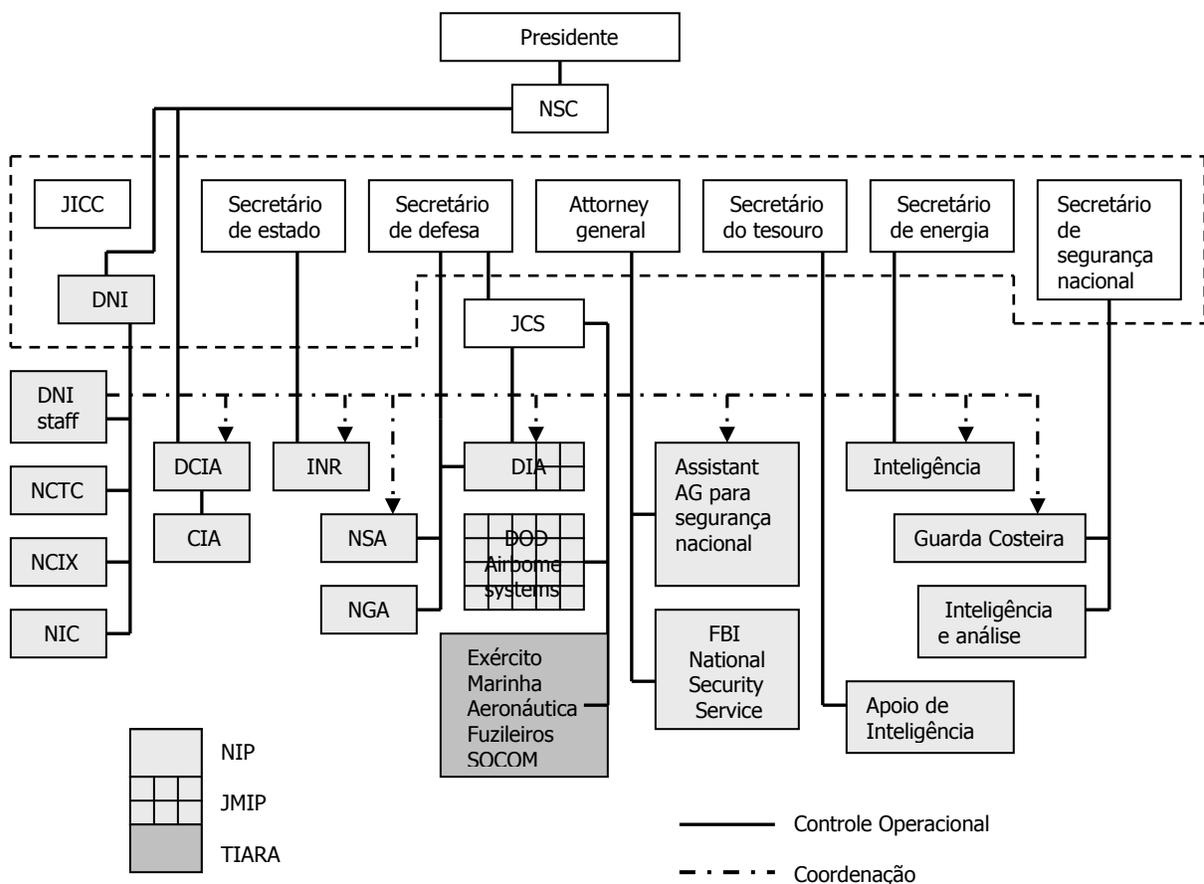
A estrutura da IC pode ser descrita em mais de uma forma¹⁰. Por um lado, ela pode ser feita por meio de linhas de hierarquia e burocracia, duas das características que a definem bem. Porém também há formas alternativas e válidas para observarmos a IC, como pela organização funcional, pelas fatias de orçamento, e pelas relações que mantém com outros órgãos do governo.

1.2 Descrição hierárquica

A figura 1-1 categoriza a IC por linhas de autoridade verticais e também por setores de orçamento: *National Intelligence Program* (NIP), *Joint Intelligence Military Program* (JMIP), e *Tactical Intelligence and Related Activities* (TIARA).

¹⁰ LOWENTHAL, 2006, p.31

Figura 1-1 A IC : Uma visão hierárquica



Nota: CIA = Central Intelligence Agency; DCIA = director of the CIA; DIA = Defense Intelligence Agency; DNI = director of national intelligence; DOD = Department of Defense ; FBI = Federal Bureau of Investigation; INR = Bureau of Intelligence and Research; JCS = Joint Chiefs of Staff; JICC = Joint Intelligence Community Council; JMIP = Joint Military Intelligence Program; NCIX= National Counterintelligence Executive; NCTC = National Counterterrorism Center; NIC = National Intelligence Center; NIP = National Intelligence Program; NGA = National Geospatial-Intelligence Agency; NSA = National Security Agency; NSC = National Security Council; SOCOM = Special Operations Command; TIARA = Technical Intelligence and Related Activities.

Fonte: LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: From Secrets to Policy**. Washington D.C.: CQ Press, 2006.

O NSC tem autoridade sobre o DNI, que por sua vez supervisiona o *Director of Central Intelligence* (DCI ou DCIA), o diretor da CIA¹¹. A CIA é diferente das outras

¹¹ Antes da reforma do sistema nacional de inteligência dos EUA em 2004, o DCIA, conhecido então como DCI, era, além de diretor da CIA, o principal oficial de inteligência americano, tendo acesso direto ao Presidente e sendo apontado por este da mesma forma que o DNI é hoje. De fato, o DNI pode ser considerado o sucessor do DCI, pois desempenha algumas das mesmas funções, mas tendo também autoridade em outras áreas como será descrito no capítulo III.

agências de inteligência porque ela não tem um chefe em um dos departamentos federais do governo. Ela relata diretamente ao DNI – que, no entanto, não a tem sob controle operacional – e seus principais clientes são o NSC e o presidente dos EUA. A CIA também tem acesso fácil ao presidente, mas ele é feito hoje através do DNI.

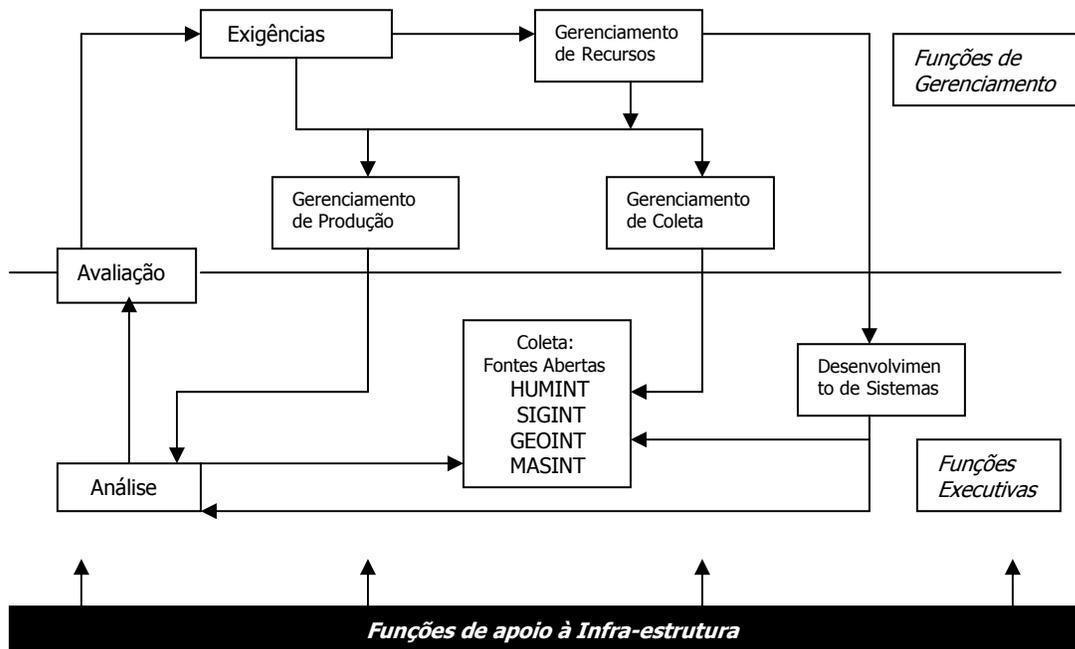
O secretário de defesa controla muito mais da IC diariamente do que o DNI. A razão para tanto é porque as agências que fazem parte do Departamento de Defesa (DoD) – *National Security Agency (NSA)*, *Defense Intelligence Agency (DIA)*, *National Geospatial-Intelligence Agency (NGA)*, programas de reconhecimento aéreos, e unidades de serviço de inteligência - são muito mais numerosas em pessoal e orçamento do que a CIA e outras agências sob autoridade do DNI. Entretanto, o secretário de defesa provavelmente não tem o mesmo nível de interesse em inteligência que o DNI tem.

O DNI tem poder de desenvolver e determinar o NIP para as agências sob sua tutela, prover orientação orçamentária a elas, e transferir ou reprogramar uma quantia equivalente a até 5% do orçamento do NIP para agências. Porém, ele não tem poder de usar os fundos terminar um programa e deve respeitar critérios de maior urgência ou prioridade.

1.3 Descrição funcional

A IC possui funções em duas grandes áreas: execução e gerência. Dentro delas existem diversas ocupações particulares. Execução cobre o desenvolvimento de sistemas de coleta, coleta e produção de inteligência, e a manutenção da infra-estrutura de base. Gerência se ocupa de exigências, recursos, e também da coleta e produção de inteligência. A figura 1-2 divide horizontalmente as duas áreas e como elas se relacionam entre si, com a avaliação - relacionamento dos meios de inteligência (recursos: orçamento e pessoal) com os fins (resultados: análise e operações) - no meio.

Figura 1-2 Uma forma alternativa de observar a IC: uma visão de fluxo funcional

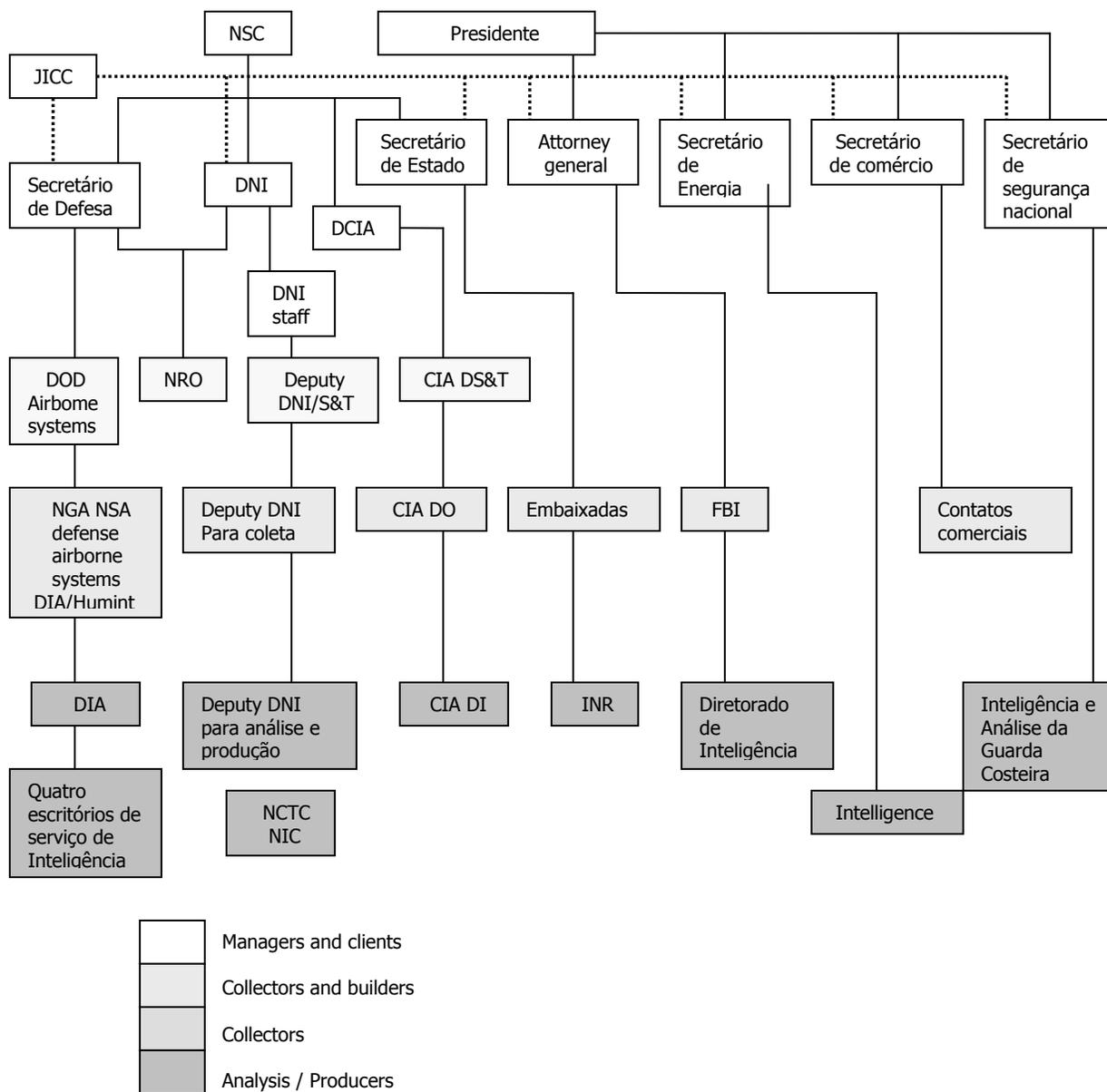


Fonte: U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence, IC21: The Intelligence Community in the 21st Century. Staff study, 104th Cong., 2d sess., 1996.
 Note: HUMINT = human intelligent; GEOINT = geospatial intelligence; MASINT = measurement and signatures intelligence; SIGINT = signals intelligence.

Fonte: LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: From Secrets to Policy**. Washington D.C.: CQ Press, 2006.

A figura 1-3 especifica o que cada uma das agências faz. Em direção vertical estão as organizações de maior hierarquia no sistema, e no topo os maiores gerenciadores e consumidores de inteligência.

Figura 1-3 Uma forma alternativa de observar a IC: uma visão funcional



Nota: CIA = Central Intelligence Agency; DCIA = director of the CIA; DIA = defense Intelligence Agency; DIA/Humint = Defense HUMINT Service; DI = Directorate of Intelligence; DIA = Defense Intelligence Agency; DNI = director of national intelligence; DO = Directorate of Operations; DOD = Department of Defense; DS&T = Directorate of Science and Technology; FBI = Federal Bureau of Investigation; HUMINT = human intelligence ; INR = Bureau of Intelligence and Research; JICC = Joint Intelligence Community Council; NCTC = National Counterterrorism Center; NGA = National Geospatial-Intelligence Agency; NIC = National Intelligence Council; NRO = National Reconnaissance Office; NSA = National Security Agency; NSC = National Security Council; S&T = Science and technology.

Fonte: LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: From Secrets to Policy**. Washington D.C.: CQ Press, 2006.

O Presidente é maior consumidor (ou cliente) de inteligência, mas não gerencia. Os outros componentes são tanto consumidores como gerenciadores.

O secretário de estado comanda o *Bureau of Intelligence and Research* (INR). O secretário de defesa, através do DoD, possui várias agências de inteligência de defesa que atuam em nível nacional para necessidades como aviso contra ataques e apoio de inteligência para operações militares. O *Department of Homeland Security* (DHS), por sua vez, possui a Guarda Costeira e o *Office of Intelligence and Analysis* como componentes da IC. O *Attorney General*¹² comanda o FBI e possui um procurador no Departamento de Justiça para supervisionar a política de inteligência, contra-inteligência e contra-espionagem. O Departamento de Energia tem um pequeno escritório de inteligência dedicado a contra-inteligência e contra-terrorismo. O Departamento de Comércio controla funções de inteligência ligadas a comércio nas embaixadas através de contatos comerciais. O DCIA gerencia a CIA.

O DNI é assistido na sua função de supervisão da IC pelo *Joint Intelligence Community Council* (JICC), formado pelo DNI (que é o presidente); pelos secretários de defesa, estado, comércio e energia; e pelo *Attorney General*. O propósito do JICC é aconselhar o DNI em exigências de inteligência, ajudar a desenvolver orçamento, avaliar o desempenho da inteligência, e verificar a execução das decisões feitas pelo DNI.

No nível abaixo, estão edificadores dos sistemas de coleta técnica. O *National Reconnaissance Office* se responsabiliza pelo projeto, construção e lançamento de sistemas de satélites de coleta. O *DOD airborne systems* desenvolve aeronaves não tripuladas para reconhecimento e ataque tático. Finalmente, o *CIA Directorate of Science and Technology* (DS&T) desempenha sua função em alguns programas de aplicação de tecnologia de ponta em coleta.

Na coleta de inteligência estão agências como a NSA, com o cargo de interceptar vários tipos de comunicações (ou coleta de sinais de inteligência ou SIGINT); a NGA, responsável pelo processo de inteligência em imagens (fotos, ou

¹² *Attorney General* equivale ao cargo de Procurador-Geral da República no Brasil. Nos EUA, ele é apontado pelo Presidente dos EUA, é o chefe do Departamento de Justiça, e coordenador das atividades do FBI.

GEOINT); o já citado *DoD airborne systems*; O *Defense Humint Service* que coleta inteligência humana (HUMINT); o *Directorate of Operations* (DO) da CIA, que é responsável pela espionagem (também HUMINT); as embaixadas (apesar de elas não exercerem atividades de coleta de inteligência em resposta a uma exigência específica, como as demais agências); contatos comerciais do Departamento de Comércio; o FBI, que coleta informações de contra-inteligência pela sua divisão de segurança nacional e contatos nas embaixadas americanas no exterior; e por fim o DNI, que gerencia e cria tarefas de coleta.

As três agências que produzem inteligência de todas as fontes são as mais importantes: o *Directorate of Intelligence* (DI) da CIA, o DI da DIA (*Defense Intelligence Agency*), e o INR do Departamento de Estado (DoS). Os quatro escritórios de serviço de inteligência dentro do DoD também produzem inteligência acabada; o FBI tem um novo *Intelligence Directorate*; o DHS possui o *Directorate for Information Assurance*; o Departamento de Energia também tem um escritório de produção de inteligência. Por fim, o DNI, além de controlar o NSC – formado pelos oficiais de inteligência nacionais – e ser responsável por estimativas de inteligência nacionais e algumas análises, também preside o *National Counterterrorism Center* (NCTC), que produz análise em todos os problemas relacionados a terrorismo e contra-terrorismo que não sejam puramente domésticos. Assim como no caso de coleta, o DNI tem autoridade para gerenciar e criar tarefas de análise.

O *National Security Division* do FBI coordena atividades de contra-inteligência estrangeiras dentro dos EUA; o DO da CIA possui componentes de contra-inteligência e contra-espionagem; o diretor da NSA é o diretor também do *Central Security Service*, responsável por proteger as comunicações americanas de interceptação. Essas são as principais agências com funções de contra-inteligência e contra-espionagem, contudo em todas as diligências da IC existem algumas responsabilidades nessa área.

1.4 Descrição orçamentária

O orçamento para inteligência é dividido em três programas ou setores: o *National Intelligence Program* (NIP), *Joint Military Intelligence Program* (JMIP) e *Tactical Intelligence and Related Activities* (TIARA). O NIP recebe metade do orçamento total da inteligência, o JMIP um décimo, e a TIARA em torno de um terço.

Os programas componentes do NIP são aqueles que não são caracterizados como para defesa militar, ou que se sobrepõem além dos limites de uma única agência. Eles se dividem entre programas civis: CIA, *CIA Retirement and Disability System* (CIARDS), programa de contra-inteligência do FBI, INR, e *Office of Intelligence Support* (Departamento do Tesouro); e programas de defesa (não militar): *Consolidated Cryptographic Program* (CCP), *DoD Foreign Counterintelligence Program* (FCIP), *General Defense Intelligence Program* (GDIP), *National Imagery and Mapping Program*, *National Reconnaissance Program*, *Community Wide Program*, e *Community Management Account* (CMA).

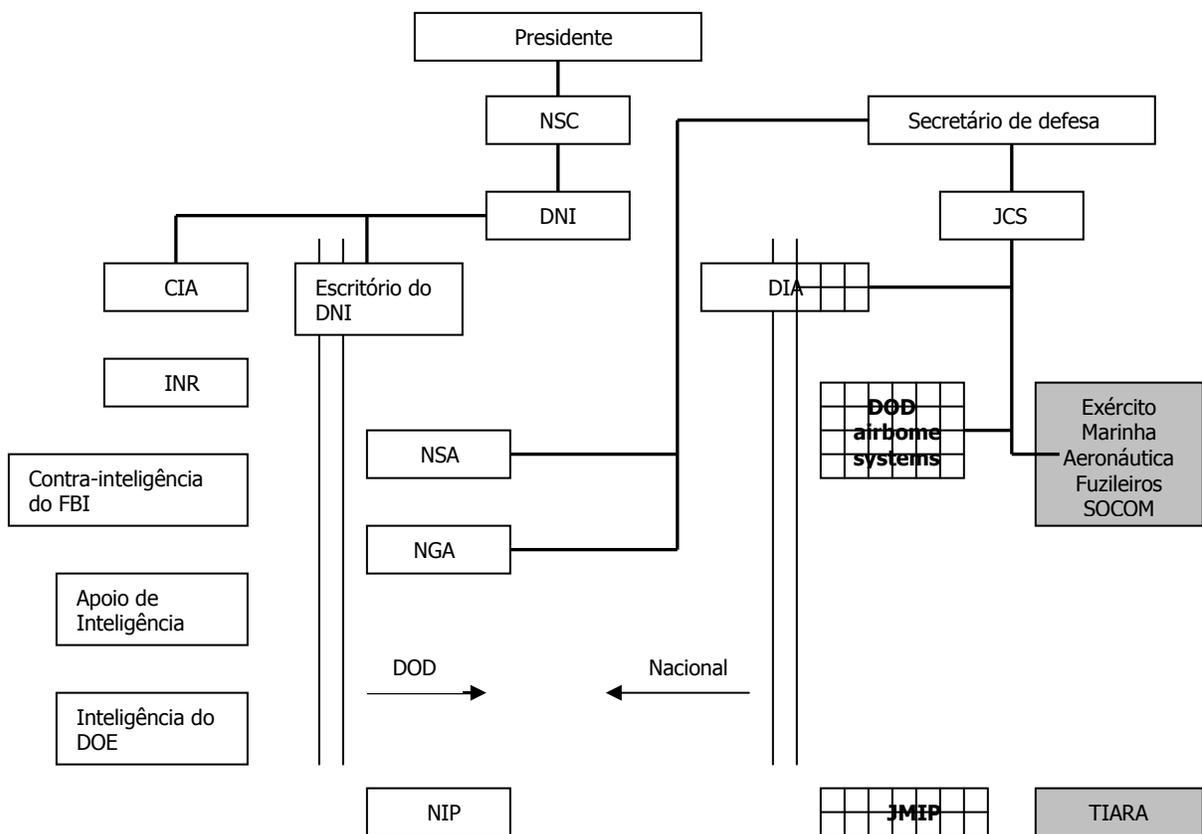
O JMIP é formado por programas dentro do DoD que não estejam dentro unicamente de uma das forças armadas. Os programas do JMIP são: *Defense Airborne Reconnaissance Program* (DARP), *Defense Cryptologic Program* (DCP), *Defense General Intelligence Applications Program* (DGIAP), *Defense Imagery and Mapping Program* (DIMP), *Defense Intelligence Counter-drug Program* (DICP), *Defense Intelligence Special Technologies Program* (DISTP), *Defense Intelligence Tactical Program* (DITP) e *Defense Space Reconnaissance Program* (DSRP).

Por último, a TIARA é composta pelo *Special Operations Command* (SOCOM) – responsável por supervisionar todas as operações especiais das forças armadas dos EUA - e pelos quatro serviços de inteligência das forças armadas. Ela é, portanto, dividida em: *Air Force Intelligence*, *Army Intelligence*, *Navy Intelligence*, *Marine Intelligence*, e SOCOM.

Na figura 1-4 estão alocadas as agências de inteligência por setor de orçamento. As linhas simples indicam controle de cima para baixo, enquanto que as linhas duplas dividem quais as agências são nacionais, e quais são do DOD. Algumas delas se sobrepõem no meio, pois são tanto nacionais como de defesa. A partir da figura

também é possível observar a preponderância do Secretário de Defesa sobre o orçamento de inteligência.

Figura 1-4 Uma forma alternativa de observar a IC: Uma visão orçamentária



Nota: CIA = Central Intelligence Agency; DCI = director of central intelligence Agency; DOD = Department of Defense; DOE = Department of Energy; FBI = Federal Bureau of Investigation; INR = Bureau of Intelligence and Research; JCS = joint military intelligence program; NGA = National Geospatial-Intelligence Agency; NIP = national intelligence program; NSA = National Security Agency; NSC = National Security Council; SOCOM = Special Operations Command; TIARA = Technical intelligence and related activities

Fonte: LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: From Secrets to Policy**. Washington D.C.: CQ Press, 2006.

O processo de formação do orçamento é complexo e longo, levando mais de um ano. Ele começa com as orientações do DNI aos gerentes de programas de inteligência; a seguir, o DNI e o Secretário de Defesa coordenam programas e tomam decisões na alocação de recursos; eles mandam o orçamento de inteligência proposto

para a aprovação do Presidente, que só então o envia para a apreciação no Congresso onde um novo processo inicia; lá, são feitas reuniões nos comitês de inteligência e *Appropriations Committee*¹³, comitês para o projeto de lei do orçamento daquele ano, e por fim comitês de conferência entre o Senado e a Câmara dos Deputados (Casa) para resolver diferenças e mandar um projeto idêntico (necessário por lei) para ser assinado novamente pelo Presidente. Quando este orçamento chega para ser aprovado, o Executivo já está trabalhando em no novo processo de orçamento para o próximo ano.

1.5 Relações da IC com o Congresso e o Executivo

A descrição das funções, organização e orçamento não engloba a relação da IC com setores importantes do poder público; e essa é uma relação que importa para entendermos a IC. Historicamente (LOWENTHAL, p.38), a relação entre o presidente, o Congresso e altos oficiais de inteligência afetaram o funcionamento da inteligência nos EUA, por isso, a personalidade também afeta o processo.

A Relação do DNI com o Presidente é crucial. O grau de acesso que o DNI tem com a presidência espelha a sua autoridade, importância e influência da IC na tomada de decisões, pois ele representa toda a comunidade. A questão então é quão próxima deve ser essa relação. Um relacionamento muito próximo pode fazer o DNI perder em objetividade, profissionalismo e politizar a inteligência. Um relacionamento distante por outro lado tende a ser pior. Uma solução seria estabelecer o DNI em termos de período fixos ao invés de ser escolhido pelo presidente, porém o relacionamento ruim que poderia advir de um novo presidente com um DNI que ele não aprecia poderia levar a perda do acesso do DNI com a presidência. Da mesma forma o bom relacionamento do DNI com o Secretário de Estado é cabal, pois ele está logo abaixo do presidente como oficial chefe da política externa, e, ademais, eles coordenam programas de operações de inteligência no exterior.

¹³ Os *Appropriations Committees* são os dois maiores e mais influentes comitês do Congresso dos EUA. Eles têm a função de avaliar e autorizar por lei todos os gastos do governo. Os *Appropriations Committees* possuem subcomitês que se ocupam de áreas específicas de gastos, como energia, saúde ou defesa.

Já a relação do DNI com o Congresso é dividida em três elementos. Primeiramente, o Congresso pode afetar programas de inteligência através dos comitês de supervisão do Senado e da Casa e também é quem aprova fundos para os programas.

Em segundo lugar está a relação pessoal. No passado, nas ocasiões em que houve uma má relação entre o DCIA e os comitês de supervisão do Congresso o DCI e a IC perderam em apoio mesmo entre aliados políticos.

A terceira relação é a percepção pública da inteligência. As pessoas e a imprensa ficam sabendo o que se passa na IC através das reuniões congressuais. O fato de o Congresso estar se reunindo ou investigando algo relacionado à área já afeta a percepção pública sobre inteligência; e nesse caso, são mais freqüentes as notícias ruins do que boas.

O cargo de *Undersecretary of Defense for Intelligence* (USDI) foi criado pelo Congresso em 2002, a pedido do Secretário de Defesa Donald Rumsfeld, que se sentia oprimido com a quantidade de informações de inteligência que chegavam ao seu escritório (LOWENTHAL p.39). O USDI é responsável por gerenciar políticas, exigências e orçamento para inteligência de defesa, o que o torna de fato o oficial chefe de inteligência de defesa. Dessa forma, o USDI é o principal condutor para fazer problemas de inteligência de defesa chegar ao Congresso através do seu relacionamento com os *Armed Services Committees*¹⁴ (SASC para o Senado).

As duas últimas relações de importância são entre os dois comitês de inteligência do Congresso e sua relação com os outros comitês com quem precisam trabalhar. Os comitês de supervisão de inteligência, apesar de trabalharem na mesma área, não têm funções exatamente iguais. O comitê de supervisão de inteligência do Senado (SSCI) tem jurisdição isolada apenas sobre o DNI, *National Intelligence Council* (NIC) e CIA. O SASC tem poder de supervisão sobre toda a inteligência de defesa. A relação entre os dois comitês, quando não foi amistosa no passado, vem geralmente do antagonismo que o SASC sente que o SSCI tenta aumentar sua jurisdição. O resultado

¹⁴ Os *Armed Services Committees* são os comitês com poder legislativo de supervisionar o poder militar dos EUA, incluindo o DoD, pesquisa e desenvolvimento militar, energia nuclear (relacionada a segurança nacional), benefícios a membros das forças armadas, Sistema de Serviço Seletivo (o meio pelo qual os EUA mantêm informações de homens sujeitos a recrutamento), e outros assuntos relacionados a política de segurança.

foram medidas punitivas por parte do SASC, como atrasar a ação para aprovação do projeto de lei para inteligência daquele ano.

O comitê de supervisão de inteligência da Casa (HPSCI) possui jurisdição exclusiva sobre todo o NIP e compartilha jurisdição com o *Armed Services Committee* da Casa sobre programas de inteligência de defesa. Essa configuração tendeu a um relacionamento menos conflituoso do que no Senado.

A relação dos *Appropriations Committees* do Congresso com os comitês de supervisão de inteligência também é importante para evitar disjunções entre programas de inteligência autorizados e fundos apropriados. A boa relação entre esses comitês tendeu a ser mais freqüente na Casa.

Finalmente, boas relações do HPSCI com o SSCI são importantes, porque apesar de a jurisdição do HPSCI ser mais abrangente, o SSCI tem o poder de confirmar a nomeação de novos DNIs, e o DCIA.

“É o dever do Presidente de propor, e é o privilégio do Congresso de descartar”.

Franklin D. Roosevelt

CAPÍTULO II - Controle Externo e supervisão: a trajetória americana até 2001

2.1 Da Guerra de Independência até o *National Security Act of 1947*

As primeiras ações de inteligência nos EUA foram planejadas, dirigidas e levadas a cabo pelo Congresso Continental (antecessor do Congresso contemporâneo) durante a guerra. Após o fim do conflito, George Washington pediu ao Congresso apropriar-se de um “fundo secreto” dentro do orçamento do Departamento de Estado para uso pessoal do presidente. O dinheiro seria usado para ações de inteligência clandestinas, e o gasto estava sob assinatura do chefe do Executivo, sem a necessidade de demais explicações sobre o destino do valor.

Ao passar das décadas, membros do Congresso tentaram obter informações sobre os gastos feitos pelo fundo secreto do presidente, assim como exercer supervisão sobre as atividades financiadas por ele, porém sem sucesso. No período da administração de James Polk (1845-49), o Congresso demandou ao presidente que entregasse todas as contas de pagamentos feitos pelo fundo, suspeitas de financiar “incidentes” para provocar uma guerra com o México, ao que Polk recusou ao afirmar que revelar publicamente o destino dos fundos em momentos de emergência comprometeria o seu próprio propósito.

Assim, não houve supervisão legislativa nos EUA após o período Polk por mais um século¹⁵. Apenas com a adoção do *National Security Act* o Congresso voltaria a tentar exercer poder de supervisão sobre as atividades de inteligência nos EUA.

2.2 Do *National Security Act of 1947* a década de 70

Até o fim da Segunda Guerra Mundial, a inteligência americana era conduzida em um sistema *ad-hoc* pelos diversos departamentos do Executivo, no qual a exigência do momento fazia a agência. Durante a Guerra, a inteligência de coleta e análise de

¹⁵ WAGENEN, 1996, p.56

informações e condução de operações encobertas no exterior era desempenhada pelo *Office of Strategic Services* (OSS), fundado em 1942 em resposta a falta de informações estratégicas para o Presidente. Essa deficiência possibilitou que a eminência de um ataque japonês a Pearl Harbor passasse despercebido.

O fim da Guerra e a emergência de uma nova ordem internacional, na qual os EUA desempenhariam um papel chave nas relações internacionais demandava por um novo sistema de inteligência que suprisse o governo americano diariamente com informações do mundo todo. Dessa forma, o *National Security Act* estabeleceu a CIA como a sucessora na função do OSS e como primeira entidade de inteligência nacional, permanente e estatutária. Cada braço do Congresso atribuiu responsabilidade de supervisão ao *Armed Services Committes* e *Appropriations Defense Subcommittes*. Na realidade, poucos tinham conhecimento das atividades da CIA e outras agências de inteligência no período, limitando-se aos presidentes da comissão e subcomissão e uns poucos membros minoritários, enquanto um ou dois membros sênior de cada um dos órgãos de supervisão tinham a função de certificar que as necessidades das agências de inteligência estariam incluídas no orçamento anual do Departamento de Defesa.

Dessa forma, a supervisão estava limitada ao DCI e uns poucos membros do Congresso, estando maior parte pouco ou nada envolvida. A maioria dos membros do Congresso não se envolvia no assunto por opção, acreditando que o canal de comunicação com oficiais da CIA existia, mas relutavam em obter informações sigilosas das quais preferiam manter distância. Era suficiente que o Congresso financiasse e apoiasse o trabalho da inteligência e sua necessidade de segredo.

Esse período de “negligência benigna”, como passou a ser chamado, perdurou até o início da década de 1970.

2.3 Década de 70: origem das comissões permanentes de supervisão da inteligência

O período de supervisão mínima da IC chegou ao fim durante a administração Nixon, quando escândalos como Watergate e a impopularidade da Guerra do Vietnã levaram o Congresso a verificar o grau de envolvimento das agências de inteligência

norte-americanas em atividades ilegais. Quando o New York Times publicou um artigo em 22 de dezembro de 1974 revelando minuciosamente pela primeira vez sobre o envolvimento da CIA em operações no exterior engajadas em atentados a líderes estrangeiros, ações encobertas com fins de subverter governos, e no monitoramento das atividades políticas de cidadãos americanos, representantes do Senado e da Casa responderam ainda em 74 com o *Hughes-Ryan Amendment* (HRA), uma emenda ao *Foreign Assistance Act*¹⁶ de 1961, pelo qual a CIA ficava proibida de utilizar fundos para operações encobertas até o Presidente dar um aval que tal operação era importante para a segurança nacional e submetê-la a aprovação dos comitês do Congresso.

O Congresso deu fim a fundos para o programa encoberto de apoio militar a UNITA, uma facção na Guerra Civil Angolense no ano seguinte, seguido de novas divulgações de que a CIA estava envolvida em operações de espionagem doméstica e do programa COINTEL do FBI, um programa para sabotar atividades dos direitos civis e movimentos de protesto contra a Guerra do Vietnã.

Com essas novas revelações, o Congresso norte-americano, que até então relegou as investigações de abuso das agências de inteligência ao *Rockefeller Commission*, chefiado pelo vice-presidente Nelson Rockefeller, resolveu estabelecer suas próprias comissões especiais investigativas. A comissão do Senado, presidido pelo senador Frank Church ficou conhecida como *Church committee*, e a da Casa chamado Pike Committee, nomeado assim pelo seu presidente, o deputado Otis Pike.

Nos EUA, durante os anos de 1975 e 76, eram divulgados constantemente por essas comissões documentos que mostravam um padrão de má conduta pelas agências de inteligência. Essas divulgações envolviam atividades que passavam por cima da lei e o abuso dos direitos civis de cidadãos americanos, violações da política oficial do Executivo, e operações clandestinas no exterior. No entanto, as investigações também serviram para ensinar a membros do Congresso sobre o potencial da IC, assim como as suas colaborações para a segurança nacional.

Mesmo assustados com o volume de irregularidades feitas por suas agências de inteligência, as comissões também viram o valor e a capacidade delas; por isso, não

¹⁶ Basicamente, o *Foreign Assistance Act* reorganizou programas de assistência externa e os dividiu entre militares e não militares.

haveria intenção em tomar medidas que as poderiam tornar ineficazes ao resolver o primeiro problema. Apesar disso, havia o desejo de assegurar que dali em diante a IC estaria sob supervisão e accountability¹⁷ do Congresso. Ambos os relatórios finais das comissões Church e Pike sugeriram a criação de novas comissões permanentes para exercer supervisão contínua e considerando novas legislações conforme fosse necessário.

As recomendações levaram a criação do SSCI em 1976, e do HPSCI, um ano mais tarde devido ao vazamento de um esboço do relatório final do comitê Pike a um jornal.

Os anos iniciais das comissões permanentes foram marcados pela disputa com outras comissões previamente responsáveis pela supervisão congressional da inteligência como os *Armed Services Committees* e o *Appropriations Committes* e com a administração de Jimmy Carter, que opôs efusivamente a legislação de foro proposta pelo Congresso sobre as agências de inteligência individualmente; o que significaria, na prática, que o Congresso definiria por lei as missões de cada uma delas, e que atividades poderiam ou não exercer. Apesar da oposição do Executivo e dos outros comitês, o SSCI e o HPSCI sucederam em decretar o primeiro *Intelligence Authorization Act* (IAA) o qual deu controle ao Congresso do orçamento da IC.

Com o passar dos anos, o SSCI e HPSCI passaram a se distanciar de seus comitês temporários antecessores. Eventos exógenos como a invasão soviética do Afeganistão e a prisão de reféns americanos pelo Irã em Teerã convenceram o Congresso que um controle excessivo sobre as agências de inteligência poderia ter efeitos nefastos. Em conseqüência, o Congresso abandonou a legislação de foro, e passou a ser um assistente da IC em realizar as suas responsabilidades, em especial a partir do governo de Ronald Reagan.

Assim, a relação da supervisão congressional com a IC passou a ser de cooperação em vez de controle e micro-gerenciamento. As comissões esboçavam ou assistiam outras comissões do Congresso com jurisdição simultânea ao delinear novas

¹⁷ *Accountability* é um termo sem tradução exata na língua portuguesa. Para GONÇALVES (p.14) a palavra está relacionada à obrigação de fazer “prestação de contas” da atividade pública. É um processo pelo qual um órgão ou agente do Estado deve responder clara e completamente à autoridade a quem precisa prestar contas, como uma comissão parlamentar.

iniciativas legislativas que ao passarem a ser lei, cooperariam em muito com as funções da IC.

O primeiro Ato, o *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), o qual requeria que uma ordem por um tribunal especial criado pelo Ato fosse necessária para escutas eletrônicas com fins de inteligência dentro dos EUA foi assinado em 1978, mas mais Atos viriam em rápida sucessão durante a década seguinte.

2.4 Anos 80

Em 1980 foi estabelecido o *Classified Information Procedure Act*, exigindo procedimentos estatutários para a manipulação de informações secretas em procedimentos federais criminais. No mesmo ano, o *Intelligence Surveillance Act* emendou o HRA ao requerer que a notificação de ações encobertas seja fornecida a apenas dois comitês de supervisão. Em 1982 veio o *Intelligence Identity Protection Act*, tornando crime a revelação da identidade de agentes de inteligência. Ele foi seguido em 1984 pelo *CIA Information Act*, que excluía certos arquivos da CIA do *Freedom of Information Act* (leis que garantem acesso a informações seguradas pelo Estado).

Apesar do clima de cooperação, a credibilidade da IC com as comissões de supervisão foi abalada na primeira metade da década de 80 com crescente participação que a inteligência americana estava tendo na política externa estadunidense na América Central. O motivo de maior preocupação das comissões, em especial o HPSCI, era a participação da CIA no apoio aos Contras anti-sandinistas na Nicarágua. Em razão disso, uma série de restrições de fundos (*Boland amendments*) foram decretadas para limitar essa ajuda. Anos mais tarde, já no segundo mandato de Reagan, foi descoberto que a operação conhecida como conexão “*Iran-Contras*”¹⁸ havia sido aprovada pelo Executivo sob ordem explícita de não notificar as comissões. A ação

¹⁸ A operação tratava-se da venda de armas ao Irã em troca da liberação de reféns americanos sendo segurados no Líbano; os fundos adquiridos com a venda seriam então usados para dar ajuda os Contras, e assim contornar os cortes de orçamento do Congresso para atividades de inteligência na América Central.

violava os *Boland amendments* e feriu a consideravelmente a confiança entre o Executivo¹⁹ e o Congresso americano.

Em resposta, as comissões de supervisão tentaram durante os anos seguintes decretar uma legislação que obrigaria o presidente a notificar o Congresso de todas as ações encobertas em 48 horas. A provisão foi incluída no *Intelligence Authorization Bill* em 1991; no entanto, o então presidente George H. Bush vetou o projeto de lei, em parte porque incluía essa provisão. As comissões não conseguiram ultrapassar o veto, e por isso tiveram que aceitar serem notificados em “*timely fashion*”²⁰.

Em 1990, ambos os presidentes das comissões de supervisão de inteligência iniciaram novos projetos de lei para reorganizar a IC. De fato, dois anos mais tarde, os comitês foram bem sucedidos em anexar o *Intelligence Organization Act of 1992* ao IAA do mesmo ano, tendo sido um sucesso dos comitês em emendar o *National Security Act* pela primeira vez desde 1947 em relação à legislação organizacional da IC. No entanto, o que a nova emenda conseguiu realizar foi apenas elucidar em lei o que o novo DCI Robert Gates já havia feito. Alguns dos novos aspectos do estatuto incluíram definir o termo “IC”, estabelecer o NSC como a maior autoridade no desenvolvimento publicação de análise de inteligência, reconhecer o DCI como principal conselheiro do NSC, dar responsabilidade ao DCI em estabelecer prioridades para a coleta de inteligência governamental americana assim como para a coordenação da coleta de HUMINT e autoridade de aprovação de orçamento para as agências de inteligência.

2.5 Anos 90: era Clinton

Apesar da relação tumultuosa com o Executivo, os anos 80 representaram o quão eficiente as comissões de supervisão poderiam ser em encontrar irregularidades e o quanto poderiam realizar no futuro.

¹⁹ As comissões são também a organização de preferência do Congresso americano para o controle horizontal do Executivo, privilegiando o mecanismo de “patrulha” (constante e pontual) ao “alarme” (esporádico, em crises). (LEMOS, 2005).

²⁰ “Timely fashion” é uma expressão inglesa que significa um tempo “conveniente” ou “oportuno”. O uso da expressão no *Intelligence Authorization Bill* de 1991 sugere que o tempo para o Congresso ser notificado depende do entendimento subjetivo do Presidente Bush por oportuno ou conveniente.

Ao longo da década de 80 as comissões não foram usadas como arena para ganhos políticos dos dois grandes partidos. Como as reuniões eram feitas a portas fechadas, além dos membros serem escolhidos por interesse e especialização na área de inteligência – muitas vezes competindo em nível de perícia com os próprios oficiais de inteligência, alguns havendo inclusive ocupado cargos na IC - e não por sua afiliação política, o período em questão foi caracterizado como relativamente não-partidário no SSCI e HPSCI em comparação aos anos 90.

Em 1991, Bush nomeou Robert Gates para suceder William Webster como DCI. Gates, que possuía uma extensa carreira dentro da IC, tendo servido como *Deputy Director of Intelligence* (DDI) e *Deputy Director of Central Intelligence* (DDCI) durante o período de William Casey como DCI (1981-87), era conhecido pelo SSCI como competente em diversas áreas e um membro presente em diversas reuniões. Gates também já havia sido cotado antes pela administração Reagan para ser o sucessor de William Casey. Na época, porém, a preocupação e envolvimento do Senado na investigação do episódio Irã-Contras impediu a sua nomeação. Webster, um juiz que havia sido Diretor do FBI, foi uma escolha melhor porque não havia tido qualquer envolvimento no esquema.

Quando Gates foi escolhido para suceder Webster, havia a sensação de que a sucessão seria tranqüila pela boa relação que Gates mantinha com as duas comissões do Congresso e o esfriamento do caso Contras. O problema surgiu quando surgiram alegações (anônimas) que durante o período de Casey e Gates, a CIA havia distorcido algumas análises de inteligência cruciais para condizer com as opiniões prevalentes da Casa Branca; ou seja, a inteligência havia sido politizada²¹. Já havia alegações contra Casey e Gates antes da nomeação do último; foi apenas após o evento que o SSCI passou a investigar a fundo o caso na medida em que analistas da CIA deram testemunho confirmando as alegações.

A Casa Branca reagiu pressionando os membros do Partido Republicano do SSCI a votar favoravelmente à confirmação de Gates como novo DCI. Os senadores,

²¹ É necessário ressaltar que considerar a politização da inteligência sempre como algo ruim, ou como um problema a ser evitado não é um consenso entre pesquisadores. Mesmo quando se trata de uma burocracia não convencional como a inteligência, a politização no Congresso é capaz de impedir que o Executivo use o aparato de inteligência para projetar a política do partido da situação.

incluindo o presidente do comitê Senador Boren, se juntaram em apoio a Gates por lealdade política e obrigação. Alguns membros do Partido Democrata responderam de acordo, mas no fim Gates foi confirmado no posto. A partir de Gates o SSCI também passou a fazer a maior parte de suas reuniões a portas abertas.

O novo DCI ficaria no cargo por pouco mais de um ano, tão logo Bush perdesse a reeleição para Bill Clinton. No seu lugar, Bill Clinton indicou Robert James Woolsey como DCI, ao mesmo tempo em que Boren deixava o cargo de presidente do SSCI para ser substituído pelo Senador Democrata Dennis DeConcini.

Com a árdua tarefa de reduzir drasticamente tanto o orçamento para a inteligência como o número de pessoal, consequência do fim da Guerra Fria, DeConcini, ao invés de trabalhar em conjunto com o novo DCI para encontrar a melhor solução e alocações para a redução do fluxo de recursos como esperava, teve que enfrentar as constantes demandas de Woolsey por um aumento ainda maior no orçamento para a inteligência. Apesar da péssima relação entre os dois, que passou a ser o principal foco nas reuniões do SSCI, DeConcini manteve uma boa relação com o seu vice-presidente de comissão do Partido Republicano, o Senador John W. Warner.

Woolsey e DeConcini deixaram seus cargos em 1995. O substituto na presidência do SSCI foi o Senador Republicano Arlen Specter. O novo presidente usou a comissão como plataforma para sua candidatura a presidência dos EUA, pouco fazendo para manter a eficiência da responsabilidade de supervisão do SSCI. Interessado em cobertura pela imprensa, Spencer passou a organizar publicamente a maioria das reuniões da comissão.

Quando a presidência do SSCI passou ao Senador Republicano Richard C. Shelby em 1997, a maioria dos membros dos tempos de Bolden havia sido substituída, mas por critérios de lealdade partidária ao invés de perícia na área de inteligência²². O clima de “cooperação” havia sido substituído por um de antagonismo, principalmente porque a maioria dos membros, advindos do Partido Republicano, usava a comissão como instrumento para fazer oposição a administração Clinton. Shelby era também opositor do DCI George Tenet e uma figura constante na mídia como duro crítico de

²² O Congresso americano de maioria republicana no período de 1995-2000 ficou conhecido como “anti-Clinton” pelo conflito entre as duas esferas do poder. (CONLEY, p.3, 2001).

Clinton, e os componentes do SSCI passaram a ser divididos entre maioria ou minoria partidária com pouca ou nenhuma comunicação entre eles. Durante o restante da década de 90, líderes do Senado de ambos os partidos trataram de indicar membros ao SSCI por razões políticas.

O ambiente político trouxe como conseqüências três problemas que afetaram a credibilidade e poder de supervisão do SSCI.

O primeiro deles foi a falta de atenção e ausência constante dos membros nas reuniões provocados pelo grau técnico das discussões e pelo caráter fechado ao público de muitas delas, o que minava as possibilidades de alavancagem política: Senadores em geral já participam de várias comissões onde esse tipo de manobra é possível e mais facilmente atingida.

O segundo problema se refere ao curto termo de serviço na comissão – máximo de oito anos – implementado como resposta ao medo dos senadores em perder seus membros experientes para a IC. No HPSCI o termo não pode exceder seis anos, mas é menos agravante porque deputados têm em geral menos atribuições a comissões. O resultado é que membros do Congresso têm pouco tempo para se especializarem em inteligência; e quando o conseguem, o seu termo na comissão já está no fim.

O último problema está relacionado ao relacionamento do SSCI com o SASC e *Appropriations Committee*. A boa relação de cooperação que os presidentes do SSCI mantiveram com os seus pares nas outras duas comissões até a primeira metade da década de 90 deteriorou-se com a diminuição da sua reputação dentro do Senado. Para o SSCI, uma boa relação com essas duas outras comissões é vital porque toda a autorização para um projeto de lei para a IC pelo Congresso está incorporada dentro de uma autorização de defesa superior. Em outros termos, uma autorização de orçamento para a IC partindo do SSCI, por exemplo, passa primeiramente pelo SASC e só depois pelo *Appropriations Committee*; assim, essas duas comissões têm poder de veto sobre o SSCI. A má relação traduziu-se em um SSCI mais fraco.

Na análise de OTT (2003, p. 85), a partidarização como vista nos anos 90 é parte natural do Senado. A maioria das comissões funciona mais ou menos nessa forma. Ainda mais, a partidarização pode se benéfica, pois ela obriga o Executivo a enfrentar certos problemas que preferiria evitar. Todavia, esse traço se limita a agências

domésticas convencionais. Quando se trata de agências de inteligência, a sensibilidade da informação e as possíveis conseqüências envolvidas em uma potencial falha devida a disputas políticas são sérias demais. Por isso, supervisão nessa área e partidarização não se mistura.

OTT (p.86) afirma que, na medida em que a supervisão passa a refletir pressões partidárias, análises de inteligência de perfil elevado com implicações controversas à política vigente podem virar alvo para caber a essa política. Enquanto que análises menos importantes tendem a não ser afetadas, no momento que inteligência passa a ser alvo de manipulação política ela torna-se inútil.

Ainda segundo o autor, a partidarização dos comitês de supervisão de inteligência aconteceu em um momento em que a CIA era uma agência perecendo sob fortes cortes no orçamento, redução de pessoal, troca constante de DCIs ao mesmo tempo em que se encontrava desorientada pela evaporação da missão anti-soviética.

Por fim, no instante que as agências de inteligências percebem que suas análises tornam-se problema políticos para serem criticadas ou demandadas de uma forma ou outra pelas comissões em troca de prestígio político, surge a tentação crescente de desviar e enganar por parte das agências. No mínimo, a conseqüência é que a IC passa a ver os comitês de supervisão como entidades a serem evitadas a todo custo, ao invés de parceiras,

“Novo mundo lá fora. Adapte-se ou morra”.

Robert Gates

CAPÍTULO III - O 11/9, falhas de Inteligência nos anos 90 e reforma do setor: o que mudou?

3.1 Falhas de Inteligência

Em 11 de setembro de 2001 os EUA sofreram um dos maiores ataques estrangeiros em solo nacional da sua história. Imediatamente, a culpa pela falha da IC em prever e evitar eventos como esse foi apontada em mais de uma direção. A administração Clinton foi um dos alvos em razão de ter focado as prioridades da sua política externa em favor de fatores econômicos e negociações comerciais em detrimento da segurança nacional, o que significou a conhecida redução no orçamento e redução de pessoal da IC no início da década de 1990²³.

A incompetência das agências foi outro motivo levantado: 10 anos antes dos atentados havia conhecimento dentro da IC que a Al-Qaeda intencionava organizar ataques nos EUA e posições estadunidenses no exterior²⁴, Apesar disso, a inteligência americana falhou em organizar sua estrutura para medidas contra-terroristas durante toda a década.

Dois anos antes dos atentados, a CIA e o FBI, em conjunto, conheciam a identidade, filiação e posse de visto de viagem aos EUA de ao menos um radical islâmico ligado aos ataques, além do registro de um segundo no banco de dados da NSA: Khalid Al-Mihdhar, e Nawaf Al-Hazmi²⁵, respectivamente. Uma análise superficial tende a demonstrar que a incompetência individual sistemática por parte dos oficiais de

²³ JONES (2001) apresenta uma descrição detalhada do declínio da CIA durante a administração Clinton.

²⁴ Isso foi confirmado ao longo da década de 1990 pelos ataques a bomba no estacionamento do World Trade Center em 1993, às embaixadas norte-americanas na Tanzânia e Quênia em 1998 e ao contratorpedeiro USS Cole, atracado no porto iemenita de Aden, em 2000, todos responsabilizados pela Al-Qaeda.

²⁵ ZEGART (2007) descreve em detalhes as diversas oportunidades que a CIA perdeu de capturar os suspeitos na Malásia e na Tailândia, enquanto o FBI falhou em capturá-los a tempo nos EUA.

inteligência foi a causa do fracasso em capturar os suspeitos a tempo. Entretanto, uma análise aprofundada nos mostra que esta suposição é equivocada.

Para ZEGART (2007), existiram três falhas organizacionais que comprometeram a eficiência do FBI e da CIA desde as suas origens. Essas falhas refletem e simbolizam uma situação de despreparo para as novas demandas de inteligência no pós Guerra Fria que encontram um quadro semelhante nas demais agências da IC.

Para a autora (p.20), estrutura organizacional é mais criticada do que entendida. Estrutura é poder:

“Structure divides jurisdictions and creates capabilities. It determines who performs which tasks by what authority and level of competence; who answers to whom; whose memo goes on top; and what formal powers organizational leaders have. Although good structure is not a cure-all, bad structure can have devastating effects on organizational performance.” (Zegart, 2007, p.20)

A segunda fraqueza que decaiu sobre o núcleo organizacional da CIA e do FBI foi a cultura interna das agências (p.22), ou seja, o conjunto de idéias, valores e crenças que influenciam a forma como os oficiais de inteligência vêem o mundo, podendo servir como força tanto positiva como negativa.

A terceira deficiência são os incentivos (p. 23): quais tipos de atividades e atitudes são encorajadas – como, por exemplo, avaliações de desempenho, critérios de promoção, prêmios na carreira - e quais não são.

3.2 Deficiências organizacionais na CIA

3.2.1 Estruturais

Antes de 2004, a CIA operava internamente com uma estrutura altamente descentralizada e fragmentada. A primazia estava nos oficiais de campo, enquanto que analistas de escritório desempenhavam papéis secundários. As responsabilidades eram divididas por área geográfica, e por isso, cada escritório de campo criava e administrava suas próprias operações, algo que fazia sentido contra um inimigo estático como a

União Soviética, porém nada eficiente em rastrear terroristas que eram difíceis de identificar e deslocavam-se rapidamente entre países.

Dentro da estrutura da IC a situação era a mesma. O DCI tinha controle de apenas 15% do total do orçamento para inteligência e autoridade limitada na contratação e dispensa de oficiais de inteligência, apesar do papel fundamental da CIA em integrar os esforços das outras agências do sistema. Os mecanismos de integração eram inexistentes e cada uma das várias agências tinha seu próprio programa e domínio, desenvolvia orçamento, recrutava e treinava novos agentes, tinha seu próprio sistema de e-mail separado, mantinha seu banco de dados incompatíveis com as demais agências, e tudo assegurado por lei. Mesmo oficiais de alto escalão não tinham permissão de acessar arquivos seguros em qualquer outra agência que não a sua própria.

3.2.2 Culturais

Entre as principais patologias culturais que acometiam a CIA eram o senso de paroquialismo na agência, resistência a mudança e crença da importância fundamental da segurança da informação.

A atitude paroquialista, ou seja, o sentimento de lealdade e identificação interna com a agência ao invés de toda a IC pode ser explicado pelo fato de que agentes eram recrutados, promovidos e enquadrados dentro de suas agências, além de não poder revelar seu trabalho nem às suas próprias famílias. Desenvolveu-se a partir desse tipo de atitude um sentimento de competição entre as agências, e, portanto, resistência em compartilhar informações.

A resistência a mudança, simbolizado no fim da Guerra Fria, o que significaria comportar-se de forma diferente e adotar novas e diferentes tarefas foi um desafio que a CIA enfrentou por anos.

Por fim, a cultura de Guerra Fria demandava o credo na importância do sigilo da informação. O compartilhamento de inteligência protegida deveria ser feito apenas àqueles com razões de máxima urgência.

3.2.3 De incentivos

As avaliações de desempenho para analistas e oficiais clandestinos da CIA enfatizavam atividades que poderiam ser avaliadas mais facilmente e objetivamente, como o número de espões ou relatórios de análise compilados. Além disso, analistas e seus supervisores depois da Guerra Fria preocupavam-se cada vez mais, e recompensados por isso, em como lidavam com novas notícias e necessidades, e não em análises estratégicas padrões e enigmas a longo prazo. Em outras palavras, a análise era reativa quando a demanda para os anos 90 provou ser preventiva.

3.3 Deficiências organizacionais no FBI

3.3.1 Estruturais

Estruturalmente, o FBI enfrentava problemas tanto externamente como internamente. Como foi dito, a IC dividia tarefas geograficamente com pouco a nenhum esforço coletivo e compartilhamento de informações entre agências. O FBI era responsável por rastrear terroristas domesticamente, enquanto outras agências como a CIA o faziam no exterior. Isso deixava espaços sem cobertura, mais especificamente, na fronteira entre os EUA e outros países, onde não havia ninguém para monitorar as atividades ou comunicações de suspeitos.

Outro problema que aumentou o tamanho da brecha foi que oficiais do FBI nunca consideraram inteligência como o caráter principal da agência. A incumbência tradicional de imposição da lei sempre foi vista como o caráter principal da agência, apesar de que na sua história, o FBI desempenhou o papel de força contra terrorismo e contra inteligência, além de espionar para os EUA na América Latina durante a Segunda Guerra Mundial. De fato, o ocupação do FBI com inteligência era tão marginal que antes do 11 de setembro a CIA não distribuía o *President's Daily Brief*, o relatório diário mais importante distribuído através da IC ao Procurador Geral dos EUA.

Assim como a CIA, o FBI operava de forma descentralizada desde a sua origem. A agência consistia de 56 escritórios de campo encabeçados por *Special-Agents-In-*

Charge, oficiais que eram responsabilizados pelo desempenho de seu respectivo escritório, o que significava o número possível de prisões e condenações. Em outras palavras, a estrutura do FBI estava bem preparada para agir localmente e para ir atrás de criminosos individuais; no entanto, no esforço coletivo que é necessário para coordenar um programa nacional de contra terrorismo, o FBI se encontrava mal preparado na medida em que cada escritório tinha seus casos, as informações não eram acessíveis através da agência e se ignorava prioridades nacionais, como no caso do contra terrorismo.

3.3.2 Culturais

A tradição de imposição da lei do FBI desde a sua origem em 1908 arraigou uma cultura em que seus agentes deveriam ser reativos, concentrados em um caso de cada vez, e protegendo informação para ser usada em processos, o que se refletia no fato que a maioria das premiações e reconhecimento iam para agentes vinculados à imposição da lei. Mesmo os poucos agentes reconhecidos pelo seu trabalho em contra terrorismo e contra inteligência tinham a filosofia que seu trabalho deveria ser reativo, investigando eventos passados, ao invés de pró-ativo, para evitar novos desastres.

John Edgar Hoover, nos seus quarenta e sete anos como diretor do FBI, trabalhou na criação de uma positiva imagem pública da agência como de homens intrépidos através da publicidade em filmes a partir da década de 30. Essa imagem refletiu-se dentro do FBI; o efeito foi uma aversão ao trabalho analítico e a resistência a tecnologia.

Essas características culturais eram desfavoráveis em um novo ambiente de luta contra o terrorismo, e demandava por mudanças radicais nas quais agentes deveriam trabalhar em vários casos ao mesmo tempo, compartilhar informações, prevenir tragédias e adquirir reconhecimento pela ausência de ataques terroristas.

3.3.3 De incentivos

Ao estimular dentro do FBI o trabalho em investigações criminais e analisar casos individualmente, os incentivos internos iam em direção contrária a um trabalho que deveria favorecer a análise de informação no combate ao terrorismo e procurar tendências e padrões em grande escala.

O trabalho criminal favorecia um caminho para rápida ascensão na carreira, e recursos e treinamento seguiam a mesma direção. Enquanto isso, analistas eram proibidos de ocupar postos altos na agência, e não tinham um caminho definido na carreira. Além disso, não existia no FBI profissionais dedicados a disseminar informações através das demais agências, postos vitais em qualquer agência de inteligência.

Finalmente, o sistema para recolher, armazenar e pesquisar arquivos de inteligência era atrasado e obsoleto, traduzindo-se em registros feitos largamente em papel, computadores velhos e bancos de dados incompatíveis (p. 170).

3.4 IRTPA e *WMD Commission*

Falhas internas de inteligência podem vir de todos os lados, sejam elas causadas por deficiências organizacionais, como apontadas por ZEGART, falhas no controle e supervisão externos, ou mesmo falhas humanas causadas por fenômenos como “*mirror image*²⁶.”

Os ataques de 11 de setembro, no entanto, trouxeram a tona o fato de que a IC estava mal preparada para combater o novo inimigo internacional dos EUA - o terrorismo - e, portanto, carecia de uma reforma imediata. Após a Operação *Iraqi Freedom* foi formado a *WMD Commission* sob direção do Presidente Bush para

²⁶ Como apontado por CALLUM (2001), “mirror image” é o fenômeno pelo qual a homogeneidade étnica, de gênero e de formação da IC estimula falhas de julgamento, pois oficiais de inteligência pressupõem que o adversário irá agir de acordo com os termos de segurança nacional assim entendidos por um quadro de agentes ocidentais brancos e homens, advindos na maioria das vezes de universidades americanas prestigiadas.

aconselhá-lo em meios para melhorar as capacidades de inteligência dos EUA, particularmente no que concerne WMD.

3.5 Mudanças advindas do IRTPA

O IRTPA foi assinado em lei em dezembro de 2004, codificando muitas das mudanças nas ordens executivas que o Presidente Bush havia assinado em agosto do mesmo ano. A mudança mais notável na reforma foi, segundo BORAZ (2007, p. *), a criação do posto de DNI e seu escritório (ODNI) como agência líder da IC, e o apontou como o principal conselheiro do presidente, do NSC e HSC, rebaixando dessa forma o DCI a administrar apenas a CIA. A lei deu ao DNI poder para determinar exigências de inteligência e prioridades para toda a IC.

Ao DNI foram providas amplas autoridades, como para desenvolver, coordenar e monitorar o orçamento de inteligência, e revisar e aprovar qualquer transferência de fundos dentro do NIP, e para o Secretário de Defesa transferir fundos dentro do JMIP. O Congresso adicionou o requerimento que quando a transferência excede uma quantidade específica, os comitês de supervisão devem ser notificados para assegurar que os fundos irem em direção a prioridades de inteligência mais importantes.

Outra autoridade associada ao DNI a partir de 2004 é a de transferir pessoal dentro das organizações de inteligência, com um requerimento adicional semelhante para transferência de fundos, necessitando que esta seja notificada ao Congresso. O DNI também se tornou responsável por criar padrões para treinamento, educação, e desenvolvimento de carreira dentro da IC.

O DNI também recebeu poder de veto sobre qualquer outra autoridade fora o Presidente e o Congresso na seleção de diretores das várias organizações de inteligência.

Duas das restrições a autoridade do DNI foram as exigências que ele relate ao Congresso quando na implementação de varias porções do *Intelligence Reform Bill*, e que o DNI não resida dentro do Salão Oval²⁷.

²⁷ Essa exigência está relacionada à preocupação para que a inteligência se caracterize por uma natureza apolítica.

O IRTPA estabeleceu outros órgãos novos, como o *Joint Intelligence Community Council* (JICC), presidido pelo DNI e composto pelos secretários do tesouro, estado, defesa, energia, e segurança nacional, para aconselhar o DNI em estabelecer exigências, desenvolver orçamentos, gerenciamento de finanças, e monitorar e avaliar o desempenho das agências de inteligência.

Foi estabelecido também o *National Counterterrorism Center* (NCTC), dirigido pelo DNI, e dando a ele autoridade para criar novos centros de inteligência nacional conforme ele achar necessário. O projeto de lei também previu a inclusão dos custos para financiar esses novos centros no orçamento do presidente.

Um *Inspector General Office* foi estabelecido como parte do escritório do DNI na função de corpo de supervisão interno da IC e estabeleceu-se o *Civil Liberties Board* como seguro contra potenciais abusos da IC.

A CIA foi reestruturada, definindo-a primordialmente como uma organização de análise e inteligência humana, e colocou os *National Intelligence Officers*, previamente sob autoridade da CIA, sob o DNI.

Além da criação de novos cargos, agências e reestruturação da CIA, na reforma também foram enfatizadas certas funções e exigências para adequar o trabalho de inteligência no esforço nacional de combate ao terrorismo. O Congresso re-enfatezou a sua função em prover supervisão da IC; criaram-se exigências para melhorias no compartilhamento de informações dentro da IC; enfatizou-se a inteligência competitiva e “*red teaming*”²⁸, como um mecanismo importante no processo de inteligência, assim assegurando que nenhuma agência seja guardiã de toda a informação; e reconheceu-se e enfatizou-se a análise como parte fundamental do processo de inteligência em toda a IC e ferramenta essencial na manutenção da eficiência da inteligência.

3.6 Mudanças advindas do *WMD Commission*

O *WMD Commission* completou o seu relatório em março de 2005. Entre as conclusões das falhas de inteligência no relatório, a estrutura do novo ODNI é projetada

²⁸ “Red team” é um teste efetuado por um grupo para avaliar a segurança de uma organização, geralmente sem ela ter conhecimento prévio.

para solucionar algumas delas²⁹. O relatório também levou a algumas mudanças na IC para combater essas fraquezas, estabelecendo o *National Counterproliferation Center* para gerenciar e coordenar as atividades de inteligência relacionadas a WMD e uma *National Intelligence University*.

Outras mudanças na IC conseqüentes da Comissão foram a atualização de políticas de desenvolvimento de tecnologia e compartilhamento de informação de fontes humanas, apontando posições dentro do ODNI para efetivar essas políticas e revigoramento dos mecanismos de supervisão dentro do PFIAB³⁰, JICC, e por toda a IC para assegurar que estejam em vigor os melhores métodos e políticas de coleta, análise, e treinamento em contra-inteligência;

Segundo BORAZ (p.40), a reforma promoveu várias mudanças na organização da IC, re-enfatezou a importância do compartilhamento de informações, liberdades civis, centros de inteligência trans-governamentais, e análise competitiva e exata. Entretanto, ela não mudou o processo de controle básico. De fato, o Congresso reiterou o papel do presidente na escolha do DNI, estando esse sob controle, direção e autoridade da presidência, e com o orçamento estabelecido baseado nas prioridades de inteligência estabelecidas pelo Presidente. Assim, o Executivo continuou sendo a força majoritária no controle externo da inteligência.

Avaliar com precisão o grau de efetividade que o sistema americano possui sob a nova reforma para cumprir seus objetivos é uma tarefa arriscada. Em razão do sigilo e por sucessos da inteligência contra o terrorismo serem qualificados pela ausência de eventos, a princípio é necessário que se passe um período maior de tempo para a apresentação de uma análise perfeita.

²⁹ *The WMD Commission Report* (2005)

³⁰ “President’s Intelligence Advisory Board” é um conselheiro do Escritório Executivo do Presidente dos EUA. Ele aconselha o Presidente sobre qualidade, adequação da coleta, análise e estimativas de inteligência, contra-inteligência, e a legalidade de atividades de inteligência no exterior.

“Só o poder limita o poder”.

Charles de Montesquieu

CAPÍTULO IV - Apontamentos para um modelo de controle parlamentar: mandatos, recursos, desafios e fluxos informacionais

4.1 A supervisão externa e democrática como ideal a ser perseguido

Como já foi mencionado, o parlamento³¹ é o pilar mais importante da democracia. Ele representa através do voto a vontade unida da população como nenhum outro órgão governamental. Nenhuma instituição do governo está livre de ser sujeita a supervisão dos legisladores, e a inteligência não deve ser exceção. A inteligência tem potencial para ser uma força benéfica quando respeita as leis e zela pela segurança nacional. Como sabemos, no entanto, o controle externo excessivo vindo do Congresso prejudica o funcionamento e efetividade do sistema de inteligência. Por outro lado, a negligência permite que irregularidades graves se alastrem no sistema, como a inteligência ser guiada pelos objetivos pessoais dos burocratas de inteligência, a violação dos direitos civis e humanos, ou a relação entre agência e presidente ser incentivada por interesses políticos. Dessa forma, se configura o chamado paradoxo do controle da inteligência

A partir dessas afirmações, Hans BORN (2002) elabora uma lista – não necessariamente em ordem decrescente de importância - de procedimentos que a princípio assegurariam tanto o controle democrático como a total legalidade do sistema, sem, ao mesmo tempo, anular a efetividade operacional do serviço de inteligência. O autor faz uma ressalva ao esclarecer que algumas das práticas remendadas por ele não são aplicáveis a todos os países. As características internas de cada país fazem com que procedimentos sejam possíveis em alguns, mas impensáveis em outros, ou seja, é necessário que haja contextualização.

³¹ Apesar de parlamento e congresso ambos se referirem a Poder Legislativo, o uso do substantivo parlamento nesse capítulo é deliberado para assinalar a origem europeia de BORN e sua obra.

Em primeiro lugar está a estrutura legal. As leis em serviços de inteligência deveriam definir o status, alcance de atividades, operação, cooperação, tarefas, relatórios de deveres, e supervisão dos serviços de inteligência. O uso de meios específicos para adquirir informação e manter registros contendo detalhes pessoais e as condições de empregados do serviço de inteligência deveria ser configurado por lei.

As autoridades responsáveis por atribuir tarefas e objetivos deveriam respeitar as leis sobre os serviços de inteligência. De forma geral, o uso de inteligência para coletar dados para defesa e política externa é legítimo em uma democracia. Somente em temas urgentes, como ataques terroristas e crime organizado o uso de serviços de inteligência é apropriado o uso doméstico. Outro procedimento importante são os relatórios de atividades de inteligência às autoridades que produzem os programas de inteligência, em intervalos de tempo a serem exigidos; relatórios públicos para o parlamento; e relatórios secretos para os comitês de supervisão do parlamento serviços de inteligência.

Um terceiro princípio que BORN aponta (p.5) é a idéia que cada agência deve se ocupar de uma missão apenas, pois relegar muitas missões a uma única agência se traduz em acumulação de poder, como por exemplo, separar atividades de inteligência entre doméstica e exterior. Outro fator é a divisão entre inteligência e imposição da lei. Trabalho policial não deveria ser misturado com trabalho de inteligência. Agentes de inteligência não deveriam prender suspeitos, assim como policiais não deveriam executar atividades de inteligência preventiva antes de terem provas contra um suspeito.

O novo desafio no combate ao terrorismo demanda que agências de imposição da lei e de trabalho em inteligência tenham que trabalhar unidas para conduzir operações conjuntas e coordenar programas. É o papel do parlamento supervisionar os processos para assegurar que os direitos civis e as liberdades individuais sejam respeitadas.

Em quinto lugar é a aderência dos empregados de inteligência *ethos*³² profissional de trabalho. O *ethos* profissional inclui conformidade às instituições do Estado e à constituição, dedicação ao serviço público, desempenhar deveres

³² "*Ethos*" pode ser entendido como um conjunto de valores.

eficazmente e eficientemente, não abusar do poder e evitar fazer mal uso do dinheiro público. Esse *ethos* só pode ser alcançado quando existe um setor de recursos humanos que objetive o profissionalismo, baseado no recrutamento aberto assim como promoções e recompensas baseados no mérito. A qualidade do quadro de funcionários pode ainda ser melhorada quando agentes podem fazer estágio ou intercâmbio em outras instituições relevantes da sociedade (como unidades anti-corrupção), ou em agências de inteligência estrangeiras.

Outra recomendação é que os oficiais do Poder Executivo designados a criar os objetivos da inteligência criem corpos para supervisioná-la, a fim de mantê-las eficientes e agindo na lei, e que sejam formados por indivíduos respeitáveis e altamente qualificados, como membros do parlamento ou peritos na área de inteligência.

Por agirem no limite da lei, é necessário que o serviço de inteligência receba autorização do Poder Judiciário (geralmente um promotor geral) para conduzir certas atividades que possam ferir os direitos civis. Um promotor geral somente pode trabalhar apropriadamente se receber e considerar relatórios enviados pela autoridade responsável pela inteligência e se ele estabelecer regras e procedimentos para aprovar ou desaprovar pedidos de um serviço de inteligência para a aplicação de certos métodos de coleta de informações.

O próximo procedimento se refere à necessidade de supervisão pelo parlamento. Em muitos países, o parlamento padece por falta de organização, perícia e funcionários, porém nenhuma quantidade de recursos, leis ou autoridade protegida pela constituição são suficientes para assegurar a supervisão efetiva se não há vontade política em analisar criticamente o governo. Parlamentares têm várias razões para não se interessar em inteligência, como a pouca relevância para os eleitores ou criticar governos que são do mesmo partido, por isso é mais fácil para eles se dedicar a outras áreas como emprego, energia e previdência.

BORN consente que o parlamento não deve comandar operações de inteligência. No entanto, ele deve compartilhar responsabilidades com o governo no que concerne o setor de segurança. Isso implica que eles devem trabalhar cooperativamente para alcançar uma política de segurança eficiente, de forma que atinjam tanto as exigências do serviço de inteligência como as exigências da sociedade.

De fato, tal relacionamento desempenha a função de “verificações e equilíbrio”, de forma que nenhum braço do governo domine completamente e abuse de sua autoridade.

Responsabilidades compartilhadas também significam diálogo e comunicação entre líderes políticos e do setor de segurança. Essa comunicação deve ser caracterizada por confiança mútua, linhas efetivas de comunicação, inclusão mútua, e livre expressão de opiniões. Deve-se tomar cuidado, entretanto, que a idéia de responsabilidades compartilhadas não resulte em complacência ao invés de supervisão.

A seguir, o autor delinea certas práticas que considera as melhores na supervisão do parlamento, em vigor nos países do Euro-Atlântico. Nessa consideração, existem dois tipos de relação entre o parlamento e os serviços de inteligência: o parlamento como consumidor de inteligência, e o parlamento como instituição de supervisão.

4.1.1 O parlamento como consumidor de inteligência

No caso do parlamento como consumidor de inteligência, como os EUA, a informação de inteligência é usada ferramenta para decisões e debates. Born afirma, no entanto, que nessa condição há riscos ao compartilhar informações secretas com parlamentares, por essa razão, as melhores práticas de acordo com o autor são em primeiramente incentivar o uso de fontes abertas que sejam relevantes; familiarizar o parlamento com as restrições associadas à natureza secreta da informação; relatar inteligência apenas a membros com responsabilidades em segurança nacional e evitar lidar com parlamentares individualmente; e preferencialmente realizar relatórios apenas para toda a comissão de serviços de inteligência e não para parlamentares individuais;

4.1.2 O parlamento como supervisor da inteligência

Através de comissões de supervisão, o parlamento pode focar em perícia e ter real poder de exercer influência no governo. Parlamentos efetivos possuem comissões

em todas as áreas de ação do governo e é uma oportunidade de comunicação entre parlamentares de partidos diferentes.

Uma comissão efetiva deve possuir uma série de características. O seu funcionamento e poderes devem ser baseados em regras de procedimento; ela possui controle sobre os seus próprios horários (datas, problemas, freqüência de reuniões), e possui larga liberdade de emendar e iniciar nova legislação; faz uso de relatórios enviados por uma minoria do comitê (*minority reports*); e há uma coordenação contínua entre as comissões relevantes para o setor de segurança.

Quanto ao presidente da comissão, ele deve ser um membro sênior do Congresso e perito na área de política de defesa e segurança.

Entre os poderes que a comissão deve possuir é o de demandar que ministros, civis e militares testemunhem em reuniões; exigir qualquer informação, contanto que não divulgue informação de operações correntes, ou que revele o nome de fontes de empregados; pode divulgar qualquer informação quando tiver determinado que o interesse público é melhor protegido por essa divulgação.

Há necessidade de recursos e protocolos para assegurar a eficiência de uma comissão de supervisão; a comissão deve possuir as suas próprias salas de reuniões, funcionários, orçamento e sistema de documentação; ele se reúne normalmente a portas fechadas; e relata anualmente ao Plenário do Parlamento (sem revelar informações secretas), seguido por um debate público;

Outras prerrogativas importantes são que a comissão faz uso de experts da academia e ONGs (organizações não-governamentais); é capaz de manter um diálogo com a autoridade responsável pelos serviços de inteligência; e a comissão não se limita a informação exigida. O ministro responsável (ou autoridade máxima do setor de segurança) deve prover informação a comissão se ele pensar que tal informação é necessária para um entendimento completo;

4.1.3 Uso de outras organizações de supervisão na sociedade civil

BORN (p.13) argumenta que políticos não têm tempo, recursos e perícia para supervisionar sozinho o vasto e complexo setor de segurança e relegar o governo

responsável a todas as atividades e políticas do setor de segurança. Por isso, uma sociedade civil informada, e jornalistas preocupados diminuem as chances que serviços de inteligência pratiquem atividades ilegais.

Fazer uso completo de relatórios e o trabalho de outras instituições responsáveis por supervisionar o setor de segurança, como o Judiciário; convidar *experts* civis para participar em reuniões parlamentares; Pedir a pensadores independentes, institutos de pesquisa e universidades a realizar pesquisas em setores específicos do setor de segurança; assegurar que ONGs têm acesso a todos os documentos de política pública relevantes; e estimular a existência e funcionamento de ONGs ao diminuir as barreiras burocráticas para reconhecimento legal de ONGs ou dando-lhes suporte financeiro, são iniciativas recomendáveis ao parlamento.

4.1.4 Controle do orçamento pelo parlamento

Em países onde o parlamento tem controle orçamentário, ele se torna o ponto central do controle externo.

Para BORN (p.14), parlamentos efetivos decretam leis e procedimentos para instalar mecanismos de transparência e responsabilidade com resultados; asseguram que todos os documentos de orçamento apropriados estão disponíveis para a comissão de supervisão; possuem informação em todos os itens de orçamento apropriados; têm poder de aprovar, desaprovar ou emendar o orçamento, ou seja, fazer alocação de fundos; e têm o poder de aprovar ou desaprovar propostas de orçamento suplementares pelo Ministro (Presidente);

Itens de orçamento secretos devem ficar disponíveis a um grupo seletivo de parlamentares (da comissão relevante); e demanda-se que auditores externos relatem ao parlamento sobre o estado financeiro dos negócios em cada organização do setor de segurança.

Segundo BORN (p.15), a essência do controle no orçamento é que o parlamento tem a capacidade mudar as prioridades do governo ao reescrever as propostas, e mudar as prioridades da inteligência ao negar ou limitar fundos para certas atividades;

4.1.5 Outros recursos

Para exercer supervisão eficiente, o parlamento precisa de perícia e recursos a sua disposição. No entanto, os parlamentos possuem poucos funcionários com perícia, e são eleitos para permanecer no cargo por tempo limitado, enquanto que o governo dispõe de todas as autoridades do setor de segurança, além de todos dos servidores civis e militares que permanecem a carreira inteira no serviço.

O problema é que o parlamento deve supervisionar o governo e as agências de inteligência enquanto conta com a informação provida por essas instituições, o que se configura em uma relação de assimetria de poder e dependência.

BORN (p.15) então aponta algumas estratégias desenvolvidas por alguns parlamentos para combater o problema, como por exemplo, fazer uso da perícia de ONGs e peritos civis; realizar atividades em assembleias internacionais com o objetivo de trocar experiências e pontos de vista com seus pares de outros países; possuir equipe de funcionários membros que apóiam tanto parlamentares individuais como comissões parlamentares; a existência de um sistema de serviço civil de equipes de funcionários parlamentares para serem recrutados, ao mesmo tempo em que se cria um processo de seleção e uma progressão de carreira para esses membros peritos;

4.2 Desafios para um modelo de supervisão e eficiência nos Estados Unidos no século XXI

4.2.1 Teoria de inteligência positiva

A teoria negativa de inteligência, isto é, o entendimento empírico de como os sistemas de inteligência falham, é bem desenvolvido. Apesar disso, BETTS (2007, p.20) analisa que nenhum estudioso conseguiu ainda hoje traduzir o conhecimento em inteligência em reformas que são bem sucedidas em evitar falhas, ou seja, não existe uma teoria positiva de inteligência. O problema com análises de apontamentos para um modelo de supervisão parlamentar ideal como simbolizado por BORN é que elas faltam em evidência que o modelo proposto irá reduzir falhas de inteligência - ao retirar a

eficiência operacional como variável - ao mesmo tempo em que assegura o respeito às instituições democráticas. BETTS afirma não existe uma teoria positiva de inteligência porque as lições aprendidas no passado não garantem melhoras no futuro, e soluções hipotéticas contra falhas apenas ocasionalmente melhoram a prática.

Como vimos no caso dos EUA, além de se diferenciar do sistema político Euro-Atlântico parlamentarista onde o chefe de governo tem menos poder, o Executivo naturalmente mantém vasto controle sobre o aparato de inteligência; o Congresso é um ator mínimo, e, no entanto, existe material acadêmico abundante sobre controle parlamentar sobre a inteligência nos EUA, o que se configura no mínimo em uma visão paroquialista: o peso relativo do Congresso na capacidade de reduzir falhas ou influenciar a inteligência é desproporcional a força dos outros dois atores ativos: o Executivo e a burocracia de inteligência. De fato, pode se afirmar que a supervisão congressual melhora o desempenho da inteligência apenas marginalmente³³.

4.2.2 Inimigos da Inteligência, ou porque falhas de inteligência são inevitáveis

Tendo a afirmação que o Executivo e seus subordinados na área de segurança ainda são a força motora no controle e supervisão da inteligência nos EUA, podemos argumentar sobre a relação entre Executivo e inteligência.

BETTS (p.19) argumenta que o principal problema com a inteligência são as escolhas que líderes e autoridades fazem com ela, e não a natureza frágil da inteligência. Nenhum país, por mais poderoso que seja, é imune a catástrofes porque os líderes podem calcular errado respostas ou interpretações de ameaças. As decisões feitas por eles dependem da aquisição, análise e apreciação de informações, mas nos casos mais conhecidos de falha da inteligência, os maiores erros foram cometidos pelos tomadores de decisões. Premissas políticas constroem a percepção, e cargas de trabalho administrativas constroem a reflexão. A falha é raramente completa, e os avisos são raramente perfeitos, apesar de casos como 11 de setembro, que se apresentam a princípio como exceção a essa regra.

³³ Ou seja, existe a capacidade de evitar abusos de inteligência em solo nacional e controlar o tamanho do orçamento. No entanto, o Congresso tem muito menos força na condução dos demais assuntos de inteligência e assim não tem poder para melhorar seu desempenho.

Ainda segundo BETTS, críticos que analisam que desastres causados por falhas de inteligência podem ser evitados ao melhorar normas e procedimentos para análise caem na ilusão que reformas sistemáticas irão aumentar a previsibilidade de ameaças. A Inteligência pode ser melhorada marginalmente, mas não radicalmente. O uso de inteligência depende menos na burocracia do que no intelecto e inclinação das autoridades acima dela. BETTS trata de clarificar o relacionamento entre análise e política, explorando os conceitos de falhas de inteligência, obstáculos e limitações.

Em primeiro lugar está o fato que na normalidade leigos em inteligência se concentram apenas nas falhas, pois as suas conseqüências chamam mais a atenção do que os sucessos (quando usualmente nada acontece). Considerar o grau de eficiência através apenas das falhas isoladas ao invés da razão entre os dois é uma falha de perspectiva, pois não somos cientes da ilustração completa da proporção entre as falhas e acertos. E falhas eventualmente ocorrem. O problema com essa visão otimista é que não existe uma razão de quantos acertos compensam falhas, e às vezes uma única falha pode ser catastrófica.

Em segundo estão as avarias em inteligência causadas pelo processo de angariação de informações em tempo, comunicá-las aos tomadores de decisões, e assegurá-los com a validade ou relevância da informação. Alguns oficiais de inteligência, que BETTS chama de “pós-modernos” produzem a visão otimista que falhas são solucionáveis pela reorganização e mudanças em normas de operação da inteligência.

Em terceiro lugar está o fato que os serviços de inteligência enfrentam paradoxos internos³⁴ nos quais uma reforma em uma área para resolver uma deficiência na análise, gerência ou coleta causa novas deficiências em outras áreas previamente relativamente seguras (troca de patologias de inteligência). Essa visão pessimista de

³⁴ Um exemplo simples de paradoxo interno de inteligência como apontado por CARTER (2009) é a divisão de funções de inteligência por agência. Se cada agência desempenha apenas uma função, obtém-se a princípio a maximização da eficiência operacional dessa função na agência, cortando ainda gastos com o desenvolvimento de inteligência paralela em outras agências; ademais, ela impede que burocratas de inteligência tornem-se poderosos demais ou fiquem fora de controle em razão das suas limitações de acesso a informações sigilosas. No entanto, para que o sistema não desabe em falhas por falta de compartilhamento de informações e coordenação inter-agências em objetivos nacionais (como o combate ao terrorismo internacional), se faz necessária a instituição de novos órgãos para unificar o trabalho e promover a comunicação inter-agências, como os *Fusion Centers* existentes desde 2004, que além custosos, aumentam ainda mais o grau de complexidade e burocratização da inteligência.

trade-offs pode ser subdividida em vários problemas. Aqui, porém, nos concentraremos em “Aviso de Ataque”, a falha de inteligência que caracterizou os eventos de 11 de setembro.

Aviso de ataque corresponde à previsão em tempo das intenções de um inimigo e a venda dessa previsão às autoridades. Os problemas envolvidos são dois: evidência de um ataque estava disponível, mas não fluíu eficientemente ao longo da linha de comando, e segundo, alarmes fragmentados que chegaram aos tomadores de decisão foram dispensados porque contradiziam estimativas estratégicas ou suposições.

BETTS descreve uma série de exemplos que causam falhas de aviso de ataque, entre elas: (1) alarmes falsos constantes diminuem a receptividade dos tomadores de decisão a alarmes subseqüentes (*crywolf*³⁵); (2) medo de crises diplomáticas ou escalção para um conflito militar se uma contra-mobilização for tomada; (3) as ações em resposta ao alarme não são suficientes; (4) as autoridades são tomadas por incerteza e tentadas a esperar por mais informação, adiando decisões sobre maximizar repostas a avisos; (5) ação inimiga atrasa a interpretação de dados; (6) os tomadores de decisão entendem mal as intenções do inimigo por *mirror image* na suposição que o inimigo será racional e não irá começar um conflito que não pode vencer; (7) Os tomadores de decisão não antecipam as opções de ataque possíveis do inimigo por inovações técnicas ou doutrinárias, e assim dispensam a probabilidade de um ataque; e por fim, (8) obstáculos processuais barram a disseminação de avisos, práticas proprietárias limitam a transmissão de dados, informação é truncada na tradução ou transmissão e indicadores salientes escapam de ser notados porque eles são misturados em uma desordem de dados irrelevantes;

Como foi mencionado, não existe solução perfeita para essas falhas. Além de atuar internamente com as probabilidades adversas relacionadas a inimigos que precisam enganar e se esquivar para sucederem (como terroristas ou espiões estrangeiros), a eficiência da inteligência tem “inimigos” externos maiores. Não surpreende, portanto, que os exemplos citados por BETTS estão ligados mais ao uso que as autoridades fazem da informação, do que a falhas completas do serviço inteligência.

³⁵ A expressão “*crywolf*” é derivada da fábula “O menino que gritava lobo”.

CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho, foram desempenhadas as seguintes tarefas: compreender o funcionamento da IC nos Estados Unidos hoje; observar a trajetória da supervisão congressional norte-americana sobre a inteligência na história; compreender as causas das falhas de inteligência que oportunizaram os eventos de 11 de setembro, e por consequência a reforma em 2004; e por fim, analisar como se estabeleceria um regime de supervisão congressional da inteligência nos EUA que assegurasse tanto os direitos democráticos ao mesmo tempo em que se mantivesse a eficiência dos serviços de inteligência, e qual a plausibilidade de tal modelo.

A partir desse estudo, foi possível verificar a pergunta de pesquisa do trabalho, qual seja: “A supervisão externa e democrática (congressual) sobre as agências de inteligência governamentais dos EUA é capaz de evitar ou transpor falhas e mal-uso de inteligência?” A resposta a que se chega é não.

O trabalho encontrou oito empecilhos para a viabilidade da hipótese. Em primeiro lugar está a continuidade da supremacia do Poder Executivo dos EUA no controle da inteligência após o IRTPA: o Presidente escolhe o DNI, e o Departamento de Defesa exerce poder sobre a maior parte do orçamento e pessoal de inteligência, ou seja, o Congresso ainda é um ator minoritário no controle da inteligência. Em segundo estão os burocratas de inteligência, os maiores peritos da área; eles são uma força motriz na condução da política de inteligência maior que o Congresso pelo seu privilégio de sigilo e conhecimento. Como esses indivíduos são guiados por auto-interesse na carreira, eles buscam por expansão da sua agência e do orçamento, e por essa razão não costumam, ou não querem, partilhar informações com os comitês.

A seguir estão os próprios comitês de supervisão de inteligência. Apesar de serem a ferramenta ideal de supervisão do Congresso, os comitês tem pouca legitimidade aos olhos da IC em razão da partidarização, e uma relação competitiva e subordinada com o SASC e *Appropriations Committee*. Ligada a esse empecilho está a falta de vontade política, perícia e recursos pelo Congresso.

Outro empecilho se encontra no projeto inicial de agências de inteligência. Projetos iniciais, como instituídos em Atos pelo governo, instituem estruturas, culturas e incentivos que são difíceis de serem mudadas para atenderem a novos desafios e ameaças; *a priori*, reformas sistemáticas e custosas se fazem necessárias de tempos em tempos para mudar o foco das novas necessidades, o que melhora apenas marginalmente a análise de inteligência. Isso nos leva à relação entre análise de inteligência e resposta adequada pelas autoridades, onde as falhas tendem a ocorrer. Essa relação é complexa, defeituosa e ademais, sofre do paradoxo no qual a solução de patologias de inteligência cria novas patologias .

Por fim, a ausência de uma teoria de inteligência positiva impede que se traduza o conhecimento das falhas de inteligência em melhorias que evitem novas falhas ou o seu mau uso no futuro; além disso, falhas de inteligência são inevitáveis e eventualmente ocorrem não importa a qualidade do sistema. Em consequência a criação de uma teoria positiva de supervisão congressional da inteligência carece antes de tudo de uma teoria de inteligência positiva, e mesmo sob essas condições o sistema não seria infalível.

Pelas razões citadas acima, com a pesquisa realizada não é possível apresentar a defesa de um modelo ideal de controle da inteligência partindo do Congresso.

Seguindo dentro das linhas da literatura especializada usada para a execução deste trabalho, os propósitos contributivos desta monografia foram primeiramente desmistificar a inteligência norte-americana – ou de qualquer outro país até o ponto que interessa - como infalível e tradução perfeita da vontade do seu governo. A outra contribuição perseguida foi trazer para novas democracias como o Brasil – que apesar das instituições democráticas consolidadas, luta contra um passado autoritário onde os serviços de inteligência significavam opressão - a ilustração de um modelo de controle e supervisão da inteligência, sua trajetória e os obstáculos encontrados em um país com vastos recursos. O aprendizado que pode ser retirado para o Brasil é que o mecanismo de supervisão do Congresso sobre o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) está sujeito a restrições intrínsecas no seu dever assim como o seu par nos EUA.

Tendo em vista o estudo de inteligência, um dos caminhos para mais pesquisas no Brasil seria a possibilidade da utilização do conhecimento sobre controle congressual em diversos países, como os EUA, como ferramenta comparativa para estabelecer, manter ou eliminar mecanismos de supervisão democrática do sistema nacional de inteligência brasileiro sem ferir a eficiência operacional da inteligência, mas para isso, a existência de uma teoria positiva de inteligência se faz condição *sine qua non*.

Outro caminho seria o estudo da inserção da inteligência governamental ou dos agentes de inteligência na cultura popular e na visão da sociedade civil, e como isso afeta o desinteresse ou desconfiança dos cidadãos em relação à inteligência no processo político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BETTS, Richard K. **Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security**. New York: Columbia University Press, 2007.

BORN, Hans. “Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures”. **Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces**. Geneva, May 2002.

BORN, Hans e LEIGH, Ian. **Making Intelligence Accountable : Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies**. University of Durnham, 2005.

BRUNEAU, Thomas C. “Controlling Intelligence in New Democracies” **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**. Taylor & Francis, 2001.

BRUNEAU, Thomas C. e BORAZ, Steven C. **Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness**. Austin: University of Texas Press, 2007.

CALLUM, Robert. “The case for Cultural Diversity in the Intelligence Community”. **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**. Taylor & Francis, 2001.

CARTER, David L. **Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies**. *Second Edition*. Michigan: Michigan State University, 2009.

CEPIK, M. **Espionagem e democracia : agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

CONLEY, Richard S. **President Clinton and the Republican Congress, 1995-2000: Political and Policy Dimensions of Veto Politics in Divided Government**". Department of Political Science University of Florida, 2001.

CORDNER, Gary W. & SCARBOROUGH, Kathryn E. "Information Sharing: Exploring the Intersection of Policing with National and Military Intelligence" **Homeland of Security Affairs**, Volume VI, nº 1. January, 2010.

DÍAZ-FERNÁNDEZ, Antonio M. "Reports by oversight intelligence committees as a source for research". **ECPR General Conference**. Potsdam, 9-12th September 2009.

GONÇALVES, Joannisval B. **Políticos e Espiões: O controle da atividade de inteligência**. Niterói, RJ: Editora Impetus, 2010.

HULNICK, Arthur S. Home Time: "A New Paradigm for Domestic Intelligence". **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**. Routledge, 2009.

JOHNSON, Loch K. "Preface to a Theory of Strategic Intelligence". **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**. Routledge, 2003.

JONES, Christopher M. "The CIA Under Clinton: Continuity and Change". **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**. Taylor & Francis, 2001.

LEMOS, Leany B. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. Brasília, dezembro de 2005

LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: From Secrets to Policy**. Washington D.C.: CQ Press, 2006.

McCARTHY, Gregory C. "GOP Oversight of Intelligence in the Clinton Era". **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**. Taylor & Francis, 2001.

O'CONNEL Kevin M. "Thinking About Intelligence Comparatively". **RAND Intelligence Policy Center**. Brown Journal of World Affairs, 2004.

OTT, Marvin C. "Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight". **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**. Taylor & Francis, 2003.

RICHELSON, Jeffrey T. **A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century**. New York: Oxford University Press, 1995.

WAGENEN, James S. Van. "A Review of Congressional Oversight". **Critics and Defenders**. 1996.

WEINER, Tim. **Legado de cinzas. Uma História da CIA**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

WELLER, Geoffrey R. "Comparing Western Inspectors General of Intelligence and Security". **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**. Intel Publishing Group, Inc. 1996.

WETZLING, Thorsten. "The Democratic Control of Intergovernmental Intelligence Cooperation". **Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces**. Geneva, May 2006.

ZEGART, Amy. "9/11 and the FBI: The organizational roots of failure". **Intelligence and National Security**. Routledge, 2007.

ZEGART, A. "CNN with Secrets: 9/11, the CIA, and the Organizational Roots of Failure". **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**. Routledge, 2007.

ZEGART, A. **Flawed by Design. The Evolution of the CIA, JCS and NSC**. Palo Alto: Stanford University, 2000.

Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act. Disponível em http://www.nctc.gov/docs/pl108_458.pdf. Último acesso a 18 de novembro de 2010.

The 9/11 Commission Report. Disponível em <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>. Último acesso a 18 de novembro de 2010.

The WMD Commission Report. Disponível em <http://www.fas.org/irp/offdocs/wmdcomm.html>. Último acesso a 18 de novembro de 2010.