

---

# Segurança Nacional e Controle Público: Limites dos Mecanismos Institucionais Existentes

**Marco A. C. Cepik**

## **Introdução**

**A**s burocracias responsáveis pelo provimento de segurança nacional, sejam elas as Forças Armadas, as polícias ou os serviços de inteligência, tendem a ser negligenciadas nos estudos de política internacional, pois são consideradas “internas” demais para a disciplina de Relações Internacionais e “externas” demais para a Ciência Política. Isso, no entanto, está mudando, na medida em que as próprias fronteiras entre o que é doméstico e o que é internacional se tornam menos nítidas no esforço de explicação e interpretação dos fenômenos relevantes da política contemporânea. Neste artigo, discuto o desempenho institucional dos mecanismos de controle público sobre as agências de segurança nacional, especialmente no caso dos serviços de inteligência<sup>1</sup>.

Como tenho insistido em outros textos, um dos principais dilemas enfrentados pela teoria democrática contemporânea é conseguir compa-

tibilizar a necessária autonomia que os governantes precisam ter para defender os interesses, o bem-estar e a segurança dos governados, mantendo o pleno funcionamento de mecanismos capazes de assegurar que as ações dos governantes serão conduzidas respeitando-se a vontade dos governados. Esse respeito refere-se tanto à vontade manifestada expressamente pelos governados (responsividade), quanto à avaliação posterior das ações dos governantes pelos governados (*accountability*). Do ponto de vista da teoria da democracia, a representatividade se estabelece através de eleições (mecanismos verticais de prestação de contas) e também da fiscalização mútua entre órgãos e Poderes (mecanismos horizontais de prestação de contas)<sup>2</sup>.

Todavia, o desenho institucional de tais mecanismos de controle público é particularmente difícil quando se trata de agências governamentais responsáveis simultaneamente pela segurança do Estado e dos cidadãos. Isso ocorre porque, nesses casos, as tensões entre a dimensão estatal e a individual da segurança, assim como as tensões entre segredo governamental e o direito dos cidadãos à informação, são estruturalmente determinadas pela natureza anárquica da autoridade no sistema internacional, e são mais ou menos agudas dependendo da natureza dos regimes políticos, das formas de governo e de outras características institucionais e escolhas políticas dos sujeitos relevantes em cada país. Embora possam e devam ser reduzidas através da ação política consciente e da construção institucional cuidadosa, tais tensões são inelimináveis nos marcos do atual sistema de Estados, o qual representa a forma moderna predominante de resolução do problema do acomodamento institucional do convívio social em sociedades complexas marcadas por conflitos de interesses e de opiniões.

Nesse contexto, a escolha dessas agências de segurança nacional como foco da reflexão sobre mecanismos de *accountability* democrática se justifica plenamente e está longe de ser arbitrária ou exótica, como poderia parecer a um observador desavisado. Afinal, os serviços de inteligência são órgãos do Poder Executivo que trabalham

prioritariamente para os chefes de Estado e de governo e, dependendo de cada ordenamento constitucional, para outras autoridades da administração pública e mesmo do Parlamento. São organizações que desempenham atividades ofensivas e defensivas na área de informações, em contextos adversos em que um ator tenta compelir o outro à sua vontade. Nesse sentido, pode-se dizer que essas organizações de inteligência formam, juntamente com as Forças Armadas e as polícias, o núcleo coercitivo do Estado contemporâneo.

Em se tratando da existência e da operação de serviços estatais de inteligência e segurança, há dois tipos de riscos principais do ponto de vista da democracia: 1) o risco de manipulação dos serviços por parte de governantes procurando maximizar poder; 2) o risco de autonomização dos próprios serviços, que se transformariam em um tipo de poder paralelo dentro do Estado. Mesmo que não existam garantias definitivas contra ambos, neste artigo discutirei alguns dos mecanismos encontrados nos regimes poliárquicos (as democracias “realmente existentes”) que permitem certo grau de controle dos cidadãos sobre os serviços e os usos que os governantes fazem das capacidades estatais de inteligência e de segurança.

Existem hoje sete tipos principais de mecanismos de controle público sobre as atividades de inteligência e segurança: 1) as próprias eleições; 2) a opinião pública informada pela mídia; 3) mandatos legais delimitando as funções e missões das diferentes agências e áreas funcionais; 4) procedimentos judiciais de autorização de certas operações e de resolução de disputas de interpretação sobre os mandatos legais; 5) inspetorias e corregedorias nos próprios órgãos de inteligência; 6) outros mecanismos de coordenação e supervisão no Poder Executivo; 7) mecanismos de supervisão e prestação de contas no Poder Legislativo<sup>3</sup>.

Do ponto de vista da participação individual dos cidadãos, esses mecanismos variam desde formas mais diretas de expressão de preferên-

cias, tais como a sinalização de mandatos através de eleições e a avaliação pessoal *a posteriori* também através de eleições, as manifestações de rua e pesquisas de opinião pública, até mecanismos mais indiretos tais como os organismos de supervisão no Poder Executivo e no Poder Legislativo.

De modo geral, na área de inteligência e segurança os mecanismos de controle público são bastante frágeis e incertos, sendo que os mais indiretos e horizontais tendem a ser relativamente mais efetivos. Diante dessa relativa fragilidade, é comum encontrar exortações sobre a necessidade de programas de treinamento e processos de socialização dos funcionários das agências de inteligência que incorporem elevados valores cívicos e alto grau de profissionalismo e respeito à Constituição. Esse é um tema complexo e, embora me pareça inegável a necessidade de um código de conduta em qualquer profissão (deontologia), preferi destacar aqui as instituições externas de controle e não as normas internas que regulam o comportamento considerado adequado para as agências de segurança nacional em uma democracia<sup>4</sup>.

### **Mecanismos Institucionais de Controle**

No restante deste artigo serão discutidos os instrumentos legais e políticos, os recursos, a dinâmica interna e os déficits institucionais de cada tipo de mecanismo de controle.

**1. Eleições** — Como destacam Przeworski, Stokes e Manin (1999:29-51), as eleições são os principais mecanismos de garantia da representatividade em regimes democráticos porque elas têm uma dupla função: selecionar programas de governo, sinalizando assim parâmetros bastante gerais de um “mandato” para os políticos eleitos e, por ocorrerem periodicamente, as eleições permitem também avaliar as ações realizadas e decidir sobre a continuidade ou não desses

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

mandatos. Governos são representativos quando eles são responsáveis às preferências dos eleitores e/ou quando eles prestam contas dos seus atos diante dos eleitores.

Todavia, a eficácia institucional das eleições como mecanismo que garante a responsividade (eleições como seleção de mandatos) ou mesmo a *accountability* (eleições como avaliação de mandatos) é severamente coagida por uma série de fatores. Do lado dos políticos, são limitações que vão desde a necessidade que os candidatos têm de ofertar programas para atrair o eleitor mediano, ao mesmo tempo que precisam acertar compromissos com indivíduos e grupos dotados de recursos de poder capazes de garantir sua eleição, passando pela modificação radical das políticas oferecidas durante a eleição porque as condições de governo são distintas, chegando até às dificuldades resultantes do fato de que a coalizão no governo e outros fatores externos permitem aos políticos diluir responsabilidades em relação aos resultados das políticas implementadas, o que termina por enfraquecer decisivamente as eleições como mecanismo de avaliação de *performance*. Do lado dos eleitores, os elementos que limitam o papel das eleições como mecanismos de controle público vão desde dificuldades para identificar vínculos claros entre políticas governamentais e situações concretas de bem-estar e segurança, até o fato de os programas ofertados precisarem ser selecionados com base em consequências antecipadas no curto e no médio prazos, passando pelo obstáculo quase intransponível de que eleições são momentos episódicos nos quais se avalia o desempenho dos governantes em dezenas de áreas distintas, relacionadas com milhares de decisões tomadas ao longo de mandatos multianuais, o que dificulta enormemente qualquer avaliação retrospectiva e qualquer sinalização detalhada de preferências. Esses e outros fatores (principalmente a disponibilidade e o custo das informações) tornam muito difícil atribuir responsabilidades claras aos governantes e aos diferentes candidatos e seus programas<sup>5</sup>.

Junte-se a isso o impacto de diferentes arranjos institucionais sobre os resultados eleitorais e as eleições revelam-se, no final das contas, mecanismo muito imperfeito para os cidadãos controlarem os governantes em quaisquer áreas temáticas ou aspectos políticos mais específicos<sup>6</sup>. Nesse contexto institucional, e a não ser eventualmente em situações de conflito internacional ou quando emergem grandes escândalos políticos, as atividades de inteligência e segurança estatal têm baixíssima probabilidade de aparecerem em uma disputa eleitoral qualquer como um tema destacado. Por tudo isso, o controle externo de políticas de inteligência através do processo eleitoral tende a ser muito esporádico e fragmentado. Embora a eleição envolva a participação individual dos cidadãos, particularmente no caso dos temas de segurança e inteligência esse é um mecanismo de controle excessivamente indireto, que depende quase completamente do que acontece no âmbito dos mecanismos mais diretos de supervisão para que questões relacionadas com segurança e inteligência cheguem à atenção do público e, eventualmente, entrem na agenda eleitoral.

**2. Mídia** — Um dos papéis fundamentais da mídia seria justamente levar à atenção do público temas relevantes e polêmicos. Porém, de forma semelhante ao que acontece no caso das eleições, os déficits institucionais mais gerais associados à função fiscalizadora da mídia sobre as ações governamentais são agravados quando se trata das atividades de inteligência e segurança. Dois tipos principais de dificuldades podem ser destacados: 1) os limites da isenção jornalística em contextos nos quais as grandes empresas de comunicação e os governos mantêm relações simbióticas e ao mesmo tempo conflitivas; 2) os limites impostos pelo segredo governamental e a difícil decisão sobre tornar público ou não um segredo obtido pelos meios de comunicação<sup>7</sup>.

O primeiro tipo de dificuldade existe na medida em que as empresas de comunicação precisam manter níveis de audiência lucrativos, o que pode chegar ao ponto de o veículo relatar notícias com o viés que me-

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

lhor atenda a esse imperativo. Por seu turno, governos precisam comunicar ao público suas ações de forma que isso contribua para a manutenção de taxas de aprovação popular viáveis politicamente. Como o governo depende da mídia como um canal incomparável de comunicação com o público e a mídia depende do governo como uma fonte inesgotável de notícias mais ou menos impactantes sobre a audiência, a relação entre ambos tende a oscilar permanentemente entre cooperação e antagonismo.

Como os temas de inteligência e segurança são particularmente sensíveis a ambos os tipos de pressão (manipulação da informação pelo governo e “espetacularização” da notícia pela mídia), isso limita bastante a capacidade da mídia em comportar-se como um agente do público na fiscalização e controle das políticas e agências de inteligência e segurança. Limitação não quer dizer impossibilidade. Há exemplos de cobertura jornalística que contribuem para esclarecer o público, mas as limitações para isso são realmente muito grandes<sup>8</sup>.

A função fiscalizadora da mídia na cobertura das áreas de inteligência e segurança é ainda mais prejudicada naqueles contextos em que as práticas profissionais de investigação e de isenção jornalística são fracas, onde há grande dependência de fontes oficiais não verificadas independentemente, ou ainda nas situações em que a própria fusão corporativa da indústria de entretenimento e de notícias produz incentivos adicionais para a “ficcionalização” dos fatos narrados. Como se sabe, desde o século XVIII existe um gênero literário sobre espionagem, o qual foi decisivo para formar as imagens e a aura de mistério e aventura que cercam as atividades de inteligência para a maioria das pessoas. As versões contemporâneas desse gênero na literatura, no cinema e nos jogos eletrônicos possuem tal grau de penetração na cultura de massas que se torna tentador para os veículos de comunicação “preencherem” os vácuos informativos com um suprimento de imagens, efeitos especiais e trilhas sonoras de seus bancos de dados corporativos. Normalmente, isso não é uma decisão dos jor-

nalistas, mas sim uma pressão empresarial que pode ou não prejudicar o conteúdo informacional e crítico das matérias<sup>9</sup>.

Além desses aspectos mais estruturais da relação entre empresas de comunicação e agências governamentais de inteligência, a isenção da mídia pode ser comprometida também no plano micro, especialmente quando os serviços de inteligência recrutam ou manipulam jornalistas empregados em veículos de comunicação, seja como fontes de informação, seja como intermediários entre o serviço e uma fonte, ou mesmo utilizando identidades jornalísticas para oficiais de inteligência operando no exterior sem cobertura diplomática<sup>10</sup>. Embora a abordagem dos órgãos de inteligência possa ocorrer com qualquer outra profissão que tenha acesso ao exterior (acadêmicos, técnicos especializados, diplomatas, membros do clero, empresários etc.), no caso do jornalismo, ao concretizar-se o recrutamento ele diminui evidentemente a capacidade de a mídia atuar como um mecanismo de fiscalização.

Como a eventual exposição do vínculo de um jornalista com os serviços de inteligência de seu próprio país afeta a credibilidade da mídia e a confiança do público no governo, a comparação entre custos e benefícios pode estar por trás do anúncio feito em 1976 pelo então *Director of Central Intelligence* (DCI), George Bush, de que a CIA encerrara naquele ano todos os contratos remunerados com funcionários de empresas de comunicação anteriormente empregados pela agência. Seja qual for a razão para essa decisão no caso norte-americano, quando assumiu a direção da KGB em 1991, Yevgueny Primakov anunciou também o fim da utilização de veículos de comunicação soviéticos (russos) como cobertura para a atuação de oficiais de inteligência no exterior, especialmente o *Izvestia* (cf. Holt, 1995:174-175)<sup>11</sup>.

Ainda que a mídia esteja longe de ser um agente perfeito do público e tenha severas limitações endógenas e exógenas para fiscalizar o go-

verno, a existência de diversos veículos e mídias independentes pode, no mínimo, exercer alguma pressão competitiva sobre as agências governamentais responsáveis pela obtenção de inteligência a partir de fontes ostensivas (*open sources intelligence*) e pela produção de inteligência sobre temas correntes (*current intelligence*). Afinal, o mero alcance global das agências de notícias e o impacto do uso comercial das novas tecnologias de comunicação e informação (ICTs) posicionam as empresas privadas de comunicação para competirem com os produtores governamentais de inteligência pela atenção dos governantes, *policymakers*, comandantes militares e chefes de polícia. No entanto, os eventuais impactos positivos dessa competição são mais claros em relação à agilidade do que à transparência<sup>12</sup>.

Sobre o segundo tipo de dificuldade que a mídia enfrenta para exercer uma função fiscalizadora (segredo governamental como um tipo de regulação pública sobre fluxos de informação), nos contextos em que vigora efetivamente a liberdade de imprensa, a decisão sobre publicar ou transmitir uma matéria que envolva a revelação de informações reguladas por classificações de segurança (segredos) tende a ser uma responsabilidade da própria empresa, ponderados os argumentos governamentais sobre a necessidade de segurança nacional. Embora a revelação de segredos de Estado seja um crime tipificado na maioria dos ordenamentos jurídicos contemporâneos, uma vez revelado por uma fonte “oficial”, é difícil caracterizar como crime a publicação ou a ampla divulgação da informação. Essa passa a ser, portanto, uma decisão principalmente política. A responsabilização legal sobre a divulgação de segredos governamentais por parte de agentes privados tende a acontecer apenas em situações extremas, que envolvam acusações de espionagem ou traição<sup>13</sup>.

Como regra geral, em se tratando de pensar a mídia como um mecanismo de fiscalização a serviço dos cidadãos, a decisão jornalística a favor da publicização de segredos governamentais somente seria aceitável quando o próprio governo falhasse em justificar publica-

mente a necessidade do segredo do ponto de vista da segurança nacional, ou seja, quando a informação classificada estiver servindo apenas para ocultar uma incompetência, um crime ou um capricho dos governantes, e não para proteger os cidadãos de ameaças contra a sua segurança. Certamente, uma recomendação tão genérica apenas reforça a convicção de que se trata, em última análise, de um tipo de decisão política inevitavelmente polêmica, a qual sempre envolve riscos morais e incertezas que apenas em parte são minimizados pelos parâmetros fornecidos pelo mandato legal das agências de inteligência e segurança.

**3. Mandatos Legais** — A própria idéia de que as agências de segurança nacional deveriam ter uma regulamentação legal mais detalhada de suas funções, mandatos e missões é relativamente recente. Como lembra corretamente Peter Gill (1996), no caso britânico passaram-se mais de oitenta anos entre a criação dos serviços de inteligência exterior e de segurança (originalmente uma única organização fundada em 1909) e a promulgação das duas leis (*Security Service Act 1989* e *Intelligence Services Act 1994*) que atualmente regulam o funcionamento, as missões e os mecanismos de prestação de contas das três principais agências de inteligência daquele país.

A importância central da delimitação desse mandatos, do ponto de vista dos mecanismos de controle público, é que eles fixam expectativas normativas associadas ao desempenho de papéis sociais até então desconhecidos para o público. Quando uma lei ou uma diretriz executiva pública delimita os objetivos, os meios, as responsabilidades e as condutas esperadas de cada agência de um sistema nacional de inteligência, isso fornece uma base mínima a partir da qual se pode avaliar os desempenhos desses sistemas do ponto de vista da agilidade e da transparência.

Porém, uma limitação óbvia para que essa avaliação seja feita pelos cidadãos individualmente é que muitas das diretrizes e regulações

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

mais importantes (sobre requerimentos informacionais, alocações de recursos, operações específicas e produtos de inteligência, por exemplo) são necessariamente secretas<sup>14</sup>. Ainda assim, os contornos mais gerais das atividades de inteligência e segurança podem e devem ser fixados em leis e diretrizes executivas públicas. As diretrizes executivas tendem a ser mais detalhadas do que as legislações aprovadas pelo Parlamento.

Apenas para citar um exemplo, note-se que o *National Security Act of 1947* norte-americano estabelece, genericamente, que inteligência significa o conjunto de “informações relativas às capacidades, intenções e atividades de governos, organizações ou indivíduos estrangeiros”, fixando então como mandato da CIA a coleta de inteligência a partir de “fontes humanas e outros meios apropriados, sendo que a agência não terá poderes de polícia, de intimação judicial (*subpoena*) ou de imposição da lei, assim como não deveria exercer funções de segurança dentro do país”. Apenas depois de 1981, como resultado de longas disputas sobre o significado e a abrangência desse mandato, a *Executive Order 12333* estabeleceu os tipos de informações que a CIA deveria coletar, analisar e disseminar sobre alvos estrangeiros, além de explicitar pela primeira vez que a agência também era encarregada das operações de contra-inteligência no exterior e das operações encobertas (chamadas nessa *executive order* de *special activities*). Além de minudenciar os objetivos, tipos de informações e técnicas de coleta passíveis de serem utilizadas pela CIA, a *Executive Order 12333* também explicita as funções e alvos que são vedados à agência. Mais importante do que esse detalhamento, no entanto, foi o fato de a *Executive Order* pela primeira vez especificar publicamente as missões e áreas de atuação de uma série de outras agências de inteligência norte-americanas que não haviam sido criadas por lei, mas por decisão administrativa secreta do Poder Executivo<sup>15</sup>.

Os mandatos legais são necessários tanto para estabelecer parâmetros para os governantes controlarem o grau de eficiência e efetivida-

de das agências de segurança nacional (agilidade), quanto para auxiliar os cidadãos a controlarem o grau de compatibilidade entre a atuação desses mesmos serviços e as regras institucionais democráticas (transparência). Um aspecto pouco notado a respeito dos mandatos é que, do ponto de vista das agências de segurança nacional, eles funcionam também como uma forma de proteção das próprias agências contra eventuais pressões políticas de ministros ou chefes de governo e de Estado para a realização de missões impróprias e que, diante da existência de mandatos codificados legalmente, seriam também ilegais e passíveis de responsabilização.

Em nenhuma outra área de atuação das agências de segurança nacional contemporâneas os mandatos legais são mais necessários do que nos órgãos de inteligência doméstica, também chamada de interna ou de segurança<sup>16</sup>. Como salientam Lustgarten e Leigh (1994:374-411), a maioria dos serviços de inteligência e de segurança forjou sua cultura organizacional e seus hábitos operacionais em um contexto de repressão aos movimentos de esquerda ou, de modo mais geral, combatendo a dissidência política e os críticos dos governos. A forte orientação ideológica anticomunista dos serviços de segurança dos países capitalistas e a forte orientação repressiva contra os dissidentes nos países do chamado socialismo real tornaram-se substitutos de uma delimitação mais precisa, politicamente deliberada e legalmente consistente, dos conteúdos de termos como “subversão”, “terrorismo” e “sabotagem”.

Analisando os mandatos legais atualmente em vigor para os serviços de inteligência e de segurança da Grã-Bretanha, Canadá e Austrália, os mesmos autores Lustgarten e Leigh observam que as missões de contra-espionagem e as medidas defensivas de segurança (operacional e informacional) tendem a ser menos ambíguas e implicam menos riscos para as liberdades civis dos cidadãos dos países democráticos<sup>17</sup>. Já no caso da obtenção de inteligência sobre ameaças terroristas, sabotagem e subversão, há recorrentes acusações a respeito da

falta de proporcionalidade entre as ameaças e as medidas de segurança com as quais os governos tendem a responder, bem como denúncias sobre a caracterização arbitrária de dissidentes políticos como “terroristas”. No contexto pós-Guerra Fria, há uma tendência moderada nesses três países (mais acentuada no caso australiano) para uma definição legal mais estrita de subversão, apontada como a utilização organizada e continuada de meios violentos para fins de transformação da ordem política constitucionalmente estabelecida. Isso exclui do mandato legal dos serviços de segurança (*security intelligence*) a vigilância física e eletrônica de ativistas, manifestantes ou participantes de organizações de oposição ao governo, mesmo nos casos em que os cidadãos se engajam em atos de desobediência civil. Por outro lado, essa tentativa de definição legal mais neutra do ponto de vista ideológico resulta também do crescimento da violência politicamente motivada e do terrorismo perpetrados por organizações de extrema-direita, tais como as milícias norte-americanas ou os grupos racistas e xenófobos existentes em quase todos os países mais industrializados e de renda *per capita* mais elevada.

Claro está que os mandatos legais não resolvem os problemas políticos resultantes da interpretação sobre as áreas, os métodos e a intensidade da atuação das agências de inteligência. Tampouco as definições contemporâneas dos termos subversão, terrorismo e sabotagem estão isentas de viés político ou ideológico conservador, mesmo nas poliarquias institucionalizadas<sup>18</sup>. Entretanto, considerando-se que existem realmente ameaças que exijam a manutenção de organizações de *security intelligence*, os mandatos legais tornam-se imprescindíveis para ao menos estabelecer parâmetros a partir dos quais se possa julgar as ações e prioridades desses órgãos.

Além disso, os mandatos legais tornam-se mais decisivos diante dos resultados recentes de estudos institucionais como o de Amy Zegart (1999:1-53), que conclui que o fator mais importante na determinação da trajetória das agências de segurança nacional (dentre as quais

se incluem os serviços de inteligência) são as escolhas estruturais feitas no momento de criação dessas agências. Essas escolhas estruturais envolvem não apenas o desenho organizacional, mas principalmente o conjunto de regras formais e costumes quase-legais que delimitam suas missões e métodos de atuação.

Ao avaliar os desafios relacionados com o controle do público sobre as atividades de inteligência em contextos de transição e consolidação democrática, Thomas Bruneau (2000:1-36) destaca três tipos de escolhas que seriam decisivas e deveriam constar do mandato legal do setor: 1) a primeira escolha envolveria determinar em que áreas de especialização da atividade de inteligência o governo deveria investir (*humint, sigint, imint*, análise, contra-inteligência, operações encobertas etc.), quantas organizações deveriam ser criadas para as diferentes missões e qual o volume de recursos que o país deveria dedicar para a montagem de um sistema nacional de inteligência; 2) a segunda escolha estaria relacionada ao peso relativo (nas esferas de produção e de consumo) das organizações militares e das organizações civis de inteligência, bem como ao grau de controle ou autoridade formal que os militares terão sobre os recursos humanos, tecnológicos e orçamentários do setor; 3) o terceiro tipo de escolha refere-se à relação considerada desejável entre inteligência e políticas governamentais (*policymaking*), uma vez que há grande variação no modo como as poliarquias lidam com essa relação, mesmo no caso dos países anglo-saxões. Enquanto nos Estados Unidos o processo de análise e produção de inteligência estratégica é coordenado por um diretor central de inteligência, formalmente separado do processo de *policymaking*, na Inglaterra, a inteligência coletada por diferentes agências (MI-5, SIS, CGHQ, JARIC etc.) é analisada e integrada ao processo decisório por equipes mistas de analistas de inteligência e pessoal dos ministérios “consumidores” de inteligência, equipes coordenadas pelo Ministério das Relações Exteriores ou do Interior, conforme o caso (cf. Herman, 1994).

Enfim, os três tipos de escolhas têm conseqüências para o controle externo das atividades de inteligência e, uma vez traduzidos em ordenamentos legais e mandatos, tendem a durar no tempo ainda que sejam sujeitos a interpretações políticas ou até mesmo judiciais.

**4. Judiciário** — Embora o Judiciário possa ser acionado para resolver disputas entre os cidadãos e o governo a respeito dos mandatos legais e da conduta dos serviços de inteligência e de segurança, isso não acontece facilmente. Recorrendo mais uma vez ao estudo de Lawrence Lustgarten e Ian Leigh (1994:320-359, 468-492), pode-se afirmar que existem grandes dificuldades jurídicas e políticas para que o Judiciário exerça um papel revisor independente das decisões do Poder Executivo nas áreas relacionadas com a segurança nacional.

Do ponto de vista jurídico, caberia mencionar a percepção do próprio Poder Judiciário sobre sua incapacidade constitucional para julgar as práticas do Poder Executivo em matérias de segurança nacional. Esse tipo de auto-refreamento expressa uma visão da divisão dos Poderes altamente formalista, mas de grande apelo. Mesmo em países como a Grã-Bretanha, onde a doutrina da divisão dos Poderes não é tão formal, o entendimento do Judiciário é que a sanção dos atos do Poder Executivo nessas áreas de política de defesa nacional, segurança, política externa e inteligência deve ser feita, quando for o caso, pelo Parlamento.

Influenciam nessa visão os próprios princípios processuais, pois na área de segurança nacional seria mais difícil tomar decisões judiciais baseadas no estabelecimento de provas “além de qualquer dúvida razoável”. Principalmente quando se está falando de revisar judicialmente decisões referentes, por exemplo, ao emprego de meios diplomáticos ou militares para dissuadir um governo estrangeiro de tomar uma decisão qualquer que poderá prejudicar os interesses nacionais e a segurança nacional no médio prazo. Considerando a diferença proposta por Ronald Dworkin (1977:22) entre decisões políticas e deci-

sões baseadas em princípios, as ações governamentais na área de segurança e inteligência seriam protótipos de decisões políticas, enquanto o ato de julgar seria inerentemente um tipo de processo decisório baseado em princípios abstratos e regras gerais. Na medida em que decisões de segurança nacional dificilmente podem ser revistas com base em questões factuais, pois envolvem antes de mais nada escolhas “difíceis”, que são fundadas na avaliação de tendências e probabilidades, a orientação do Judiciário para decisões amparadas no esclarecimento dos fatos e na busca de justiça para as partes em processos de adjudicação de conflitos tende a afastá-lo de litígios com o Poder Executivo sempre que razões de segurança nacional são utilizadas para justificar práticas do governo.

A capacidade de assegurar justiça para o tratamento das partes em adjudicações de conflitos entre indivíduos e o Estado que envolvam temas de segurança nacional é prejudicada ainda pelo segredo governamental, que limita o exercício do próprio princípio do contraditório. Ora, esse princípio diz basicamente que se deve escutar a outra parte (*audi alteram partem*). O problema é que quando uma das partes é o governo do país e a outra é um indivíduo, e o governo pode impedir legalmente que informações ou provas não sejam sequer apresentadas ao tribunal por razões de segurança nacional, há um esgarçamento quase irreparável do próprio princípio: uma das partes não será adequadamente ouvida porque apenas o governo tem acesso às informações que poderiam provar o ponto do litigante<sup>19</sup>.

De uma perspectiva política, valeria destacar que esse auto-refreamento do Poder Judiciário tende a ser um arranjo funcional tanto para o próprio Judiciário quanto para o Executivo. Mesmo sem admitir formalmente que sua capacidade para desempenhar o papel de árbitro entre decisões do governo e a interpretação divergente de algum indivíduo afetado por aquela decisão é baixa, há uma série de procedimentos e manobras através da qual o Judiciário tende a aceitar as justificativas oficiais sem maiores questionamentos. Para di-

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

zê-lo nos termos de Ronald Dworkin em *Law's Empire* (1986), isso compromete a idéia de que a função judicial é baseada na prioridade da lei sobre as razões de Estado. Como já foi visto em relação ao próprio conceito de segurança nacional, diante de uma decisão que afete concreta e imediatamente um indivíduo ou a população inteira de forma negativa, as alegações do Poder Executivo de que esse custo é aceitável tendo-se em vista os interesses mais gerais e de longo prazo do público, relacionados à sua segurança ou bem-estar, deveriam ser cuidadosamente pesadas por alguma autoridade externa. Entretanto, na esmagadora maioria dos processos judiciais envolvendo problemas de segurança nacional analisados por Lustgarten e Leigh (1994), a decisão final dos tribunais foi favorável ao Poder Executivo<sup>20</sup>.

Por outro lado, um papel mais ativo do Judiciário no controle da legalidade e da razoabilidade das ações executivas em áreas de segurança e inteligência pode acontecer se a própria legislação em vigor exigir a aprovação judicial *ex ante* de certas operações. Ou mesmo *a posteriori*, quando juízes são encarregados (ainda que de forma *ad hoc*) da coordenação de comissões de inquérito a respeito de operações ou atividades sobre as quais pesem suspeitas de conduta imprópria ou ilegal.

Um exemplo da primeira situação pode ser encontrado nas disposições legais do *Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978* norte-americano (FISA). Basicamente, essa lei determina que quaisquer operações de vigilância eletrônica e buscas físicas contra alvos estrangeiros para fins de obtenção de inteligência externa, que ocorram dentro do território dos Estados Unidos, precisam ser autorizadas por escrito pelo *Attorney General* (ministro da Justiça/advogado geral) e confirmadas por uma corte especial de justiça. Por vigilância eletrônica entenda-se a interceptação clandestina de comunicações telefônicas, e-mails, faxes ou a utilização de microfones escondidos, sensores de movimento, localizadores etc. Por buscas físicas, entenda-se a invasão subreptícia de locais privados para obtenção de docu-

mentos, instalação de escutas eletrônicas, vigilância de movimentos do alvo etc. A corte especial do FISA é formada por sete juízes membros de cortes distritais de diferentes circuitos e pode autorizar operações por até um ano quando o alvo é um governo estrangeiro, ou por até noventa dias em todos os outros casos sob a jurisdição dessa lei. Uma corte de apelação é formada por três juízes de cortes distritais ou cortes de apelação de diferentes circuitos e, caso uma solicitação de vigilância física ou eletrônica seja recusada também pela corte especial de apelação, o governo pode levar cada solicitação operacional até a Suprema Corte. Embora as requisições de autorização precisem fornecer detalhes sobre os alvos, os tipos de informações e as justificativas para a necessidade de uso de técnicas intrusivas especiais, uma avaliação do Comitê de Inteligência do Senado sobre os relatórios enviados anualmente pelo *Attorney General* ao Congresso indicou que nos primeiros cinco anos de vigência do FISA nenhuma solicitação de vigilância havia sido recusada sequer em primeira instância<sup>21</sup>.

No caso da participação de juízes em comissões extrajudiciais (um traço característico do sistema de supervisão britânico), as preocupações levantadas por Lustgarten e Leigh (1994:487-491) dizem respeito à compatibilidade entre a orientação factual que tendem a ter os juízes e o trabalho de formulação de recomendações de política que resulta do trabalho de comissões *ad hoc* para revisão de temas polêmicos na área de segurança nacional. Na verdade, dizem respeito mais ainda aos casos em que juízes participando de comissões revisoras extrajudiciais desenvolvem posições partidárias sobre determinadas escolhas de política governamental nessas áreas e, posteriormente, precisam arbitrar diferenças de interpretação e conflitos de interesses nas mesmas áreas em que atuaram *pro tempore*. Como muitas dessas comissões são criadas após um escândalo ou no contexto de fortes críticas à atuação dos serviços de inteligência, um risco maior ainda seria o governo utilizar as próprias comissões espe-

ciais dirigidas por juízes como um expediente para ganhar tempo e acalmar os críticos sem realmente fazer alguma coisa.

Esse tipo de desconfiança ocorre também em relação à capacidade de os corregedores e inspetores dos próprios órgãos de inteligência e segurança agirem de forma efetiva, com isenção e autonomia. Mas esse é o tema do próximo item.

**5. Inspetorias e Corregedorias** — Nos países que seguem o modelo anglo-saxão de organização dos sistemas nacionais de inteligência, a instituição de corregedorias e escritórios de inspetoria geral tem conformado um padrão consistente de resposta governamental às denúncias de violação do mandato legal das agências, autonomização administrativa e escândalos políticos associados ao setor. Além disso, como destaca Geoffrey Weller (1997) em artigo em que compara o desempenho institucional dos inspetores-gerais dos serviços de inteligência dos Estados Unidos, Inglaterra, Canadá e Austrália, as demandas por *accountability* e maior responsividade dos serviços às autoridades eleitas aumentaram nesses países ao longo das últimas décadas, também em função da crescente complexidade operacional e organizacional da área de inteligência.

Diante desses dois fatores (esforços das autoridades responsáveis para evitar escândalos e necessidade de uma resposta institucional à complexificação crescente do setor), um dos mecanismos encontrados foi a instituição de escritórios de inspetoria geral e corregedorias independentes dos dirigentes das agências de inteligência. Nos quatro países analisados por Weller, a figura de um corregedor/inspetor nomeado pelos próprios dirigentes das agências existia desde a época da criação dos sistemas nacionais de inteligência e segurança, mas a partir de meados da década de 70 surgiram críticas mais ou menos severas sobre a capacidade de esses corregedores administrativos fiscalizarem efetivamente a compatibilidade das práticas dos serviços

de inteligência com os mandatos legais e as diretrizes políticas dos governantes.

De modo geral, pode-se dizer que a efetividade de qualquer um desses mecanismos de supervisão e *accountability* nas áreas de segurança e inteligência depende do grau de autonomia do órgão fiscalizador em relação ao órgão fiscalizado, da vontade política/capacidade pessoal dos procuradores e fiscais para exercerem seu mandato, dos recursos disponíveis e do acesso efetivo às informações, documentos e pessoas relevantes da organização. Em relação a essas condições necessárias, mesmo entre Estados Unidos, Grã-Bretanha, Canadá e Austrália existem variações significativas que deveriam ser levadas em conta em estudos comparativos posteriores com um número maior de casos nacionais.

A autonomia dos inspetores tende a ser um pouco maior no caso do sistema presidencialista norte-americano, pois os nomes dos inspetores-gerais de inteligência da CIA e dos Departamentos de Estado, Justiça, Tesouro, Energia e Defesa precisam ser sabatinados e confirmados pelo Senado, não podem ser demitidos pelos dirigentes das agências e devem reportar-se pelo menos anualmente aos comitês de inteligência do Senado e da Câmara dos Representantes. Nos sistemas parlamentaristas do Canadá, Austrália e Grã-Bretanha, o Legislativo não participa diretamente da nomeação e os inspetores-gerais reportam-se somente aos ministros responsáveis pelas agências de inteligência ou a outros órgãos de supervisão do próprio Poder Executivo. Este é o caso do Canadá, onde o inspetor-geral do *Canadian Security Intelligence Service* (CSIS) é nomeado pelo gabinete ministerial e envia seus relatórios para o *solicitor general* e para o *Security Intelligence Review Committee* (SIRC), que eventualmente os repassa para o Parlamento. Na Austrália, o inspetor-geral é nomeado pelo governador-geral, com base em uma indicação feita pelo primeiro-ministro após consulta ao líder da oposição<sup>22</sup>.

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

A vontade política e a capacidade de exercer um papel investigador e controlador, obviamente, variam não apenas de país para país, mas também de indivíduo para indivíduo. De modo geral, em seu artigo, Weller tem uma avaliação positiva sobre os *inspetores-gerais* estatutários, mas uma opinião menos favorável sobre o desempenho dos inspetores e corregedores administrativamente nomeados.

Na verdade, esse desempenho diferencial está ligado à própria amplitude dos mandatos e aos incentivos que cada inspetoria tem para cumpri-lo. Os mandatos podem incluir desde o controle da legalidade das operações de inteligência até a realização de auditorias financeiras, passando pela verificação do grau de adesão das ações dos dirigentes das agências de inteligência às diretrizes das autoridades responsáveis e à lei, pela revisão dos métodos e procedimentos operacionais para fins de recomendação de melhorias, ou ainda, pela condução de investigações específicas em casos de denúncias internas e externas. Dos casos analisados por Weller, apenas o inspetor-geral da Austrália e, nos Estados Unidos, o inspetor-geral da CIA, podem receber diretamente denúncias externas dos cidadãos e iniciar investigações sobre essas denúncias autonomamente. Nos demais, qualquer denúncia deve ser encaminhada à autoridade ministerial responsável, que encarrega então os escritórios da corregedoria e inspetoria de sua apuração. Quanto à auditoria financeira, apenas o escritório do inspetor-geral da CIA tem essa função, que em todos os demais casos é delegada a comissões especiais dos próprios órgãos centrais de auditoria de contas públicas<sup>23</sup>.

Em termos de recursos disponíveis, é preciso levar em conta a abrangência dos mandatos e o número de agências sob a jurisdição de cada inspetor-geral. Considerando apenas os casos da Austrália e dos Estados Unidos, onde os mandatos dos inspetores-gerais são mais abrangentes, pode-se afirmar que os recursos atuais são escassos. Na Austrália, o inspetor-geral é responsável por fiscalizar cinco agências que somam juntas cerca de 15.000 funcionários civis e militares. São elas a

*Australian Security Intelligence Organisation (ASIO), a Defence Intelligence Organisation (DIO), o Australian Secret Intelligence Service (ASIS), o Defence Signals Directorate (DSD) e o Office of National Assessments (ONA).* Para supervisionar essas cinco agências, considerando que sua missão envolve a apuração de reclamações internas e denúncias externas, o escritório do inspetor-geral conta com sete funcionários<sup>24</sup>. Nos Estados Unidos, o escritório do inspetor-geral da CIA (organização com cerca de 16.000 funcionários) contava, em 1997, com 121 funcionários, sendo que pelo menos trinta eram contadores trabalhando na divisão de auditoria financeira do escritório. No Departamento de Defesa, onde o escritório do inspetor-geral para a área de inteligência supervisiona quatro agências (NSA, NRO, NIMA e DIA) que, somadas, têm cerca de 40.000 funcionários, os recursos são ainda menores do que na CIA<sup>25</sup>.

Finalmente, a capacidade de acesso aos documentos, pessoas e locais é garantida aos inspetores-gerais em todos os ordenamentos legais mais recentes, embora existam exceções no caso da Inglaterra e do Canadá. Entretanto, problema maior do que as exceções é a decisão sobre o que fazer com o material obtido diante da falta de pessoal de apoio para avaliar adequadamente as informações. Os corregedores e inspetores-gerais produzem relatórios regulares e também relatórios especiais. Em alguns casos, como o do relatório do inspetor-geral da CIA sobre o caso Aldrich Ames (ex-chefe da seção russa da contra-inteligência na CIA que espionava para os soviéticos e depois para os russos), esses relatórios são “megaprojetos” que envolvem a cooperação de várias instâncias de supervisão e meses de trabalho<sup>26</sup>.

Segundo Weller (1997:396-398), de modo geral, o papel dos inspetores-gerais estatutários tem sido positivo e seus relatórios têm contribuído para aumentar o grau de agilidade e transparência dos sistemas de inteligência nos quatro países onde o autor conduziu entrevistas. Mas permanece o fato de que a maioria das recomendações surgidas a partir desses mecanismos de controle é feita *a posteriori*, na esteira

de escândalos ou de problemas gerenciais internos às próprias organizações.

Assim, mesmo que os inspetores-gerais e corregedores na área de inteligência não sejam exatamente os “tigres sem dentes” que alguns parlamentares temiam inicialmente, seu trabalho é por definição muito dependente dos demais mecanismos de supervisão e *accountability* dos Poderes Executivo e Legislativo.

**6. Poder Executivo** —Além das inspetorias gerais e corregedorias localizadas nas agências de inteligência e nos ministérios responsáveis, o Poder Executivo supervisiona seus serviços de inteligência por intermédio de vários outros tipos de ferramentas institucionais. Serão mencionadas aqui apenas as instâncias de controle voltadas mais direta e exclusivamente para os serviços de inteligência. Antes, porém, duas observações preliminares se fazem necessárias.

O controle da legalidade dos atos das agências de inteligência e segurança é decisivo para manter a confiança pública e, do ponto de vista dos governantes, para evitar escândalos políticos. Além do controle da legalidade, os comitês executivos de supervisão e coordenação também são encarregados de garantir a adequação entre as prioridades operacionais das agências de inteligência e as necessidades informacionais dos tomadores de decisão, sejam eles os chefes de governo, seus ministros, os comandantes militares e chefes de polícia. Esses tomadores de decisão são ao mesmo tempo os “*principals*” das agências (seus “gerentes”) e os consumidores de seus produtos. Dada a complexidade organizacional e funcional dos atuais sistemas nacionais de inteligência e segurança, os comitês do Poder Executivo encarregados de supervisão e controle externo tendem a ser também especializados no controle da legalidade, das prioridades, dos arranjos organizacionais, dos processos internos e/ou na qualidade dos produtos de inteligência. Portanto, para avaliar o desempenho de qualquer instituição de controle externo das atividades de inteligên-

cia, é preciso ter claro sua *expertise* institucional no campo geral da supervisão executiva.

Uma segunda observação preliminar diz respeito à influência do tipo de governo sobre o desenho organizacional das instâncias de controle externo e supervisão. Não é demais destacar, como o fazem José Antonio Cheibub e Adam Przeworski (1999:223), que, embora as diferenças entre democracia e ditadura sejam cruciais para explicar as relações mais gerais do Estado com os diversos grupos sociais, em se tratando de mecanismos de *accountability*, a diferença relevante se dá internamente à democracia, entre regimes parlamentaristas e regimes presidencialistas. Em parte por isso, no restante deste artigo serão utilizados, principalmente, exemplos retirados da experiência federativa e presidencialista dos Estados Unidos, pois apesar da diferença gigantesca de escala operacional esta é mais próxima do marco constitucional adotado no Brasil e isso facilita a compreensão das funções dos diferentes mecanismos de supervisão<sup>27</sup>.

Naturalmente, casos nacionais como o do Canadá, com sua ênfase na área de inteligência de segurança (*security intelligence*), um desempenho institucional positivo dos mecanismos de controle externo e uma escala de operações do sistema nacional de inteligência compatível com a dos principais países latino-americanos, seriam igualmente interessantes e merecedores de análise. Mas o modelo parlamentarista adotado naquele país neutraliza boa parte da divisão adotada aqui entre mecanismos de supervisão do Poder Executivo e do Poder Legislativo. No Canadá, o principal mecanismo de supervisão existente é o *Security Intelligence Review Committee* (SIRC), uma comissão não parlamentar formada por conselheiros do primeiro-ministro (*privy councillors*). De modo geral, o envolvimento direto do Parlamento no controle dos órgãos de inteligência canadense é baixo e é no *Privy Council Office* (PCO) que se localizam as principais instâncias de supervisão externa das agências de inteligência daquele país. Existe um subcomitê de segurança nacional no *Standing*

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

*Committee on Justice and Legal Affairs* do Parlamento, mas como o governo depende inteiramente da manutenção de uma maioria na Câmara Baixa do Parlamento, a tendência é que os assuntos de inteligência e segurança sejam deixados exclusivamente para os ministros responsáveis<sup>28</sup>.

No caso dos Estados Unidos, a divisão de Poderes e os mecanismos de *checks and balances* entre o Congresso e a Presidência levam a uma diferenciação mais clara entre os mecanismos de supervisão e controle existentes no âmbito do Poder Executivo e do Poder Legislativo. No Executivo, as diversas instâncias de supervisão, gerenciamento e coordenação das políticas de inteligência acompanham a complexidade do sistema e visam manter essas funções no âmbito do próprio Poder Executivo<sup>29</sup>.

Na Presidência da República existe, desde a década de 50, uma comissão de notáveis, o *President's Foreign Intelligence Advisory Board* (PFIAB), que tem poderes para solicitar relatórios aos inspetores-gerais e para conduzir estudos independentes, fornecendo aconselhamento direto ao presidente da República sobre a política de inteligência, a qualidade do trabalho das agências e, inclusive, sobre a legalidade de certas ações. Os membros do *board* são nomeados e estão à disposição do presidente. Segundo autores como Pat Holt (1995:202-205) e Mark Lowenthal (2000:134), essa proximidade do órgão supervisor independente em relação ao presidente tem sido tanto um fator positivo quanto um risco. Na época de seu primeiro *chairman* (James Killian, presidente do *Massachusetts Institute of Technology*), o PFIAB trabalhou principalmente sobre temas técnicos e sobre falhas nos procedimentos operacionais das agências, tendo obtido significativo impacto com suas recomendações. A partir dos anos 80, as nomeações para o *board* passaram a ser crescentemente pautadas por necessidades políticas e a relevância do órgão teria declinado. Através de uma subcomissão do PFIAB chamada *Intelligence Oversight Board* (IOB), o escritório da Presidência conta também com um ponto focal

para o recebimento de informações sobre eventuais ilegalidades cometidas pelos serviços de inteligência, encaminhadas pelos inspetores-gerais, por funcionários das agências ou diretamente pelo público. De modo geral, o pequeno número de funcionários de apoio e o funcionamento excessivamente *ad hoc* do PFIAB são restrições importantes ao exercício de seu papel supervisor<sup>30</sup>.

De forma mais orgânica e permanente, a Presidência exerce controle sobre as atividades de inteligência através do *staff* do *National Security Council* (NSC). O diretor de programas de inteligência do NSC teria, ao menos em certo grau, condições para direcionar as ações das agências. A própria legislação estabelece que o diretor central de inteligência se reporta ao presidente e ao NSC e, além disso, o fato de a burocracia altamente especializada do Conselho ser nomeada pelo presidente para ajudá-lo a formular e a defender a visão presidencial sobre os temas de segurança nacional, tende a garantir-lhe autoridade para demandar os serviços de inteligência através de vários mecanismos institucionais (inclusive a *Situation Room* na Casa Branca para monitoramento de crises). Segundo Amy Zegart (1999:76-108), uma das principais características da atual estrutura do NSC é que o crescimento do papel do assessor de segurança nacional como diretor de uma grande equipe de formulação de políticas de segurança foi acompanhado pelo esvaziamento relativo do papel do Conselho, entendido enquanto a reunião formal de seus membros estatutários (o presidente, o secretário de Defesa e o secretário de Estado). Isso faz do NSC quase exclusivamente um órgão assessor da Presidência. Por isso mesmo, o desempenho do *staff* do NSC dedicado à supervisão das atividades de inteligência é profundamente dependente do interesse do próprio presidente por esses temas. Como lembra Jeffrey Richelson (1999:384-386), a atual estrutura de apoio para o diretor de programas de inteligência do NSC é simplesmente a última de uma série histórica de comitês que tiveram suas prioridades e composição alteradas a cada nova eleição presidencial<sup>31</sup>.

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

Além dessas duas instâncias, o sistema de supervisão do Poder Executivo nos Estados Unidos abrange ainda os foros existentes no âmbito do escritório do diretor central de inteligência (ODCI) e do Departamento de Defesa (DoD), para mencionar apenas os mais importantes naquele contexto<sup>32</sup>.

Como o DCI é, simultaneamente, coordenador de todo o sistema de inteligência dos Estados Unidos e também diretor da CIA, parte das reformas introduzidas na década de 90 visou aumentar a capacidade gerencial do DCI sobre o sistema e separar as instâncias de coordenação-geral da direção imediata da CIA. Assim, existem hoje inúmeras instâncias no escritório do DCI voltadas para a supervisão das atividades de inteligência, algumas colegiadas e outras executivas. Dentre os fóruns colegiados mais importantes, deve-se mencionar o *Executive Committee (IC/EXCOM)* e o *National Foreign Intelligence Board (NFIB)*. Ambos são compostos pelos dirigentes das principais agências de inteligência e pelos responsáveis pela supervisão nos ministérios. O IC/EXCOM auxilia o DCI a rever a política nacional de inteligência, o planejamento e as prioridades de alocação de recursos e de obtenção de informações. Também estabelece padrões de avaliação gerencial e indicadores de desempenho. Com uma composição um pouco mais ampla, o NFIB tem como tarefa principal revisar e aprovar as estimativas nacionais de inteligência (NIE), o principal documento analítico produzido pelos serviços de inteligência norte-americanos. Em tese, esse *board* também é responsável por examinar e coordenar os esforços das várias agências em relação à inteligência externa (*foreign intelligence*), definir procedimentos para o compartilhamento das informações obtidas por diferentes agências e aprovar acordos internacionais com agências de inteligência de outros países. Dentre os órgãos executivos que auxiliam diretamente o DCI, deve-se mencionar o *Community Management Staff (CMS)* e o *National Intelligence Council (NIC)*. Basicamente, a função do CMS é elaborar, avaliar, justificar e monitorar o orçamento de inteli-

gência externa dos Estados Unidos, o *National Foreign Intelligence Program* (NFIP). Para isso, equipes gerenciais formam grupos de trabalho especializados em diferentes áreas de planejamento estratégico, tradução das necessidades dos usuários em prioridades de coleta, integração de recursos entre diferentes disciplinas de coleta e avaliação de desempenho. Enquanto a função do CMS é gerencial (funcionando como o braço executivo do IC/EXCOM), o NIC é basicamente um órgão analítico (que elabora as análises de longo prazo que são enviadas para a aprovação do NFIB)<sup>33</sup>. Dividido em doze áreas geográficas e funcionais, cada uma dirigida pelo analista mais veterano da *Intelligence Community*, o NIC é responsável pela elaboração anual de estimativas nacionais de inteligência e também por conduzir avaliações estratégicas com recursos integrados de todas as agências de inteligência do país<sup>34</sup>.

Em todos os ministérios que possuem órgãos de inteligência ou de segurança, há também instâncias de supervisão e gerenciamento. Para mencionar apenas um exemplo, no Departamento de Defesa três autoridades principais exercem funções de supervisão e coordenação das atividades de inteligência em organizações subordinadas ao Pentágono. Além do inspetor-geral, existe um *Assistant to the Secretary of Defense for Intelligence Oversight* (ATSD-IO), responsável por garantir que as atividades de inteligência sejam conduzidas em conformidade com as leis e as diretrizes executivas. No âmbito do escritório do *Assistant Secretary of Defense for Command, Control, Communications and Intelligence* (ASD-C<sup>3</sup>I) concentra-se a maior parte das funções executivas de controle e revisão na área de inteligência militar, desde o gerenciamento da formação de recursos humanos até a revisão das arquiteturas de sistemas de suporte para a coleta de inteligência tática. No caso do *Under Secretary of Defense for Acquisitions, Technology and Logistics* (USD-AT&L), são significativas as atividades de controle e supervisão sobre os programas de pesquisa, desenvolvimento e aquisição de sistemas e plataformas de coleta de inteligência desen-

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

volvidos por agências militares que lidam com grandes orçamentos, tais como NRO, DARO, DARPA e DTRA<sup>35</sup>.

Por mais complexas que sejam essas instituições de controle, é preciso lembrar que as organizações que elas devem controlar tendem a ser ainda mais complexas e diferenciadas funcionalmente. Não há estudos sistemáticos sobre o desempenho dos órgãos de supervisão do Poder Executivo, mesmo nos Estados Unidos<sup>36</sup>. No entanto, é possível pelo menos identificar três tipos de dificuldades que os órgãos de controle têm de enfrentar.

Do ponto de vista gerencial, trata-se da dificuldade de se estabelecer uma relação clara entre os *inputs* (orçamentários, tecnológicos e de pessoal) e os *outputs* (produtos finais) em muitos dos sistemas e áreas de atuação das agências de inteligência<sup>37</sup>. Do ponto de vista político, trata-se da dificuldade de avaliar o relacionamento adequado entre os analistas de inteligência e os responsáveis pelo processo de tomada de decisões em diversos contextos de formulação e execução de políticas de segurança, defesa e relações exteriores. Como salienta Michael Herman (1996:298-304), é extremamente difícil medir o valor e o impacto do conteúdo informacional dos produtos de inteligência na qualidade das políticas públicas, o que torna ainda mais exigente o monitoramento da satisfação dos usuários com os produtos e serviços fornecidos pelos órgãos de inteligência<sup>38</sup>. Finalmente, do ponto de vista do controle da legalidade dos atos dos serviços de inteligência, trata-se menos de alguma dificuldade intransponível para o exercício de uma supervisão efetiva e mais da dificuldade de se manter a confiança do público e a legitimidade das ações do Poder Executivo em situações de risco potencial nas quais um Poder se propõe a fiscalizar ele próprio.

Como a maioria dos instrumentos de controle existentes no Poder Executivo surgiu em contextos em que o governo pretendia antecipar um envolvimento maior do Congresso, isto sugere que apesar de o

Poder Executivo dispor dos mecanismos mais efetivos de controle e gerenciamento das atividades de inteligência, dada a natureza dessas atividades a confiança do público só pode ser mantida com a presença de mecanismos efetivos de supervisão e *accountability* no âmbito do Poder Legislativo.

**7. Supervisão Congressional** — Considerando a fragilidade relativa dos mecanismos de controle externo sobre as atividades de inteligência discutidos até aqui, o papel do Congresso como instituição fiscalizadora do Poder Executivo adquire centralidade justamente porque o Legislativo é considerado o Poder mais representativo nas democracias. Assim, antes de concluir essa parte do argumento, é preciso discutir o grau de controle efetivo que o Congresso tem sobre as atividades de inteligência, além de problematizar a premissa segundo a qual os parlamentares são melhores agentes dos cidadãos do que os burocratas, os presidentes, os juízes ou a mídia em se tratando dessas áreas de políticas públicas.

Segundo Adam Przeworski (1995:80-86), o imperativo da renovação periódica dos mandatos e a proximidade maior com os eleitores influenciam fortemente os parlamentares a agir como agentes dos representados. Por outro lado, é preciso lembrar que os resultados das eleições dependem dos sistemas eleitorais e partidários, da organização interna do processo legislativo e da dinâmica política que tende a neutralizar parcialmente as eleições como mecanismos representativos (ver item 1). Além disso, as preferências dos parlamentares estão longe de se esgotar na preferência intermediária e decisiva da renovação do mandato. Pelo contrário, existe um amplo leque de situações em que os parlamentares agem segundo suas próprias preferências e não segundo as dos eleitores. Em especial, não existe nenhuma relação necessária e direta entre o interesse geral dos cidadãos em um governo ágil e transparente e uma atuação específica dos parlamentares na supervisão de qualquer agência executiva que não esteja sob os holofotes de uma crise política ou administrativa imediata. Final-

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

mente, mesmo que a supervisão sistemática dos órgãos do Poder Executivo seja do interesse dos cidadãos e os parlamentares ajam como agentes perfeitos do público em relação a essa preferência, resta saber se o Congresso como instituição é capaz de realizar tal supervisão satisfatoriamente.

Ao contrário da hipótese adotada por autores como William Niskanen (1971) e outros expoentes da teoria da escolha pública (*public choice*) sobre o excessivo insulamento burocrático das agências governamentais e a precária supervisão congressual como causas do crescimento ineficiente do gasto público e da conseqüente oferta de um nível subótimo (excessivo) de serviços governamentais, trabalhos neo-institucionalistas como os de McCubbins, Noll e Weingast (1987), Terry Moe (1990) e outros já demonstraram que o Poder Legislativo é capaz, especialmente através de suas comissões, de exigir informações das agências do Poder Executivo e de formular suas próprias preferências sobre gastos e níveis de *output*. Quando as burocracias governamentais são forçadas a revelar seus custos reais ou qualquer escala de oferta de serviços, o Congresso pode garantir que o nível de atividade governamental seja mais próximo das suas preferências do que supunham os modelos anteriores<sup>39</sup>.

Mesmo concordando com isso, Amy Zegart (1999:1-53) mostra a necessidade de uma especificação mais precisa das condições institucionais e contextuais que afetam as interações do Congresso com diferentes tipos de burocracias. No caso das chamadas agências governamentais de segurança nacional (Ministérios de Relações Exteriores, Forças Armadas, serviços de inteligência e de segurança etc.), as mesmas premissas neo-institucionalistas conduziram a autora a conclusões bastante distintas sobre a capacidade de o Congresso efetivamente controlar os órgãos governamentais.

Para Zegart, os parlamentares tendem a evitar envolvimento em atividades de supervisão das agências de segurança nacional porque isso

implica não só altos custos transacionais para a obtenção de informações, como também muitos conflitos para construir a autoridade necessária ao exercício efetivo da supervisão. Devido ao segredo governamental e à baixa densidade de grupos de interesse atuando nessa área na sociedade civil, o tempo de construção de laços de confiança e do conhecimento especializado necessários para uma atuação relevante é simplesmente demasiado para parlamentares que precisam “mostrar serviço para seus eleitores”, tendo em vista o imperativo intermediário da renovação do mandato ou da progressão na carreira política. Além dos custos serem elevados, o retorno esperado é baixo, pois a segurança nacional é um bem público (*public good*) e isso reduz as oportunidades de ganho político individual associadas à lógica distributiva de funcionamento do Congresso (*logrolling e pork-barrell*). Afinal, como se trata de áreas de políticas públicas sob domínio constitucional e historicamente reafirmado do Poder Executivo, qualquer ação dos congressistas para reduzir dotações orçamentárias, criar ou eliminar órgãos, modificar seu desenho organizacional ou limitar a liberdade de manobra dos governantes envolve o risco de acusações de que o Legislativo está enfraquecendo a capacidade de defesa militar e política dos interesses e da segurança da nação.

Portanto, os parlamentares que tendem a envolver-se de forma dura-doura e especializada com temas de política externa e segurança nacional são aqueles que pretendem um dia concorrer a cargos no governo, ou que têm vínculos com grupos de interesse que são relevantes em sua região eleitoral (*e.g.* os empregados de uma fábrica de satélites em sua *constituency*), ou ainda aqueles que têm preocupações normativas e preferências associadas à segurança enquanto bem público. Mesmo que esses parlamentares tenham incentivos eleitorais para fazer da supervisão sobre as agências de inteligência uma alta prioridade dos seus mandatos, eles são poucos em qualquer legislatura e dificilmente utilizarão seu capital político para tentar mobilizar o Congresso ou os demais parlamentares que não compartilham a

mesma agenda temática. O argumento geral de Zegart é plausível, mas não elimina a necessidade de um comentário específico sobre a dinâmica de trabalho dos comitês de inteligência do Congresso.

No contexto institucional dos Estados Unidos, a supervisão congressional sobre as atividades de inteligência (e sobre a área de segurança nacional de modo geral) baseia-se em algumas capacidades constitucionais e políticas bastante específicas<sup>40</sup>. Dada a centralidade das comissões temáticas na organização do processo legislativo no *U.S. Congress*, a maioria dos exemplos será retirada diretamente da experiência dos comitês de inteligência do Senado (*Senate Select Committee on Intelligence* — SSCI) e da Câmara de Representantes (*House Permanent Select Committee on Intelligence* — HPSCI), instituídos, respectivamente, em 1976 e 1977<sup>41</sup>.

As principais bases da supervisão congressional incluem: 1) a autoridade legislativa propriamente dita e a autorização anual do orçamento; 2) a autoridade para aprovar tratados internacionais e para requerer relatórios e informações ao Poder Executivo; 3) o poder para confirmar a nomeação de indivíduos indicados pelo presidente para certos cargos e 4) a autoridade para convocar audiências e testemunhos (*hearings*) e iniciar investigações sobre temas considerados relevantes<sup>42</sup>.

Com a exceção do *National Security Act of 1947* e suas sucessivas emendas, a maior parte das regulações sobre a atividade de inteligência nos Estados Unidos é feita através de *Executive Orders* e outras diretrizes administrativas. Entretanto, em ocasiões diversas ao longo da segunda metade do século XX, o Congresso estabeleceu legislação adicional sobre pontos mais específicos (*miscellaneous legislation*)<sup>43</sup>. Anualmente, o grande instrumento de poder do Congresso é que ele não apenas aprova (*authorization*) o orçamento federal, mas também, em um estágio subsequente da tramitação legislativa, define os recursos que serão efetivamente alocados para cada programa ou projeto (*appropriation*). A cada ano fiscal, portanto, uma lei

de autorização deve ser aprovada antes que as agências governamentais possam gastar qualquer dinheiro<sup>44</sup>. Para a área de inteligência, os dois atos legislativos mais importantes são o *Intelligence Authorization Act* e o *Defense Authorization Act*, nos quais uma boa parte dos recursos é inserida sem identificação (verbas secretas). Ao analisar e modificar a proposta orçamentária enviada pelo presidente todos os anos, o Congresso pode controlar o tamanho das agências, os detalhes de cada programa e os planos de desembolso. Uma prática comum também é a introdução de mudanças políticas e organizacionais no funcionamento do sistema norte-americano de inteligência, utilizando-se como veículo legislativo as leis anuais de autorização de fundos<sup>45</sup>. Assim como qualquer outra lei, uma vez aprovadas ao final de um tortuoso processo de tramitação, as leis de autorização orçamentária para o ano fiscal podem ser vetadas pelo presidente, mas isto só ocorre excepcionalmente em função dos altos custos políticos implicados<sup>46</sup>.

A Constituição dos Estados Unidos prevê que a ratificação de tratados internacionais assinados pelo governo depende da sua aprovação por dois terços dos membros do Senado. Embora a análise dos tratados seja normalmente encaminhada ao *Senate Committee on Foreign Relations*, o SSCI é rotineiramente envolvido na avaliação de tratados sobre controles de armas e no monitoramento dos mecanismos de verificação (“*compliance*”). Relatórios secretos e declarações públicas foram emitidos pelo comitê de inteligência do Senado em relação ao SALT II (1979), INF (1988), CFE (1991), START I (1992) e OPEN SKIES (1993), dentre outros. O Judiciário norte-americano também tem interpretado o poder legislativo do Congresso, tal como definido pela Constituição (*Article I, section 8*), como um Poder que tem autoridade para requerer acesso a quaisquer informações que o Poder Executivo tenha sob sua guarda. No caso das atividades de inteligência, essa interpretação tem sido motivo de recorrentes polêmicas entre o Congresso e o presi-

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

dente. Foi o chamado *Case Act of 1972* que estabeleceu que cópias do texto completo de todos os acordos internacionais assinados pelo governo (além dos tratados, que requerem constitucionalmente a aprovação do Senado) deveriam ser enviadas ao Congresso. A partir dali, muitas outras requisições sistemáticas de informações e relatórios foram sendo introduzidas nos Estados Unidos. Em especial, o chamado *Hughes-Ryan Amendment (1974)* que estabeleceu pela primeira vez a obrigatoriedade de um relatório formal e por escrito (*presidential finding*) sobre todas as operações encobertas a ser enviado para os comitês de inteligência, Forças Armadas e relações exteriores das duas Casas do Congresso. Ainda que disposições posteriores tenham determinado que os *findings* sobre operações encobertas deveriam ser entregues apenas aos comitês de inteligência, de modo geral os requerimentos de relatórios não apenas se tornaram uma praxe do sistema de supervisão congressional das atividades de inteligência, como vêm sendo ampliados nos últimos quinze anos<sup>47</sup>.

A terceira fonte de autoridade dos comitês congressuais sobre a *Intelligence Community* é a exigência legal de que o nome do DCI seja investigado, sabatinado e aprovado pelo Senado. Além do DCI, também é necessária a aprovação senatorial para uma série de outros cargos, dentre os quais se destacam: *Deputy Director of Central Intelligence (DDCI)*, *CIA Inspector General (IG)*, *Deputy Director of Central Intelligence for Community Management (DDCI/CM)* e *Assistant Director of Central Intelligence for Administration (ADCIA)*.

Até 1977, o processo de nomeação tendeu a ser burocrático e sem maiores controvérsias, mas desde então alguns “ex-futuros” DCIs indicados pelo presidente retiraram seus nomes como resultado das audiências congressuais ou por antecipação a um veto resultante do processo de arguição e investigação da vida pregressa. Apenas para mencionar alguns exemplos, em 1977, Theodore Sorensen retirou sua indicação quando senadores do SSCI fizeram-lhe críticas por ele

ter se recusado a servir no Vietnã alegando objeção de consciência e também apresentaram argumentos de utilização imprópria de documentos secretos em suas memórias. Em 1987, durante sua primeira indicação para ser DCI, Robert Gates retirou seu nome depois de ter sido questionado sobre seu envolvimento no escândalo Irã-Contras. Mesmo tendo sido confirmado pelo Senado em sua segunda indicação, em 1991, Gates enfrentou uma investigação por conta das alegações de que teria “politizado” as análises de inteligência quando foi diretor de análise da CIA durante as administrações Reagan e Bush. Mais recentemente, em 1997, o ex-assessor de Segurança Nacional de Bill Clinton, Anthony Lake, foi forçado a retirar sua indicação para ser DCI antes mesmo de iniciar o processo de arguição no Congresso. Crescentemente partidário e relacionado com aspectos da vida dos indicados que não têm relação direta com o cargo a ser ocupado, o processo de confirmação senatorial é um recurso de poder significativo para o comitê de inteligência do Senado<sup>48</sup>.

Finalmente, os comitês de inteligência do Senado e da Câmara (*House of Representatives*) podem convocar audiências públicas e secretas, iniciar investigações parlamentares sobre temas controversos e elaborar relatórios próprios de avaliação sobre aspectos estruturais e políticos das atividades de inteligência do governo. Algumas dessas audiências (*hearings*) são realizadas para discutir as opiniões dos parlamentares, do governo e de especialistas sobre aspectos da política de inteligência (*e.g.* as audiências realizadas em 1994 no comitê de inteligência da Câmara para tratar da pertinência ou não da divulgação pública do agregado orçamentário de inteligência), enquanto outras são destinadas à discussão de temas internacionais considerados relevantes para a segurança nacional (*e.g.* as audiências anuais promovidas pelo comitê de inteligência do Senado para que os diretores da CIA, DIA, FBI e de outras agências exponham sua visão sobre as ameaças internacionais contra os interesses e a segurança dos Estados Unidos). As investigações e os relatórios especiais fazem parte da própria gênese

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

dos comitês de inteligência do Congresso, à época das comissões Church (Senado) e Pike (Câmara) para investigar as operações do governo na área de inteligência. Apenas para mencionar um exemplo mais recente, em 1998 o comitê de inteligência do Senado realizou duas investigações sobre a China — uma sobre a alegação de que o governo da China realizou operações de influência durante a eleição presidencial de 1996 e a outra sobre os possíveis impactos sobre a segurança dos Estados Unidos resultantes da transferência de tecnologia de satélites para a China. Essas audiências e investigações representam parte considerável do controle externo das atividades de inteligência por parte do Congresso dos Estados Unidos. Em 1997-1998, somente o SSCI realizou 95 desses *hearings* formais, principalmente secretos, mas também alguns abertos ao público<sup>49</sup>.

Apesar dessas capacidades formais e de um desempenho que vem sendo aperfeiçoado nos últimos quinze anos desde o escândalo Irã-Contras, autores como Pat Holt (1995), Mark Lowenthal (2000) e Loch Johnson (1996) destacam algumas limitações importantes no funcionamento dos mecanismos congressuais de supervisão (*oversight*) e prestação de contas (*accountability*). A partir daquela avaliação, os mesmos autores concluíram que os impedimentos mais importantes para um efetivo controle público através do Poder Legislativo seriam: 1) os limites impostos pelo segredo governamental e os problemas de segurança informacional; 2) o risco de cooptação dos parlamentares; 3) o chamado microgerenciamento das atividades de inteligência e 4) a avaliação da qualidade do trabalho parlamentar.

A instituição do segredo público e as necessidades de segurança operacional e informacional da atividade de inteligência impõem custos transacionais à supervisão congressual. Essa premissa geral, já discutida por Amy Zegart (1999), é verificável até mesmo na legislação que estabelece a obrigatoriedade do fornecimento de informações ao Poder Legislativo. No caso norte-americano, enquanto uma seção da lei afirma que nenhuma informação deve ser retida sob a alegação de

que constituiria uma publicização indevida de informações classificadas, a seção seguinte diz que os comitês de inteligência do Congresso devem ser mantidos completamente informados das atividades, organizações, sistemas e recursos de inteligência do Poder Executivo “na extensão em que isso seja consistente com a proteção contra a divulgação indevida de fontes e métodos ou outros materiais excepcionalmente sensíveis”<sup>50</sup>. Na prática, esse requisito de consistência obriga a existência de procedimentos de checagem de *background* para os parlamentares e assessores dos comitês para a concessão de credenciais de acesso (*security clearances*), a construção de instalações físicas e procedimentos para a armazenagem e trato de informações classificadas e severas limitações sobre a disseminação de inteligência para os demais membros do Congresso, o que coloca um peso adicional sobre os parlamentares que atuam nas comissões. Com tudo isso, o Congresso é visto ainda como uma fonte de vazamentos indevidos de informações, embora isto seja fortemente disputado no caso dos Estados Unidos, onde a maioria dos vazamentos se dá no Poder Executivo. Em muitos casos, certas atividades de inteligência são relatadas apenas oralmente para os presidentes de cada comitê (*chairmen*) e eles devem então decidir pelo Congresso como um todo se alguma ação de controle é ou não necessária.

Além dos limites impostos pelo segredo e por pesados procedimentos de segurança, a efetividade da supervisão congressual pode ser comprometida também pela cooptação dos parlamentares para uma visão acrítica e condescendente em relação às práticas e justificações das agências de inteligência do Poder Executivo. Na medida em que os custos de obtenção de informações e de construção da especialização necessária para um trabalho efetivo de supervisão são muito altos, o risco que se coloca é o do parlamentar ou do assessor ser ostensivamente cooptado ou, mais simplesmente, adotar uma posição excessivamente compreensiva (no sentido de se colocar no lugar do outro, em um ato de *verstehen* peculiar). Ainda mais quando as restri-

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

ções de segurança e a relação intensa de trabalho com os dirigentes dos órgãos governamentais de inteligência (o tipo de camaradagem que os britânicos chamam de “*ring of secrecy*”) tendem a ser utilizadas pelos últimos para avançar suas relações públicas com o Congresso. As medidas para minimizar o risco de cooptação envolvem a fixação de limites temporais para que um parlamentar possa ser membro de uma comissão supervisora de inteligência e um desenho institucional multipartidário que aumente a responsabilidade dos membros em relação às prerrogativas do presidente da comissão. Na verdade, o nível apropriado de supervisão congressional que interessa aos cidadãos é difícil de ser estabelecido se esse não é um tema proeminente na agenda eleitoral, nas campanhas de rua ou nas pesquisas de opinião.

Um terceiro tipo de risco é o chamado microgerenciamento, uma tendência a focar o trabalho investigativo dos comitês parlamentares em detalhes operacionais de uma área ou em casos específicos e desconsiderar os temas mais gerais e substantivos do desempenho do sistema nacional de inteligência como um todo. Mas isso é controverso, pois, como lembra Pat Holt (1995:231), o que para uns é microgerenciamento, para outros é o zelo necessário a um trabalho de supervisão do qual depende a *accountability* de uma área problemática de atuação do Estado contemporâneo<sup>51</sup>.

Finalmente, qualquer comentário sobre a efetividade dos comitês parlamentares de supervisão precisa levar em conta a intensidade e a qualidade das questões levantadas pelos parlamentares durante suas interações com os dirigentes das agências de inteligência. Ou seja, é preciso avaliar aquilo que Frank Smist Jr. (1991) chamou um tanto enviesadamente de atitudes institucionais *versus* atitudes investigativas na supervisão congressional. Tomando os *hearings* públicos sobre a CIA como uma medida formal de *accountability* na área de inteligência, Loch Johnson (1996:89-118) estudou a participação dos parlamentares membros dos comitês de inteligência da Câmara e do Se-

nado nessas audiências. Entre 1976 e 1990, a frequência média de realização dessas audiências públicas foi de 1,6 por ano, somando-se os dois comitês. Em menos de um terço das audiências a maioria dos membros dos comitês esteve presente. Das mais de dez mil perguntas feitas pelos membros dos comitês nessas audiências, apenas 39% das questões levantadas pelos senadores e 36% das questões dos representantes foram perguntas consideradas por Loch Johnson como interrogativas, adversariais ou que demandavam evidências e argumentos mais elaborados (*hardballs*). As demais foram perguntas marcadas por deferência e/ou irrelevância (*softballs*). Mesmo reconhecendo a insuficiência desse estudo para uma avaliação mais integral da experiência norte-americana de supervisão congressional, as conclusões de Loch Johnson parecem reforçar a idéia de que um dos principais problemas com os mecanismos horizontais de *accountability* democrática na área de segurança nacional é a própria disposição dos parlamentares em informar-se e atuar mais decisivamente (*idem*; Smist Jr., 1991).

Muito mais do que uma peculiaridade dos comitês norte-americanos, esses problemas são gerais e tendem a ser relatados em diferentes trabalhos sobre supervisão congressional e *accountability* horizontal das atividades de inteligência e que focam casos como os do Canadá, Grã-Bretanha, Austrália, Escandinávia, África do Sul e Argentina. Embora isso seja insuficiente para conferir solidez comparativa à tese de Amy Zegart (1999), inclusive porque se observa um desenvolvimento institucional importante ao longo da última década através da formação de comitês conjuntos de inteligência e segurança em muitos Legislativos bicamerais, os problemas identificados aqui mostram como ainda se está longe de contar com um sistema de supervisão congressional efetivo sobre as atividades de inteligência e de segurança nacional nas democracias.

Em síntese, dos sete mecanismos de supervisão e controle externo discutidos aqui, os mais efetivos são os mecanismos internos ao pró-

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

prio Poder Executivo (mandatos legais, inspetorias e mecanismos de coordenação) e os comitês parlamentares especializados em temas de inteligência, defesa e política externa. Mesmo sendo desejável um investimento institucional específico na melhoria do desempenho dos sete tipos de controle externo, os comitês parlamentares são mais importantes, especialmente quando têm capacidade de aprovar legislação mandatória, decidir sobre os orçamentos e verificar com independência quaisquer documentos e informações solicitados.

### **Conclusão**

A habilidade de controlar fluxos e acervos informacionais é decisiva para a maximização de poder. No caso da atividade de inteligência, as informações relevantes sobre a práxis das agências não estão disponíveis diretamente para o público e sua disseminação é regulada pelo segredo governamental. A principal razão alegada para esse controle governamental é o dano potencial que uma disseminação indiscriminada de dados militares, econômicos e políticos sobre as ameaças poderia causar para a segurança do Estado e dos cidadãos. Por isso quem dirige os órgãos e fixa as regras institucionais de um sistema de inteligência e segurança nacional concentra uma quantidade não desprezível de poder. Nas sociedades que se pretendem democráticas, isso traz consigo um risco inevitável. Como já disse alguém, se for verdade que o poder corrompe, e o poder absoluto corrompe absolutamente, então o poder secreto corrompe secretamente e deve por isso ser cuidadosamente limitado e supervisionado<sup>52</sup>.

Em *politie*s democráticas os serviços de inteligência e segurança detêm poderes extraordinários para proteger as liberdades, os valores e os interesses dos cidadãos. Precisamente por causa desses poderes, tais serviços (bem como as polícias e as Forças Armadas que formam com eles o núcleo coercitivo do Estado) podem causar danos a essas mesmas liberdades e às instituições democráticas.

Por controlar um importante corpo de informações, por ter especialização em técnicas de vigilância e interceptação de comunicações e por operar uma grande quantidade de recursos sob um manto de segredo, um aparato de inteligência pode se transformar em uma ameaça para o governo a que serve e para os cidadãos do próprio país. Em um extremo da curva de risco está a instrumentalização dos serviços de inteligência por parte de um governo ou de dirigente que poderia utilizá-lo contra seus oponentes políticos internos ou segmentos mais ou menos vastos da população, enquanto no outro extremo está o risco de autonomização dos serviços e sua transformação em centros de poder independentes no sistema político.

De modo geral, a reflexão realizada até aqui sugere que os serviços de inteligência são razoavelmente responsivos aos governantes. Ou seja, que muitos dos abusos e escândalos associados à área de inteligência têm origem nas próprias diretrizes operacionais emanadas dos governantes e comandantes. Além disso, como a doutrina da “negação plausível” (*plausible deniability*) induz, as ações na área de inteligência devem ser conduzidas de modo a permitir ao governo negar seu envolvimento, aprovação ou mesmo o conhecimento das operações para evitar desgastes diplomáticos e crises internacionais. Além disso, a operação desse mecanismo tende a reforçar a convicção de que os governantes controlam mais efetivamente os serviços de inteligência e segurança do que eles dizem ou parecem controlar. Daí que o risco maior se encontra na ameaça às liberdades dos cidadãos, em função da instrumentalização dos serviços por governantes, e não na autonomização dos serviços. Mesmo assim, devido aos recursos tecnológicos e à escala em que operam tais sistemas de inteligência nos países mais industrializados, aos problemas do segredo compartimentado juntou-se progressivamente o peso da tecnocracia, destacado em particular por John K. Galbraith em *O Novo Estado Industrial* (1985). Juntos, o segredo e a tecnologia tendem a consti-

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

tuir um grande desafio para o controle público das atividades de inteligência, mesmo nas poliarquias mais institucionalizadas<sup>53</sup>.

Essas duas dimensões — o segredo e a tecnologia de controle dos eventos políticos — compõem aquilo que Norberto Bobbio (2000:399-415) chamou de “poder invisível” que corromperia a idéia democrática a ponto de impedir, no limite, que se possa dizer que a democracia existe onde existem serviços de inteligência<sup>54</sup>. Mesmo deixando de lado aqui a discussão mais geral sobre o grau de afastamento das poliarquias dos ideais democráticos, o fato de países como o Canadá, Estados Unidos, Suécia e os demais países europeus ocidentais — considerados entre os mais democráticos do mundo segundo quaisquer padrões — contarem com serviços de inteligência mais ou menos poderosos indica duas coisas diferentes: por um lado, que a mera presença de serviços de inteligência não viola as condições institucionais de existência da poliarquia<sup>55</sup>; por outro, isso está longe de significar que o recurso a essas atividades seja isento de problemas, dilemas, tensões e situações de perda de controle mesmo naqueles países<sup>56</sup>.

Por tudo isso, o tema do controle externo sobre as atividades de inteligência é inescapável e central, embora reconhecidamente difícil. Nos regimes democráticos, esse controle é exercido não pelos cidadãos individualmente ou mesmo pelo conjunto de representantes parlamentares, mas por comissões especiais, corregedorias e comitês com regras de funcionamento especiais. No caso do Poder Executivo, trata-se mais da supervisão dos mandatos legais das agências e do controle administrativo sobre a eficiência no cumprimento de missões e prioridades. No caso da supervisão congressual ou parlamentar, são as próprias missões e prioridades das agências de inteligência que precisam ser questionadas, supervisionadas e legitimadas.

Embora as noções de interesse nacional e de segurança nacional (que justificam em última análise as atividades de inteligência) não possam ser concebidas por governantes democráticos nos mesmos termos que

a *Raison d'État* do Antigo Regime, existem novas razões práticas e morais para a tensão entre segurança estatal e segurança individual. Algo semelhante ocorre com os segredos, que já não correspondem aos *arcana imperii* dos reis absolutistas, uma vez que se trata agora de uma forma relativamente excepcional de regulação governamental de fluxos de informações. Entretanto, como essa excepcionalidade é parcialmente neutralizada pela escala em que essa forma de regulação é empregada, surgem novas tensões entre segredo governamental e direito à informação<sup>57</sup>.

Assim, mesmo reconhecendo a validade e mesmo a vitalidade das justificativas associadas à segurança estatal e ao segredo governamental no mundo pós-Guerra Fria, o ponto central deste artigo é a necessidade de uma maior efetividade dos mecanismos externos de controle sobre o Poder Executivo nessas áreas. Tanto do ponto de vista dos modelos institucionais e procedimentos mais adequados e efetivos para a supervisão externa das atividades de inteligência, quanto da reflexão sobre os problemas éticos associados à segurança nacional, à espionagem internacional, ao segredo governamental, ao uso de operações encobertas e aos acordos secretos entre governos para compartilhamento de inteligência, a discussão sobre o impacto das atividades de inteligência tendeu a ser subestimada até aqui na teoria democrática<sup>58</sup>.

Trata-se de uma lacuna significativa, pois mesmo nos países mais democráticos os mecanismos de supervisão congressional são muito recentes e têm evidentes problemas de desempenho institucional. Na medida em que a institucionalização dos serviços de inteligência envolve não apenas a obtenção de “estabilidade” organizacional, mas também um longo e acidentado percurso através do qual eles se tornam organizações “valiosas” para o público, esse é um processo que está fortemente relacionado à transparência, ou seja, à capacidade de o público ver e julgar, por si mesmo, os atos dos governantes na área de inteligência. Mesmo que os serviços de inteligência contemporâ-

neos se tornem suficientemente ágeis para se estabilizarem organizacionalmente no novo contexto internacional, restará ainda o grande desafio de se obter um grau de publicidade compatível com tal agilidade, um desafio que marcará o processo de institucionalização dessas agências ainda por muito tempo.

(Recebido para publicação em setembro de 2001)

---

## Notas

- 1.** Este trabalho, com ligeiras modificações, corresponde à terceira seção do capítulo 3 de minha Tese de Doutorado, intitulada *Serviços de Inteligência: Agilidade e Transparência como Dilemas de Institucionalização*, defendida junto ao Programa de Doutorado em Ciência Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), em outubro de 2001. Para um argumento complementar ao desenvolvido aqui, remeto a três outros trabalhos de minha autoria: Cepik (2001a); sobre a tensão entre segredo, informações e democracia, ver Cepik (2001b; 2000).
- 2.** A formulação geral do dilema da representatividade, a distinção entre responsividade (*ex ante*) e *accountability* (*ex post*), bem como a reflexão sobre a centralidade do acesso à informação para a efetividade dos mecanismos de controle público que garantem a representatividade, são três temas formulados de maneira mais extensa em Przeworski *et alii* (1999:1-27, 329-344). Para a distinção entre mecanismos verticais de *accountability* (eleições) e mecanismos horizontais derivados da doutrina da separação de Poderes e exemplificados pelos *checks and balances* previstos pela Constituição dos Estados Unidos, ver O'Donnell (1991).
- 3.** Embora a bibliografia sobre controle externo das atividades de inteligência seja cada vez mais extensa, existem poucos trabalhos teoricamente orientados sobre o papel e o desempenho institucional dos mecanismos de supervisão e controle de atividades de inteligência e segurança. Por outro lado, como se pode notar lendo o livro recente editado por Przeworski *et alii* (1999) e mesmo o artigo de O'Donnell (1991), a reflexão sobre *accountability* na teoria democrática contemporânea prefere simplesmente contornar o problema da segurança nacional. De resto, a maior parte do material existente é bastante descritivo e foca apenas os casos nacionais mais conhecidos (Estados Unidos, Canadá,

Grã-Bretanha etc.) ou, quando são estudos comparativos, estes tendem a concentrar-se em um tipo de mecanismo ou de agência. Por sua qualidade, destaca-se também aqui o livro dos juristas britânicos Lustgarten e Leigh (1994, esp. caps. da parte V — Controlling National Security Institutions). Note-se, porém, que os dois autores analisam apenas os serviços de inteligência e segurança (*security intelligence*) “domésticos”, voltados para a atuação dentro dos países, excluindo da análise as especificidades da supervisão e dos mandatos legais das agências de inteligência externa (*foreign intelligence*). Lustgarten e Leigh fazem uma comparação exemplar dos mecanismos de controle sobre o MI-5 britânico, o CSIS canadense e o ASIO australiano. A motivação inicial dos dois autores foi a introdução de um mandato legal (inédito e muito genérico) para o *Secret Service* (MI-5) em 1989. Para uma avaliação do funcionamento dos novos mecanismos de *oversight* e *accountability* durante o governo conservador de John Major, ver Gill (1996). Um trabalho recente sobre a reforma dos serviços de inteligência interna (*security intelligence*) na Europa Oriental é o de Williams e Deletant (2001). Uma descrição breve dos casos norte-americano e canadense, para fins de contraste com o caso brasileiro, é feita na parte IV — O Poder Legislativo e os Serviços Secretos — do trabalho de Emilio (1992). Na Argentina, autores como Eduardo Estévez, Manuel Ugarte e Eduardo Balbi têm escrito sobre estruturas de controle e tendências. Ver, p. ex., Estévez (2000). O desempenho institucional dos inspetores-gerais e corregedores de órgãos de inteligência e segurança do Canadá, Estados Unidos, Grã-Bretanha e Austrália é analisado em Weller (1997). O mesmo autor publicou em Weller (2000) um artigo interessante sobre a fragilidade dos sistemas de supervisão nos países escandinavos. Uma “descrição densa” do papel da mídia, do Poder Executivo e do Congresso na supervisão dos serviços de inteligência norte-americanos é oferecida por Holt (1995). São excelentes introduções ao problema, os caps. 10 (Oversight and Accountability) e 13 (Ethical and Moral Issues) de Lowenthal (2000). Além de outras referências mencionadas ao longo da seção, vale conferir dois relatórios produzidos por analistas do serviço de pesquisa do Congresso norte-americano: U.S. Congress, *Legislative Oversight of Intelligence Activities: The U.S. Experience*. Senate Select Committee on Intelligence (SSCI). Report, 103rd Congress, 2nd Session, Senate Print 103-88, October, 1994, 157pp. Além de apresentar sistematicamente a evolução do sistema de supervisão congressual, estrutura, mandatos e operações dos comitês de inteligência do Senado e da Câmara, essa publicação traz anexos os principais textos legais e documentos relevantes para o estudo do caso norte-americano. Vale a pena também a leitura de um relatório mais antigo, mas ainda bastante útil, que compara brevemente os mecanismos de supervisão das atividades de inteligência nos Estados Unidos, Dinamarca, Alemanha, Itália, Holanda, Austrália, Nova Zelândia, Grã-Bretanha, Canadá e Austrália: U.S. Congress, *Intelligence*

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

*Oversight in Selected Democracies. A Report Prepared by John Prados and Richard A. Best Jr. Congressional Research Service (CRS), September 21, 1990.*

**4.** Para a distinção entre instituições externas e normas sociais internalizadas nas interações de indivíduos, ver Elster (1994:137-148, 174-186). Para uma introdução ao problema da atividade de inteligência enquanto profissão sociologicamente reconhecível na práxis social, ver Bruneau (2000:28-33).

**5.** A discussão sobre traços individuais e características sistêmicas afetando o comportamento dos eleitores é sintetizada criticamente em Reis (1999).

**6.** Por definição, governantes não são agentes perfeitos do público, pois têm seus próprios interesses, valores e finalidades. Regimes democráticos contemporâneos são, nos termos de Schumpeter e Dahl, oligarquias selecionadas através de mecanismos relativamente pacíficos e competitivos, principalmente eleições, o que faz toda a diferença para os governados quando o mecanismo é comparado a qualquer outra forma de governo oligárquico não-democrático, i. e., autocracias, tiranias ou ditaduras de qualquer espécie (cf. Schumpeter, 1984).

**7.** A relação mais geral entre mídia e democracia é abordada do ponto de vista da teoria social por Thompson (1996).

**8.** Sobre a mídia e os serviços de inteligência nos Estados Unidos, ver Holt (1995:171-188). Os trabalhos investigativos de jornalistas como Bob Woodward, Carl Bernstein, Jim Hoagland e Walter Pincus podem ser considerados exemplares de uma cobertura crítica mais ou menos isenta, que se concentra nos problemas substantivos e não apenas na denúncia pontual de um escândalo, falha ou má conduta. Para uma ilustração deste ponto — e também de suas ambigüidades —, vale a pena a leitura do livro bastante criticado do jornalista Bob Woodward (1987) sobre as operações encobertas da CIA durante o governo Reagan. Um trabalho ainda hoje útil no caso brasileiro é o livro da jornalista Ana Lagôa (1983) sobre o Serviço Nacional de Informações na época do regime militar.

**9.** Para uma sinopse da literatura e da filmografia sobre espionagem e inteligência, ver Polmar e Allen (1997:336-338, 379-382). Um problema relacionado, mas que exigiria um tratamento mais detalhado, é o da utilização de meios de comunicação próprios ou de terceiros para operações encobertas (*covert actions*) ou para fins de guerra psicológica. Para uma descrição sintética das operações de propaganda no contexto de uma tipologia das operações encobertas, ver Godson (1995:120-183) e Shulsky (1992:83-109).

**10.** Note-se que, do ponto de vista operacional, é bastante diferente a utilização de um cargo em um veículo de comunicação como fachada para um oficial de inteligência agindo sem cobertura diplomática (um NOC ou, para utilizar o

jargão soviético, um “ilegal”) e o recrutamento de um jornalista de carreira para prestar serviços para um órgão de inteligência. Assim como é diferente a tentativa, mais ou menos bem-sucedida, de manipular a mídia a respeito de algum tema, do estabelecimento de empresas ou veículos de comunicação inteiramente sob controle do órgão (“*front*” organizations) (cf. Godson, 1995:120-183).

**11.** Segundo Loch Johnson estimou, nos 25 anos anteriores (1950-1975) a CIA havia empregado pelo menos 400 jornalistas norte-americanos de vários veículos impressos, rádios e cadeias de televisão para operações no exterior. As diversas trocas de acusações de espionagem entre Rússia e Estados Unidos ao longo da década de 90 envolveram seguidamente acusações sobre o emprego de jornalistas, o que indica claramente que as declarações de Bush e Primakov não significavam o fim de todo e qualquer uso da mídia para fins de obtenção de *humint*, mesmo ou principalmente após a Guerra Fria (ver Johnson, 1989:182-203).

**12.** Sobre terceirização de coleta de inteligência a partir de fontes ostensivas (*osint*) e sobre as relações entre empresas de comunicação, firmas de “*Business Intelligence*” e agências governamentais, ver Steele (2000).

**13.** Em geral, a divulgação de segredos pela mídia ocorre porque há um “vazamento” do interesse de alguma autoridade, tema já considerado na seção anterior. No caso de divulgações passíveis de acusação de traição, o parágrafo 798 (disclosure of classified information) do capítulo 37 (Espionage and Censorship) do Title 18 do United States Code [U.S.C.], por exemplo, proíbe explicitamente a publicação de qualquer informação classificada referente a códigos, cifras, sistemas criptográficos, atividades de *sigint* ou informações obtidas a partir de operações de *sigint*. Há outras restrições, como a divulgação da identidade de oficiais de inteligência operando sob cobertura no exterior, proibida pelo *Intelligence Identities Protection Act of 1982*. Cf. U.S. Congress, *Compilation of Intelligence Laws and Related Laws and Executive Orders of Interest to the National Intelligence Community*, Washington, D.C., GPO, 1998, pp. 359-366.

**14.** Exemplos de diretrizes executivas mais específicas e na maioria das vezes classificadas são, no contexto norte-americano, as diretrizes presidenciais (e.g. PDD/NSC # 35: *Intelligence Requirements/National Needs Process*, de fevereiro de 1995), as diretrizes do Conselho de Segurança Nacional (e.g. DCID # 2/09 — SECRET: *Management of National Imagery Intelligence*, de janeiro de 1992), bem como as diretrizes do Departamento de Defesa (e.g. DoDD # 5240.12: *DoD Intelligence Commercial Activities*, de janeiro de 1996).

**15.** U.S. Congress, *Compilation of Intelligence Laws and Related Laws and Executive Orders of Interest to the National Intelligence Community*, Washing-

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

ton, D.C., GPO, 1998, pp. 3-45 (*National Security Act of 1947*) e pp. 729-740 (*Executive Order 12333 of 1981*).

**16.** Sobre a natureza ambígua da atividade de inteligência em geral e especialmente da espionagem no âmbito do direito internacional, um comentário interessante e que ilustra a necessidade de reflexão adicional está feito em Bowman (1995).

**17.** Um ponto decisivo dos mandatos legais concedidos aos serviços de inteligência e segurança em relação à contra-espionagem é a concretização dos princípios de soberania popular e de autogoverno; tentativas de governos ou organizações estrangeiras para influenciar os resultados políticos internos de uma nação soberana são considerados crimes graves porque violam os direitos democráticos dos cidadãos e devem ser prevenidos através do monitoramento por parte dos serviços de contra-inteligência. No caso dos Estados Unidos, mesmo o *lobby* regular de empresas, governos ou ONGs estrangeiras é monitorado, principalmente através da exigência de registro de atividades de estrangeiros (ver U.S. Code, Section 951 of Title 18, *Agents of Foreign Governments*; ver, também, o *Foreign Agents Registration Act of 1938* “as amended” [FARA], in U.S. Congress, *Compilation of Intelligence Laws and Related Laws and Executive Orders of Interest to the National Intelligence Community*, Washington, D.C., GPO, 1998, pp. 421-435).

**18.** Um exemplo desse tipo de viés: não obstante a legislação australiana vetar o engajamento do serviço de segurança — *Australian Security Intelligence Organization* (ASIO) — em operações que violem os direitos dos cidadãos de se manifestarem livremente contra o governo, o mandato do ASIO prevê o uso de medidas preventivas contra o crime de “sedição”, ou seja, a promoção de “hostilidade entre diferentes classes de súditos de Sua Majestade”. As implicações dessa relíquia da lei criminal britânica no contexto contemporâneo, na medida em que “classes de súditos” sejam entendidas como categorias “socioeconômicas” representadas por organizações e partidos, vão desde uma autorização potencial para a vigilância de sindicatos e grupos socialistas revolucionários, até a expectativa absurda de que todos os conflitos distributivos sejam igualmente acompanhados pelos serviços de inteligência e segurança (cf. Lustgarten e Leigh, 1994:405-410).

**19.** Procedimentos judiciais especiais, tais como a concessão de credenciais de segurança para jurados, juízes, promotores e advogados (após procedimentos de checagem de *background*), ou a realização de sessões secretas em locais devidamente protegidos contra o vazamento de informações classificadas associadas às provas do processo, são possíveis, embora custosos. Esses custos reforçam a assimetria informacional que favorece o Poder Executivo em casos de

litígio contra indivíduos e grupos de cidadãos na área de segurança nacional (cf. Lustgarten e Leigh, 1994: 353-359).

**20.** De novo, isso não quer dizer que processos judiciais nunca resultem em revisões independentes e externas de decisões do Poder Executivo na área de segurança nacional. Processos como o da tentativa de cassação do Partido Comunista Australiano (1950), onde a Suprema Corte Australiana recusou a cassação e estabeleceu nuances importantes para os poderes especiais do Poder Executivo em tempos de guerra e de paz, ou casos como o julgamento dos arrombadores do escritório do Partido Democrata no edifício Watergate (1973), que resultou na abertura de processo de *impeachment* contra o presidente Nixon e, posteriormente, na abertura de investigações sobre as violações de direitos civis por parte das agências de inteligência, ilustram o papel crítico que o Judiciário pode desempenhar em situações muito menos dramáticas que envolvam diferentes interpretações sobre aspectos das políticas de segurança nacional. Para uma avaliação da distância entre a jurisprudência dos casos envolvendo a segurança nacional e as concepções liberais mais sofisticadas sobre o papel do Judiciário, ver Dworkin (1977; 1986).

**21.** U.S. Congress, *The Foreign Intelligence Surveillance of 1978: The Five First Years*. Senate Report 98-660, 98th Congress, 2nd Session, 1984, pp. 8-23. Para a íntegra do FISA, ver U.S. Congress, *Compilation of Intelligence Laws and Related Laws and Executive Orders of Interest to the National Intelligence Community*, Washington, D.C., GPO, 1998, pp. 147-174.

**22.** Na Grã-Bretanha existe a posição de comissário do *Security Service* (MI-5) e de comissário das outras duas agências principais de *Foreign Intelligence*, o SIS e o GCHQ. Esses *comissioners* foram instituídos pela legislação de 1989 (MI-5) e 1994 (SIS e GCHQ) e devem ser juízes ou ex-juízes indicados pelo primeiro-ministro. O mandato dos comissários britânicos é restrito. Ambas as posições de comissário têm sido exercidas pela mesma pessoa, o Lord Justice Simon Brown. Existe ainda um comissário para assuntos de interceptação de comunicações, estabelecido pelo *Interception of Communications Act 1985*, que revisa os pedidos de autorização para vigilância eletrônica feitos pelas agências policiais, de segurança e de inteligência e que assiste ao Tribunal especial estabelecido pela mesma legislação em investigações de denúncias sobre abusos na área de interceptação de comunicações. Sobre o desempenho considerado limitado dos comissários britânicos na sua função controladora, ver Gill (1996:313-331) e Weller (1997:390-396). Ver, também, <http://www.official-documents.co.uk/document/caboff/nim>.

**23.** Sobre a centralidade da auditoria das contas secretas como um problema de *accountability* dos órgãos de inteligência nos países semiperiféricos, ver o artigo de Estévez (2000:6). Ver, principalmente, a análise do Decreto 833/2000

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

da Presidência da República da Argentina, que abriu as contas da ex-SIDE (*Secretaría de Inteligencia de Estado*).

**24.** Para dados adicionais sobre o escritório do inspetor-geral australiano e *links* para as páginas dos serviços de inteligência daquele país na Internet, ver: <http://www.igis.gov.au>.

**25.** Para maiores informações sobre a versão pública dos relatórios do inspetor-geral da CIA disponíveis na Internet, ver: <http://www.cia.gov>.

**26.** Cf. <http://www.loyola.edu/dept/politics/intel/hitzrept.html>.

**27.** Uma discussão mais geral sobre impactos diferenciais dos tipos de governo (república/monarquia, presidencialismo/parlamentarismo, democracia/ditadura etc.) sobre o desempenho dos mecanismos de *accountability* é feita em Cheibub e Przeworski (1999). Para uma distinção mais elaborada entre democracias presidenciais e parlamentares, ver Lijphart (1992). Para uma reflexão específica sobre mecanismos de *accountability* em democracias parlamentares, ver Shepsle e Laver (1999). Para uma discussão do caso britânico, onde a lei de 1994 criou um *Intelligence and Security Committee* (ISC) formado por nove membros de diferentes partidos, vindos das duas Casas do Parlamento e que são apontados pelo primeiro-ministro, ver Gill (1996).

**28.** Além do SIRC, cuja principal missão é supervisionar o CSIS, existem grupos especiais de revisão e inspetorias para a organização de *sigint* e *infosec* canadense (CCSE), bem como para as atividades relacionadas com inteligência nas Forças Armadas, na diplomacia e nas polícias. Essas instâncias de supervisão estão localizadas nos escritórios do *Solicitor General*, dos ministros da Defesa e das Relações Exteriores. Para uma visão geral, ver Canada (1996). Para uma descrição mais detalhada das funções e recursos do SIRC, ver: <http://www.sirc-csars.gc.ca>. Através do *site* do CSIS na Internet, também é possível obter algumas (poucas) informações adicionais sobre as demais organizações e atividades de inteligência daquele país: <http://www.csis-scrc.gc.ca>.

**29.** Até mesmo por sua escala, a descrição sumária das organizações que formam o sistema de supervisão e coordenação de atividades de inteligência do Poder Executivo norte-americano pode ser útil para uma comparação com sistemas mais simples, na medida em que isso permite identificar lacunas ou assimetrias organizacionais.

**30.** A conformação atual do PFIAB é determinada pela *Executive Order 12863*, assinada pelo presidente Bill Clinton em 1993. Basicamente, aquele decreto transformou o IOB (que já existia como um *board* separado desde 1976) em uma subcomissão do PFIAB. O número de membros do PFIAB foi fixado em, no máximo, dezesseis pessoas, que servem ao presidente sem remuneração

(fora jetons e despesas). No caso do IOB, são quatro membros indicados pelo *chairman* do *board* maior e que basicamente recebem os relatórios dos inspetores-gerais sobre a legalidade dos atos das agências de inteligência e os repassam para o presidente (cf. U.S. Congress, *Compilation of Intelligence Laws and Related Laws and Executive Orders of Interest to the National Intelligence Community*, Washington, D.C., GPO, 1998, pp. 753-754).

**31.** À primeira vista, isso poderia ser um indicador positivo de adaptabilidade institucional, mas o problema é que em áreas de grande complexidade organizacional, especialização tecnológica e sensibilidade política, isso também pode significar que os diversos arranjos internos do NSC não têm tempo de amadurecer e fazer um trabalho efetivo de supervisão e coordenação política. Pior ainda, considerando-se o escândalo Irã-Contras por esse ângulo, a grande flexibilidade operacional do *staff* do NSC pode tornar-se ela própria um problema de “oversight” quando um presidente resolve tentar contornar o que considera uma excessiva regulação imposta sobre as burocracias regulares da área de inteligência. Além dos textos de Amy Zegart (1999) e Jeffrey Richelson (1999), ver também sobre o NSC norte-americano, Lowenthal (1993). E, ainda, Shoemaker (1991). Sobre a estrutura atual e as divisões internas do *staff*, ver: <http://www.whitehouse.gov/nsc/staff.html>.

**32.** Com exceção do inspetor-geral da CIA, os demais inspetores-gerais de agências de inteligência não realizam auditorias financeiras, necessitando de apoio do *Office of Management and Budget* (OMB) para isso. Também existem órgãos de supervisão da eficiência e da legalidade das operações de inteligência nos Departamentos do Tesouro, Energia, Justiça e no Departamento de Estado (cf. Holt, 1995:189-208).

**33.** As NIEs são normalmente classificadas (*top secret*), mas outros relatórios e estudos produzidos pelo NIC são ostensivos. Um exemplo recente que recebeu bastante atenção da mídia, inclusive no Brasil, foi um estudo de cenários divulgado há algum tempo: U.S. Government, *Global Trends 2015: A Dialogue about the Future with Nongovernment Experts*, Washington, D.C., NIC/ODCI, December, 2000.

**34.** Além do IC/EXCOM, NFIB, CMS e NIC, existem cerca de trinta comitês de coordenação interagências em áreas temáticas e gerenciais tão diversas quanto a política de coleta para os alvos “difíceis” (*Hard Targets Principals Forum* — HTPF), o comitê para a avaliação das políticas estrangeiras de negação e engodo (*Foreign Denial and Deception Committee* — FDDC) ou ainda o comitê para inteligência sobre armas e sistemas espaciais (*Weapons and Space Systems Intelligence Committee* — WSSIC). Para uma listagem desses comitês e das estruturas de gerenciamento e supervisão no ODCI, ver U.S. Government, *A Consumer's Guide to Intelligence*, Washington, D.C., CIA Public Affairs

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

Office, 1999, pp. 29-35. Para um comentário (algo assistemático) sobre os documentos, autoridades e escritórios de controle e gerenciamento de inteligência dos Estados Unidos, ver, também, Richelson (1999).

**35.** O controle sistemático da legalidade das atividades de inteligência no âmbito do Pentágono só entrou na agenda norte-americana após as investigações congressuais e os escândalos dos anos 70. Para uma história e uma descrição das atividades desse escritório, ver: <http://www.dtic.mil/atsdio>. Para uma visão geral da organização do gabinete do secretário de Defesa (um dos três componentes principais do Pentágono, ao lado do JCS e dos departamentos das Forças Armadas), ver: <http://www.defenselink.mil/osd>.

**36.** Existem estudos sobre episódios específicos (e.g. sobre o trabalho da Comissão Rockefeller em 1975, ou sobre as falhas de supervisão nas operações encobertas contra a Nicarágua), mas nada sistemático. A máxima segundo a qual em uma democracia nenhum Poder deveria fiscalizar a si próprio sem mecanismos adicionais de controle externo é correta, mas ela não quer dizer que não se deva tentar aperfeiçoar os mecanismos de controle internos ao Poder Executivo. Para uma avaliação da complexidade do gerenciamento de um aparato com dezenas de agências e vários bilhões de dólares anuais de orçamento, ver Elkins (1997).

**37.** Para uma ilustração deste ponto, ver os capítulos sobre gestão de recursos em Odom (1997:1-68) e Elkins (1997:35-112).

**38.** A ênfase norte-americana a respeito da necessidade de os serviços de inteligência manterem certa distância dos processos de *policymaking* para evitar os riscos de “politização”, somada ao grande volume de produtos de inteligência derivados de fontes singulares, tem suscitado questionamentos sobre a baixa responsividade dos produtores de “intel” em relação aos usuários (cf. Herman, 1996:281-338).

**39.** Segundo Adam Przeworski (1995:82), a refutação das teses de Niskanen é definitiva a partir do neo-institucionalismo: “Miller e Moe (1983) mantêm a premissa de Niskanen (1971) de que o órgão pode mentir sobre verdadeiros custos e ainda assim obter um resultado verdadeiramente poderoso: se o órgão governamental é forçado a fornecer a escala de custos sem conhecer a escala de demandas da comissão legislativa, o órgão vai achar de seu melhor interesse a revelação de seus verdadeiros custos. Intuitivamente, a razão é a seguinte: se o órgão mentisse à comissão, fornecendo um custo marginal acima do nível verdadeiro, estaria escolhendo um nível de atividade mais baixo do que sob a verdadeira escala de custos: algo que eles gostariam de evitar. Se revelasse um custo marginal abaixo do nível verdadeiro, a comissão poderia escolher um nível de atividade que o órgão governamental não conseguiria de fato fornecer. Sendo

assim, a estratégia Stackelberg, por parte do órgão governamental, é revelar seus verdadeiros custos”.

**40.** Para uma introdução didática ao funcionamento do Congresso norte-americano, de um ponto de vista que não descreve apenas o processo de tramitação dos projetos de lei, mas também analisa as diferentes instituições que estruturam a política dentro do Congresso (partidos, comissões, líderes, *caucuses* e órgãos assessores), ver Löwi e Ginsberg (1992).

**41.** Os 45 comitês do Congresso norte-americano e seus inúmeros subcomitês formam o núcleo vital do debate e da política legislativa em Washington, D.C. A centralidade adquirida pelos *committees* deslocou o Plenário como o centro da atividade parlamentar e tem sido utilizada para explicar por que não se verifica o fenômeno das maiorias cíclicas nos Parlamentos. Tratar-se-ia, portanto, de um tipo de equilíbrio majoritário induzido por instituições, ou seja, por organizações e regras (“*structure induced equilibrium*”). Como os diferentes modelos explicativos sobre o funcionamento interno do Congresso norte-americano (distributivo, informacional e partidário) diferem em relação ao problema que precisa ser resolvido pelos parlamentares enquanto indivíduos racionais, discordando portanto sobre qual é a solução institucional adequada, basta por agora listar esses objetivos/problemas: 1) reeleição, produção de boas políticas e busca de influência no Parlamento; 2) reeleição como objetivo dominante (Arnold, 1990); 3) reeleição como objetivo intermediário e decisivo; 4) informação e endogeneização das preferências (Krehbiel, 1991). O modelo distributivo é desenvolvido em Arnold (1990). O modelo partidário de explicação do funcionamento do Congresso é desenvolvido, principalmente, em Cox e McCubbins (1993). A obra mais importante sobre o papel da informação na lógica da ação parlamentar é Krehbiel (1991). Para um balanço desses três modelos, ver Shepsle e Weingast (1994).

**42.** Sobre a origem, composição interna dos comitês e evolução histórica da supervisão congressual na área de inteligência nos Estados Unidos, ver: U.S. Congress, *Legislative Oversight of Intelligence Activities: The U.S. Experience*. Senate Select Committee on Intelligence (SSCI). Report, 103rd Congress, 2nd Session, October, 1994, pp. 1-26. E, ainda, Holt (1995:209-236). Ver, também, Wagenen (1997).

**43.** Entre outras leis que tratam diretamente das agências de inteligência, pode-se mencionar o *Central Intelligence Agency Act of 1949*, o *National Security Agency Act of 1959*, o *Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978*, o *Intelligence Identities Protection Act of 1982*, o *Intelligence Renewal and Reform Act of 1996*, o *Economic Espionage Act of 1996* e o *Classified and Related Information Disclosure Act of 1998*. Cf. U.S. Congress, *Compilation of Intelligence*

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

*Laws and Related Laws and Executive Orders of Interest to the National Intelligence Community*, Washington, D.C., GPO, 1998, pp. 47-221.

**44.** O ano fiscal nos Estados Unidos vai de 1º de outubro até 30 de setembro. Anualmente, o projeto de lei orçamentária é apresentado em fevereiro aos comitês de inteligência do Senado e da Câmara pelo DCI (no caso do NFIP) e para os comitês das Forças Armadas, nas duas Casas, pelo secretário da Defesa (no caso do JMIP e do TIARA). Entre fevereiro e maio são feitas audiências para discussões formais (*hearings*), visitas técnicas e estudos por parte dos parlamentares dos comitês de inteligência. A partir de maio, os comitês recebem as recomendações das assessorias e dos demais comitês envolvidos naquela área temática. Entre junho e setembro, o projeto de lei (*bill*) tramita no plenário (*floor action*) de cada Casa do Congresso. Depois de aprovados separadamente nas duas Casas, os projetos de lei tornam-se atos legislativos (*Acts*) e têm a sua compatibilidade conferida por um comitê especial do Congresso (*Conference Committee*). Somente depois dessa etapa, que ocorre em setembro ou outubro de cada ano, as leis são aprovadas pelo Congresso e tornam-se então *Public Laws*. Por exemplo, o *Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1997* é referido também como *Public Law 104-293*, sendo que 293 é o número da lei e 104 significa que a lei foi aprovada na 104th reunião do Congresso (1995-1996). Cada reunião do Congresso divide-se em duas sessões anuais e, em muitos relatórios, se poderá encontrar ainda a especificação *1st Session* ou *2nd Session*. Se o presidente não sancionar a lei aprovada em dez dias úteis enquanto o Congresso estiver reunido ela torna-se lei mesmo assim. Caso ele não a sancione em dez dias úteis durante um recesso congressual a lei “morre” (*pocket veto*). No caso de um veto formal do presidente, ele só pode ser derrubado pelo voto de 2/3 dos parlamentares de cada Casa (cf. Elkins, 1997:159-179). Ver, também, Picket (1985).

**45.** Através desse mecanismo, são evitados os percalços e polêmicas associados à tramitação de legislação ordinária adicional. Atos como, por exemplo, o *CIA Inspector General Act of 1990*, o *Intelligence Oversight Act of 1991* e o *Intelligence Organization Act of 1992*, são títulos específicos dos *Authorization Acts* daqueles anos. Mesmo a criação de uma nova agência como a NIMA (que, juntamente com a CIA, é uma das duas únicas agências nacionais de inteligência dos Estados Unidos criadas através de lei federal) foi feita através de um ato (*National Imagery and Mapping Agency Act of 1996*) que faz parte do *National Defense Authorization Act of 1996* (também referido como *Public Law 104-201*). Assim, mesmo descontando os extratos classificados (secretos) das autorizações orçamentárias anuais, por vezes é bastante confuso acompanhar as regulações públicas da atividade de inteligência introduzidas pelo Congresso. Por outro lado, quando os comitês congressuais ou o Executivo julgarem necessário, também são discutidos projetos de lei específicos sobre algum tema, fora

das leis anuais de autorização fiscal (esses projetos específicos são chamados de “*free standing bills*”). Além das leis mencionadas, cf. também: U.S. Congress, *Legislative Oversight of Intelligence Activities: The U.S. Experience*. Senate Select Committee on Intelligence (SSCI). Report, 103rd Congress, 2nd Session, October, 1994, pp. 14-17.

**46.** Na verdade, a única vez em que um *Intelligence Authorization Act* foi vetado pelo presidente foi em agosto de 1990, quando George Bush vetou a lei de autorização de gastos para o ano fiscal de 1991 porque os congressistas haviam incluído nela uma determinação exigindo que qualquer operação encoberta do governo norte-americano deveria ser comunicada aos comitês de inteligência da Câmara e do Senado no máximo em 48 horas, quando o entendimento legal anterior dizia apenas que essa comunicação se daria prontamente (“*in a timely fashion*”). Um acordo informal com o Congresso permitiu que os gastos fossem realizados até que uma nova lei de autorização fosse aprovada, o que aconteceu apenas em agosto de 1991, menos de dois meses antes de o ano fiscal terminar (cf. Holt, 1995:224). Sobre a regra de 48 horas, atualmente em vigor, cf. o título V (*Accountability for Intelligence Activities*) do *National Security Act of 1947*.

**47.** Tanto o DCI quanto o secretário da Defesa (SecDef) são atualmente obrigados por lei a enviar um relatório anual das atividades de inteligência sob sua responsabilidade, além de outros relatórios específicos sobre temas tão diversos quanto as práticas de direitos humanos em diversos países ou o impacto dos acordos de controle de armas sobre a pesquisa e o desenvolvimento de novos sistemas de armas. Ver, como exemplo, U.S. Government, *Annual Report for the United States Intelligence Community*, Washington, D.C., Office of the Director of Central Intelligence (ODCI), May, 1999, 20 pp.

**48.** Para uma comparação entre um processo de confirmação praticamente unânime (o do atual DCI George Tenet) e outro altamente controverso (o do ex-DCI da administração George Bush, Robert Gates), cf. U.S. Senate, *Nomination of George J. Tenet as DCI*. Senate Hearing 105-314. 105th Congress, 1st Session, May 6, 1997, 113 pp. Como contraponto, ver os três volumes do processo de Gates: *Nomination of Robert M. Gates to be DCI*. Senate Hearing 102-799, 102nd Congress, 1st Session, September 16, 17, 19, 20 (vol. 1); September 24, October 1 and 2 (vol. 2); October 3, 4 and 18 (vol. 3), 1991, 961pp. (vol. 1); 740 pp. (vol. 2); 318 pp. (vol. 3).

**49.** Para uma noção geral das atividades do comitê de inteligência do Senado dos USA, ver: U.S. Senate, *Special Report of the Select Committee on Intelligence Activities: 1997-1998*, Washington, D.C., SSCI/GPO, 1999. 106th Congress, 1st Session, Report 106-3, 39 pp. Ver, também, <http://intelligence.senate.gov>. Para um exemplo de *hearings* sobre temas do próprio sistema de inteligência, ver: U.S. House of Representatives, *Public Disclosure of the Aggregate*

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

*Intelligence Budget Figure*, Washington, D.C., HPSCI/GPO, 1994, 103rd Congress, 2nd Session, 258 pp. As audiências anuais sobre ameaças têm algumas sessões secretas e documentos classificados, mas tendem a gerar *statements* (na forma de relatórios ou discursos) de caráter público por parte dos dirigentes das agências. Ver, p. ex., Wilson (2000). As investigações que deram origem aos comitês permanentes de inteligência no Congresso foram: U. S. Congress, *Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities* (Church Committee). 94th Congress, 1st Session (1975): vol. 1: *Unauthorized Storage of Toxic Agents*; vol. 4: *Mail Opening*; vol. 5: *National Security Agency and Fourth Amendment Rights*; vol. 7: *Covert Action; Final Report*, S. 94-755, Books I-VI, 1976. E, também, U.S. Congress, *House Select Committee on Intelligence (Pike Committee)*. *U.S. Intelligence Agencies and Activities*. Hearings, 94th Congress, 1st Session (1975). Pt. 1, *Intelligence Costs and Fiscal Procedures*; Pt. 2, *The Performance of the Intelligence Community*; Pt. 5, *Risks and Control of Foreign Intelligence; Final Report*. House Report. 94-833, 1976. Sobre as investigações recentes do SSCI em relação à China, ver o relatório de atividades do SSCI mencionado no início desta nota. Embora tediosas, as audiências públicas são transmitidas pelo canal de TV do Senado, o C-SPAN, e podem ser obtidas através do acervo da *Purdue University*.

**50.** Cf. título V (*Accountability for Intelligence Activities*), Sections 501 e 502 do *National Security Act of 1947*.

**51.** Por exemplo, dado o custo astronômico de um satélite de reconhecimento, se o NRO afirmar que é necessária a construção de mais três satélites com um novo *design* e maior capacidade, cabe aos comitês congressuais responsáveis pela aprovação do orçamento realizar audiências para que os órgãos envolvidos expliquem suas demandas. Para saber se o novo satélite irá funcionar adequadamente, o comitê pode requerer uma avaliação técnica independente do NRO (mas quem seria capaz de fornecer isso?). Por outro lado, se o comitê tenta envolver-se na discussão sobre a melhor frequência de rádio para transmissão das imagens do novo satélite para as estações de terra, isso então seria considerado microgerenciamento (cf. Holt, 1995: 231).

**52.** Para um primeiro aprofundamento da discussão sobre democracia e inteligência, especialmente nas chamadas “novas democracias” em fase de consolidação, ver Bruneau (2000).

**53.** Note-se que para a existência desse desafio não é preciso supor qualquer tipo de monopólio autoritário dos serviços de inteligência em termos de fornecimento de informações relevantes para o processo decisório governamental. A mera existência de grandes organizações privadas e estatais que controlam importantes fluxos de produção e disseminação de informações tende a reduzir a capacidade de controle individual dos cidadãos sobre as decisões políticas mais

importantes a uma fração infinitesimal no mundo contemporâneo. Sobre o tema da tecnocracia nos regimes democráticos, ver Dahl (1985).

**54.** Na verdade, essa afirmação corresponde mais à posição original de Bobbio no debate sobre as “promessas não cumpridas da democracia”, entre as quais ele situava o desafio da eliminação do “poder invisível e secreto” (cf. Bobbio, 1986). Para a posição mais recente e pragmaticamente matizada do mesmo autor, ver Bobbio (2000:412-415).

**55.** Para Robert Dahl, essas condições *sine qua non* seriam garantias para o exercício individual de três capacidades: formular preferências, exprimir preferências e ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Essas garantias se traduzem em oito condições institucionais: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos públicos; 5) direito de políticos disputarem apoio e votos; 6) fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e idôneas; 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências. Como os regimes “variam enormemente na amplitude com que as oito condições institucionais estão abertamente disponíveis, são publicamente utilizadas e plenamente garantidas ao menos para alguns membros do sistema político que queiram contestar a conduta do governo” (Dahl, 1997:27), em princípio se poderia medir o impacto dos serviços de inteligência e segurança sobre a democracia, verificando o quanto a atuação rotineira dessas agências restringe essas garantias. Isso não é feito neste trabalho, mas trata-se de uma possibilidade interessante para futuras pesquisas.

**56.** Para retomar o problema discutido anteriormente nos termos do próprio Bobbio: “Um debate dedicado ao segredo na esfera pública não pode se desenvolver senão sobre a vertente da exceção, e não da regra. E estará diante de dois clássicos paradoxos que tornam todo discurso moral ambíguo: a) o paradoxo da incompatibilidade ou da antinomia dos princípios, no caso específico a antinomia entre o princípio da segurança do Estado e o princípio da liberdade dos indivíduos; b) o paradoxo da exceção à regra que é consentida porque permite salvar a própria regra [...]. Um caso realmente exemplar desse paradoxo foi oferecido pelo próprio sistema democrático: vimos que a democracia exclui, como linha de princípio, o segredo de Estado, mas o uso do segredo de Estado, através da instituição dos serviços de segurança, que agem em segredo, é justificado entre outras coisas como um instrumento necessário para defender, em última instância, a democracia.” (Bobbio, 2000:415)

**57.** Tais custos estão longe de ser apenas financeiros, mas estimativas do governo norte-americano sobre os gastos com sistemas de classificação de segurança para informações, instalações, procedimentos de gestão de segredos e in-

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

investigações pessoais para concessão de credenciais de acesso (*background investigations*) indicaram gastos de US\$ 5,6 bilhões anuais em 1996, sendo US\$ 2,9 bilhões nas empresas contratadas pelo Pentágono e US\$ 2,7 bilhões nas agências governamentais (a CIA não foi incluída no levantamento). *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy*. Pursuant to Public Law 103-236. Chairman of the Commission: Daniel P. Moynihan. Washington, D.C., GPO, 1997, 114 pp. (plus 110 pp. with appendices). Essas estimativas são encontradas na parte II do relatório.

**58.** Para uma breve verificação dessa assertiva sobre a ausência de uma tematização explícita e/ou desenvolvida na teoria democrática contemporânea relativamente aos problemas de segurança nacional, basta uma leitura de três trabalhos seminais publicados também no Brasil: Dahl (1997), Sartori (1994, vols. 1 e 2) e sobre a incidência de regimes democráticos na década de 90 (menos de 45% do total), ver Huntington (1994). Os dois textos curtos de Norberto Bobbio (1986; 2000) sobre o segredo são praticamente as únicas referências sistemáticas para esses temas no liberalismo político contemporâneo.

---

**Referências  
Bibliográficas**

ARNOLD, Douglas. (1990), *The Logic of Congressional Action*. New Haven, CT, Yale University Press.

BOBBIO, Norberto. (1986), *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. (2000), "Democracia e Segredo", in M. Bovero (org.), *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Rio de Janeiro, Campus.

BOWMAN, M. E. (1995), "Intelligence and International Law". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 8, nº 3, pp. 321-335.

BRUNEAU, Thomas C. (2000), "Intelligence and Democratization: The Challenge of Control in New Democracies". *Occasional Paper*, nº 5, The Center for Civil-Military Relations at Naval Postgraduate School (NPS), Monterey, CA, março.

CANADA. (1996), *The Canadian Intelligence Community: Control and Accountability*. Report of the Auditor General of Canada, novembro (disponível na Internet em <http://www.oag-bvg.gc.ca>).

CEPIK, Marco A. C. (2000), “Direito à Informação: Situação Legal e Desafios”. *Informática Pública*, nº 4, pp. 43-56.

\_\_\_\_\_. (2001a), “Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas”. *Security and Defense Studies Review*, nº 1, pp. 1-19.

\_\_\_\_\_. (2001b), “Segredos Públicos: Um Dilema para a Democracia”. *Revista Insight-Inteligência*, nº 14, pp. 148-155.

CHEIBUB, José Antonio e PRZEWORSKI, Adam. (1999), “Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes”, in A. Przeworski, S. Stokes e B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge-UK, Cambridge University Press, pp. 222-249.

COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. (1993), *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley, CA, University of California Press.

DAHL, Robert. (1985), *Controlling Nuclear Weapons: Democracy versus Guardianship*. Syracuse, NY, Syracuse University Press.

\_\_\_\_\_. (1997) [1971], *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo, Edusp.

DWORKIN, Ronald. (1977), *Taking Rights Seriously*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

\_\_\_\_\_. (1986), *Law's Empire*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

ELKINS, Dan. (1997), *An Intelligence Resource Manager's Guide*. Washington, D.C., Joint Military Intelligence Training Center at DIA.

ELSTER, Jon. (1994) [1989], *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.

EMILIO, Luis A. Bitencourt. (1992), *O Poder Legislativo e os Serviços Secretos no Brasil: 1964-1990*. Dissertação de Mestrado, UnB.

ESTÉVEZ, Eduardo E. (2000), *Estructuras de Control de los Sistemas, Organismos y Actividades de Inteligencia en los Estados Democráticos*. Trabalho

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

apresentado no seminário internacional sobre La Inteligencia en las Organizaciones del Siglo XXI, Universidad de Chile, outubro.

GALBRAITH, John K. (1985) [1979], *O Novo Estado Industrial* (2ª ed.). São Paulo, Nova Cultural.

GILL, Peter. (1996), "Reasserting Control: Recent Changes in the Oversight of the UK Intelligence Community". *Intelligence and National Security*, vol. 11, nº 2, pp. 313-331.

GODSON, Roy. (1995), *Dirty Tricks or Trump Cards: U.S. Counterintelligence and Covert Action*. Washington, D.C., Brassey's Inc.

HERMAN, Michael. (1994), *Assessment Machinery: British and American Models*. Trabalho apresentado na Conference on Intelligence Analysis and Assessment: The Producer and Policymaker Relationship in a Changing World. CASIS, Canada, outubro.

\_\_\_\_\_. (1996), *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge-UK, Cambridge University Press.

HOLT, Pat. (1995), *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*. Washington, D.C., CQ Press.

HUNTINGTON, Samuel P. (1994) [1991], *A Terceira Onda: A Democratização no Final do Século XX*. São Paulo, Ática.

JOHNSON, Loch K. (1989), *America's Secret Power: The CIA in a Democratic Society*. Oxford, Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. (1996), *Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World*. New Haven, CT, Yale University Press.

KREHBIEL, Keith. (1991), *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

LAGÔA, Ana. (1983), *SNI: Como Nasceu, como Funciona*. São Paulo, Brasileira.

LIJPHART, Arend (ed.). (1992), *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford-UK, Oxford University Press.

LOWENTHAL, Mark M. (1993), *The National Security Council: An Organizational Assessment*. Washington, D.C., Library of Congress.

- . (2000), *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington, D.C., CQ Press.
- LÖWI, Theodore e GINSBERG, Benjamin. (1992), *American Government*. New York, W. W. Norton.
- LUSTGARTEN, Lawrence e LEIGH, Ian. (1994), *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. Oxford-UK, Clarendon Press.
- MCCUBBINS, Matthew, NOLL, Roger e WEINGAST, Barry. (1987), “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”. *Journal of Law, Economics, and Organization*, nº 3, pp. 243-277.
- MOE, Terry. (1990), “The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy”, in O. E. Williamson (ed.), *Organizational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York, Oxford University Press.
- NISKANEN, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine Atherton.
- ODOM, William E. (1997), *Modernizing Intelligence: Structure and Change for the 21st Century*. Washington, National Institute for Public Policy.
- O’DONNELL, Guillermo. (1991), “Democracia Delegativa?”. *Novos Estudos Cebrap*, nº 31, pp. 25-40.
- PICKET, George. (1985), “Congress, the Budget and Intelligence”, in A. C. Maurer, M. D. Tunstall e J. M. Keagle (eds.), *Intelligence: Policy and Process*. Boulder/London, Westview Press.
- POLMAR, Norman e ALLEN, Thomas B. (1997), *Spy Book: The Encyclopedia of Espionage*. New York, Random House.
- PRZEWORSKI, Adam. (1995) [1990], *Estado & Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- , STOKES, Susan e MANIN, Bernard (eds.). (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge-UK, Cambridge University Press.
- REIS, Fábio Wanderley. (1999), “Institucionalização Política (Comentário Crítico)”, in S. Miceli (org.), *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. São Paulo, Editora Sumaré/ANPOCS (vol. III — Ciência Política), pp. 157-190.

---

**Segurança Nacional e Controle Público:  
Limites dos Mecanismos...**

- RICHELSON, Jeffrey T. (1999) [1985], *The U.S. Intelligence Community* (4ª ed. revista e atualizada). Cambridge, MA, Ballinger Publishing Co.
- SARTORI, Giovanni. (1994) [1987], *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo, Ática (vol. 1 — Questões Contemporâneas e vol. 2 — Questões Clássicas).
- SCHUMPETER, Joseph. (1984) [1942], *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Zahar.
- SHEPSLE, Kenneth A. e LAVER, Michael. (1999), "Government Accountability in Parliamentary Democracy", in A. Przeworski, S. Stokes e B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge-UK, Cambridge University Press, pp. 279-296.
- SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry (eds.). (1994), *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- SHOEMAKER, Christopher C. (1991), *The NSC Staff: Counseling the Council*. Boulder, CO, Westview Press.
- SHULSKY, Abram. (1992), *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. New York, Brassey's Inc. (edição revisada por Gary Schmitt).
- SMIST JR., Frank J. (1991), *Congress Overseas the United States Intelligence Community: 1947-1989*. Knoxville, TN, University of Tennessee Press.
- STEELE, Robert D. (2000), *On Intelligence: Spies and Secrecy in an Open World*. United States, AFCEA Intl.
- THOMPSON, John B. (1996), *The Media and Modernity: A Social Theory of the Media*. Stanford, CA, Stanford University Press.
- WAGENEN, James Van. (1997), "A Review of Congressional Oversight". *Studies in Intelligence* (<http://www.odci.gov/csi/studies/97unclass/wagenen.html>).
- WELLER, Geoffrey. (1997), "Comparing Western Inspectors General of Intelligence and Security". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 9, nº 4, pp. 383-406.
- . (2000), "Political Scrutiny and Control of Scandinavia's Security and Intelligence Services". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 13, nº 2, pp. 171-192.

---

Marco A. C. Cepik

WILLIAMS, Kieram e DELETANT, Dennis. (2001), *Security Intelligence Services in New Democracies: The Czech Republic, Slovakia and Romania*. London, St. Martin's Press.

WILSON, Thomas R. (2000), *Military Threats and Security Challenges Through 2015: Statement for the Record*. Washington, D.C., SSCI, fevereiro.

WOODWARD, Bob. (1987), *Veil: The Secret Wars of the CIA: 1981-1987*. New York, Simon & Schuster.

ZEGART, Amy B. (1999), *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS and NSC*. Stanford, CA, Stanford University Press.

---

## Resumo

### **Segurança Nacional e Controle Público: Limites dos Mecanismos Institucionais Existentes**

O artigo discute o problema do controle sobre as atividades e o desenho institucional dos órgãos e políticas governamentais na área de segurança, defesa nacional e inteligência. Partindo da tese de que o processo de institucionalização das burocracias responsáveis pela segurança nacional em contextos democráticos enfrenta um duplo dilema relativo aos desideratos de eficiência (ou agilidade) e de publicidade (ou transparência), o artigo analisa os mecanismos de controle e supervisão dos serviços de inteligência desenvolvidos nas poliarquias contemporâneas. Dos sete mecanismos analisados (eleições, mídia, mandatos legais, tribunais especiais, inspetorias e corregedorias, comitês executivos e comissões parlamentares), apenas a supervisão parlamentar e as inspetorias revelaram potencial para garantir no futuro a compatibilidade entre a vontade dos cidadãos e as políticas governamentais na área de segurança nacional.

**Palavras-chave:** Segurança Nacional — Democracia — Institucionalização

## **Abstract**

### **National Security and Public Control: Limits of Existing Institutional Mechanisms**

This article is aimed to discuss the public control issue regarding the activities and the institutional design of organizations and government policies in the fields of homeland security, national defense, and intelligence. Departing from the assumption that the institutionalization process of the bureaucracies in charge of national security in democratic contexts face a double dilemma relatively to the values of efficiency (or agility) and publicity (or transparency), the article analyzes the oversight and control mechanisms developed by the contemporary democratic regimes. From seven different types of such mechanisms analyzed in this article (elections, media, legal mandates, special courts, inspectors, executive committees, and parliamentary committees) only the parliamentary committees and the inspectors have proved themselves as potential guarantees of the interests of the citizens regarding government policies in the general field of the national security.

**Key words:** National Security — Democracy — Institutionalization