

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

GUSTAVO MÖLLER

**SURPRESA ESTRATÉGICA E REFORMAS NOS SISTEMAS NACIONAIS DE
INTELIGÊNCIA**

Porto Alegre

2012

GUSTAVO MÖLLER

**SURPRESA ESTRATÉGICA E REFORMAS NOS SISTEMAS NACIONAIS DE
INTELIGÊNCIA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Porto Alegre

2012

GUSTAVO MÖLLER

**SURPRESA ESTRATÉGICA E REFORMAS NO SISTEMAS NACIONAIS DE
INTELIGÊNCIA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2012.

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik (orientador)

UFRGS

Prof. Érico Esteves Duarte (examinador)

UFRGS

Prof. Carlos Schmidt Arturi (examinador)

UFRGS

Para meus pais, Rejane e Luis, pelo apoio incondicional.

Agradecimentos

Aos meus pais, Rejane Elisabeth Möller e Luis Carlos Möller, por acreditarem em minha capacidade de chegar onde estou, apesar dos muitos contratempos. À minha irmã, Juliana Möller, que apesar de ausente fisicamente, esteve presente. À toda minha família, em especial minha tia, Lélia, e ao meu primo e amigo desde sempre, Adriano. Aproveito para agradecer também aos amigos de longa data, que se tornaram família, Daniel e Tiago. Ao meu orientador, Prof. Marco Cepik, por ter me proporcionado diversas oportunidades, além de ser um exemplo como profissional e como pessoa do qual sempre lembrarei. A todos os meus colegas Cegovianos, em especial Marjorie, Eduardo, Chris e Thiago, por toda ajuda, mas também pela amizade. Aos colegas e amigos do curso de Relações Internacionais pelo convívio inteligente e amizade dentro e fora da Universidade. Agradeço em especial à Iara Machado, pelas incontáveis horas divididas dentro de bibliotecas e à Fernanda Lopes Silva, pelos comentários e revisões sem os quais não teria sido possível a finalização deste trabalho. Agradeço, por fim, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em conjunto com todo seu corpo docente, por ter proporcionado um ensino gratuito e de qualidade.

It's only human to want some unique and univocal signal, to want a guarantee from intelligence, an unambiguous substitute for a formal declaration of war. [...] We have to accept the fact of uncertainty and learn to live with it. No magic, in code or otherwise, will provide certainty. Our plans must work without it.

Roberta Wohlstetter (1962)

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar como a ocorrência de surpresas estratégicas condiciona o acontecimento de reformas estruturais nos sistemas nacionais de inteligência. A hipótese principal é a de que episódios de surpresa estratégica têm importância maior na explicação das reformas do que a literatura neo-institucionalista admite (ZEGART, 1999). Para testar esta hipótese, serão realizados aqui três estudos de caso e seus desdobramentos nos Estados Unidos da América: o ataque japonês a Pearl Harbor (1941), o fim da União Soviética (1991) e os ataques terroristas ao World Trade Center e ao Pentágono (2001). Procura-se, através da inferência causal, estabelecer um nexo de causalidade mais forte entre os eventos externos e as reformas no sistema.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Inteligência, Surpresa Estratégica, Reformas, Estados Unidos.

Abstract

The purpose of this study is to analyze how the occurrence of strategic surprises affects the structural reforms in national intelligence systems. The main hypothesis is that the episodes of strategic surprise have greater importance in explaining the reforms than the neo-institutionalist literature admits (Zegart, 1999). To test this hypothesis, we will hold three case studies on the evolution of the American intelligence system and their consequences: the Japanese attack on Pearl Harbor (1941), the collapse of the Soviet Union (1991) and the terrorist attacks on the World Trade Center and the Pentagon (2001). We will attempt, through causal inference, to establish a stronger causal link between external events and reforms in the system.

Key Words: National Intelligence Systems, Strategic Surprises, Reforms, United States.

Lista de Figuras

Figura 1 - Organograma simplificado do sistema nacional de inteligência em 1941	28
Figura 2 - Organograma simplificado do sistema nacional de inteligência norte-americano estabelecido pelo <i>National Security Act</i> de 1947 (Formulação própria)	36
Figura 3 - Organograma simplificado do sistema nacional de inteligência norte-americano no final da Guerra Fria.....	44
Figura 4 - Organograma simplificado do sistema nacional de inteligência norte-americano em 2012.....	64

Lista de Abreviaturas e Siglas

AFSA	<i>Armed Force Security Agency</i>	Agência de Segurança das Forças Armadas
ASA	<i>Army Security Agency</i>	Agência de Segurança do Exército
BNE	<i>Board of National Estimates</i>	Conselho de Estimativas Nacionais
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>	Agência Central de Inteligência
CIG	<i>Central Intelligence Group</i>	Grupo Central de Inteligência
COI	<i>Coordinator of Information</i>	Coordenador de Informação
CSA	<i>Communications Supplementary Activities</i>	Atividades Complementares de Comunicação
DCI	<i>Director of Central Intelligence</i>	Diretor Central de Inteligência
DHS	<i>Department of Homeland Security</i>	Departamento de Segurança do Homeland
DIA	<i>Defense Intelligence Agency</i>	Agência de Defesa de Inteligência
DNI	<i>Director of National Intelligence</i>	Diretor Nacional de Inteligência
EXCOM	<i>Executive Committee</i>	Comitê Executivo
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>	Serviço Federal de Investigação
HSA	<i>Homeland Security Act</i>	Ato de Segurança do Homeland
HSC	<i>Homeland Security Council</i>	Conselho de Segurança do Homeland
HUMINT	<i>Human Intelligence</i>	Inteligência Humana
IMINT	<i>Imagery Intelligence</i>	Inteligência de Imagens
IRTPA	<i>Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act</i>	Ato de Reforma de Inteligência e Prevenção do Terrorismo
JCS	<i>Joint Chief of Staff</i>	Chefes do Estado-maior Conjunto
JICC	<i>Joint Intelligence Community Council</i>	Conselho Conjunto da Comunidade de Inteligência
JIG	<i>Joint Intelligence Group</i>	Grupo de Conjunto de Inteligência
MAK	<i>Maktab al Khidmat lil Mujahidin al-Arab</i>	
MID	<i>Military Intelligence Department</i>	Departamento de Inteligência Militar
NCIX	<i>National Counterintelligence Executive</i>	Executivo Nacional de Contra-inteligência
NCPC	<i>National Counter Proliferation Center</i>	Centro Nacional de Contra-proliferação
NCTC	<i>National Counterterrorism Center</i>	Centro Nacional de Contraterrorismo
NGA	<i>National Geospatial-Intelligence Agency</i>	Agência Nacional de Inteligência Geoespacial

NIA	<i>National Intelligence Authority</i>	Autoridade Nacional de Inteligência
NIC	<i>National Intelligence Council</i>	Conselho Nacional de Inteligência
NIE	<i>National Intelligence Estimates</i>	Estimativas Nacionais de Inteligência
NIMA	<i>National Imagery and Mapping Agency</i>	Agência Nacional de Imagem e Mapeamento
NIO	<i>National Intelligence Offices</i>	Escritórios Nacionais de Inteligência
NIS	<i>National Intelligence Strategy</i>	Estratégia Nacional de Inteligência
NRO	<i>National Reconnaissance Office</i>	Serviço Nacional de Reconhecimento
NSA	<i>National Security Agency</i>	Agência Nacional de Segurança
NSC	<i>National Security Council</i>	Conselho Nacional de Segurança
ODNI	<i>Office of the Director of National Intelligence</i>	Gabinete do Diretor Nacional de Inteligência
ONI	<i>Office of Naval Intelligence</i>	Gabinete de Inteligência Naval
Op-20-G	<i>Code and Signal Section (Navy)</i>	Seção de Códigos e Sinais(Marinha)
OSS	<i>Office of Strategic Services</i>	Gabinete de Serviços Estratégicos
SIGINT	<i>Signals Intelligence</i>	Inteligência de Sinais
SIS	<i>Special Intelligence Service</i>	Serviço Especial de Inteligência
SIS*	<i>Signals Intelligence Service</i>	Serviço de Inteligência de Sinais
SSA	<i>Signal Security Agency</i>	Agência de Segurança de Sinais
TTIC	<i>Terrorism Threat Integration Center</i>	Centro de Integração de Ameaças Terroristas
USA PATRIOT	<i>Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act</i>	Ato para Unir e Fortalecer a América através do fornecimento de ferramentas adequadas para Interceptar e Obstruir o Terrorismo

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 CASO I: PEARL HARBOR	21
2.1 As origens da Guerra.....	21
2.2 Inteligência nos EUA: 1941	24
2.3 Sinais, Ruídos e percepção (equivocada?) de ameaça	29
2.4 Medidas emergenciais e reforma.....	32
3 CASO II: URSS.....	37
3.1. Inteligência e a Guerra Fria	37
3.2 O fim da Guerra Fria	39
3.3 Surpresa?	44
3.4 Inteligência no século XXI: perspectivas e realidade	47
4 CASO III: 11/9	51
4.1 Al-Qaeda: origens.....	51
4.2 Inteligência nos EUA: 2001	54
4.3 Sinais, Ruídos e percepção (equivocada?) de ameaça	57
4.4 Medidas emergenciais e reforma.....	59
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
6 REFERÊNCIAS	68

1 Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar como a ocorrência de surpresas estratégicas condiciona a ocorrência de reformas estruturais nos sistemas nacionais de inteligência. A hipótese principal é a de que episódios de surpresa estratégica têm importância maior na explicação das reformas do que a literatura neo-institucionalista admite (ZEGART, 1999). Para testar esta hipótese, serão realizados aqui três estudos de caso e seus desdobramentos nos Estados Unidos da América: o ataque japonês a Pearl Harbor (1941), o fim da União Soviética (1991) e os ataques terroristas ao World Trade Center e ao Pentágono (2001).

Inicialmente, porém, é preciso esclarecer o uso de alguns conceitos, contextualizar o problema e apresentar as linhas gerais do conteúdo de cada capítulo, o que será feito no restante desta introdução. Começamos então pelos conceitos de "sistemas nacionais de inteligência", "surpresa estratégica" e "reformas estruturais".

Para os fins deste trabalho, por **sistemas nacionais de inteligência** entende-se o conjunto de organizações que os Estados criam e mantêm para coletar, analisar e disseminar informações em apoio ao ciclo de políticas governamentais nas áreas de segurança nacional (política externa, defesa nacional e provimento de ordem pública). Além disso, se constituem em organizações especializadas na dimensão informacional do conflito entre vontades antagônicas (inteligência e contra-inteligência), podendo também se constituir em instrumentos diretos de exercício do poder estatal (ações encobertas).

Como os sistemas nacionais de inteligência evoluíram de maneira distinta em cada país até a sua forma contemporânea (HERMAN, 1996; CEPIK, 2003), é importante destacar que, no caso dos Estados Unidos, o sistema nacional de inteligência (*U.S. Intelligence Community - IC*) é composto atualmente por dezesseis (16) organizações principais, além de diversas instâncias de coordenação, integração e controle interno e externo (LOWENTHAL, 2009).¹

Uma explicação teórica para a existência dos sistemas nacionais de inteligência é encontrada na própria área de Relações Internacionais (PHYTHIAN, 2009). Para as teorias

¹ As principais instâncias de coordenação da IC são os escritórios do *Director of National Intelligence* (DNI - <http://www.dni.gov>) e do *Under Secretary of Defense for Intelligence* (USDI - <http://www.defense.gov/osd>). Para uma síntese preliminar das diversas agências, instâncias de coordenação e de *accountability*, cf. Lowenthal (2009:11-54; 199-229). Sobre a importância crescente das empresas privadas no sistema nacional de inteligência dos Estados Unidos, ver KEEFE (2010: 296-309).

realistas estruturais, os Estados se comportam condicionados por uma estrutura política internacional caracterizada pela anarquia, desigualdade de poder e incerteza quanto às intenções e capacidades dos demais atores (WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2001). Embora outros autores vinculem as decisões dos Estados constituírem sistemas nacionais de inteligência aos instintos humanos primordiais de garantia da sobrevivência e prosperidade (Johnson, 2009), para os realistas estruturais não é preciso recuar à primeira imagem e suas diversas suposições sobre a natureza humana (WALTZ, 1959). A própria necessidade de obter e analisar informações sobre ameaças e oportunidades em ambientes caracterizados por incerteza e conflito armado potencial justificaria a inserção dos sistemas nacionais de inteligência naquilo que se convencionou chamar de área de segurança nacional.

Na medida em que buscam descobrir quais são as capacidades e intenções dos outros Estados, enquanto protegem as suas por meio do segredo governamental, os Estados são obrigados pelos incentivos estruturais existentes a preocuparem-se com as vantagens relativas de uns em relações aos outros, e não apenas com os ganhos absolutos que possam resultar de seus esforços de obtenção de segurança e desenvolvimento. Levando tudo isso em consideração, podemos inferir três funções essenciais para a inteligência: alertar sobre futuras ameaças, o que está diretamente ligado a evitar a surpresa estratégica; prover conhecimento especializado sobre assuntos específicos, que moldam a maneira como percebemos o mundo; e dar suporte às políticas públicas de segurança nacional desde a sua decisão até a sua implementação (GEORGE, 2008).²

Alertas avançados, antecipação de crises, neutralização de ameaças e realização de oportunidades são, portanto, missões centrais dos sistemas nacionais de inteligência. Neste sentido, a ocorrência de **surpresas estratégicas** é um evento que concerne diretamente aos sistemas nacionais de inteligência. Um Estado pode ser vítima ou perpetrador de surpresas estratégicas.³

² Podemos pensar na inteligência de diversas maneiras: como um processo em que determinadas informações são requeridas, coletadas, analisadas e disseminadas, o que remete ao famoso ciclo de inteligência; como um produto, que seria o resultado dos diferentes processos supracitados; e como a organização, englobando todas as organizações necessárias para que cumpra suas funções. Essas funções se sobrepõem e a maioria das análises as utiliza de maneira concomitante (LOWENTHAL, 2009:55-68).

³ É importante levarmos em consideração que, embora a surpresa esteja ligada às ações, inações e reações de quem a sofre, ela é uma ação de duplo sentido: não é possível ser surpreendido sem que haja alguém para surpreender, mesmo que de maneira não intencional.

Considerada pelo ângulo da “vítima”, a surpresa ocorre quando existe uma percepção de que determinados acontecimentos não são graves o suficiente para serem considerados uma ameaça; ou, sendo considerados uma ameaça, são vistos como incertos ou improváveis; ou ainda, quando a ameaça é percebida como bastante provável, mas nenhuma ação é tomada ou é possível de ser tomada (LEVITE, 1987). Ou seja, surpresas ocorrem quando a vítima está operando na base de uma percepção de ameaça incorreta. Elas são, ao menos em parte, consequência de um sistema de alerta disfuncional, seja devido a problemas derivados da organização, seja por vieses cognitivos na análise. Quando sistemas de alerta disfuncionais encontram boas capacidades adversárias de engano ativo (*deception*) e segurança operacional por parte do perpetrador, tais surpresas adquirem alcance estratégico.

Como resume Kam (2004), a surpresa estratégica pode ser explicada através de suas três facetas: ela é inconsistente com as expectativas e suposições da “vítima”; existe ao menos implícita uma falha de alerta antecipado; ela coloca a “vítima” em uma posição de difícil resposta.

Os trabalhos sobre surpresa estratégica são bastante variados e estão, em sua maior parte, voltados para a análise das origens dessas falhas. Apesar de nosso foco ser na análise das consequências dessas falhas, o que engloba tanto as respostas imediatas quanto as consequências de longo prazo, é válido um breve comentário sobre como suas origens são analisadas, até mesmo porque as origens, ou a maneira como elas são percebidas, são parte integrante da explicação sobre as consequências. Os estudos sobre as origens da surpresa estratégica podem ser divididos basicamente em dois grupos: os analíticos-revisionistas e os cognitivos-perceptivos (BEN-ZVI, 1995).

Os analíticos-revisionistas baseiam suas explicações fortemente na teoria da escolha racional, a partir da qual todas as ações refletem propósito e intenções que visam a maximizar benefícios e minimizar custos. Essa categoria de pesquisa geralmente minimiza o papel explicativo dos imprevistos, acasos, consequências não intencionais e coincidências. Há a rejeição da surpresa como fenômeno espontâneo, ou seja, a “vítima” provoca deliberadamente a surpresa. Segundo o autor citado:

Analytic-revisionist interpretations greatly overestimate the human capacity to initiate, plan and manipulate. These studies ignore the fact that political actors do not function in a social, political and psychological vacuum, but are continuously

confronted with a vast complex of constraints that may severely restrict their freedom of action and maneuverability (BEN-ZVI, 1995: 135-136).⁴

Os cognitivos-perceptivos, por sua vez, identificam três raízes principais para os erros nas análises estratégicas de inteligência, as quais são ordenadas e chamadas de diferentes maneiras, mas consistem, basicamente, no seguinte: os métodos de engano ativo (*deception*) e negação de dados, consistentes com as ações dos adversários estrangeiros; os empecilhos organizacionais, traduzidos nos obstáculos burocráticos dos processos de inteligência; e, por fim, as limitações inerentes dos analistas, que são os desvios e vieses cognitivos humanos ocorridos nos processos de percepção, raciocínio, memória e imaginação (BETTS, 2008; HANDEL, 1989; HEUER, 1999). Esse tipo de explicação tende a ser cético a respeito da possibilidade de se superarem as causas que levam às surpresas estratégicas. A capacidade de superação de determinados modelos mentais e vícios de percepção é reduzida, o que redundando em pessimismo a respeito de reformas estruturais como solução para os problemas associados à ocorrência de surpresa estratégica. Embora nenhuma das duas abordagens seja completamente satisfatória, a abordagem cognitivo-perceptiva apresenta uma evolução mais positiva no sentido de explicar tanto o fenômeno da surpresa estratégica quanto as falhas de inteligência em geral.⁵

Uma vez explicitados os conceitos de "sistema nacional de inteligência" e de "surpresa estratégica", é importante relacioná-los por meio da noção de "**reformas estruturais**".

Como foi visto anteriormente, explicações realistas estruturais para a existência de sistemas nacionais de inteligência prescindiriam de explicações típicas de primeira imagem (natureza humana) e de segunda imagem (características de cada Estado). Por outro lado, os sistemas nacionais de inteligência são parte da burocracia estatal. Eles, como todas as outras burocracias e organizações estatais, permitem aos Estados cumprirem suas funções e

⁴ "...revisonistas-analíticos subestimam a capacidade humana de iniciar, planejar e manipular. Esses estudos ignoram o fato que atores políticos não funcionam em vácuo social, político e psicológico, mas são continuamente confrontados com constrangimentos vastos e complexos que podem restringir severamente a liberdade de capacidade de manobra." (tradução nossa)

⁵ Além disso, esse tipo de explicação gera a busca por respostas específicas para o problema dos vieses cognitivos dos analistas. Um conjunto de técnicas denominado de Análise Estruturada tem sido desenvolvido nesse sentido. As técnicas buscam principalmente propiciar uma maior transparência no desenvolvimento das análises e uma maior sistematização na maneira como elas são produzidas. Para maiores informações ver Heuer & Pherson (2011)

reforçarem suas capacidades. A diferença em relação as outras burocracias estatais está, contudo, ligada ao fato de que, ao contrário do restante das organizações, as de inteligência lidam com a segurança nacional, o que faz com que o contexto em que atuam seja muito específico. Além disso, o segredo necessário para o desempenho de algumas de suas funções e a capacidade desenvolvida para o cumprimento de outras faz com que essas agências, se não regulamentadas e controladas, se tornem um problema dentro do Estado. Dessa forma, devido ao aparato necessário para cumprirem as suas funções, as questões de legitimidade e efetividade estão presentes em qualquer contexto nacional, mas de maneira ainda mais aguda no caso de regimes políticos democráticos.

Portanto, quando ocorrem falhas por parte dos sistemas nacionais de inteligência - e as surpresas estratégicas podem ser consideradas tipos particularmente agudos de falhas -, tendem a emergir questionamentos sobre a efetividade e a legitimidade das organizações encarregadas de prover inteligência. Existe, pois, uma relação entre reforma e surpresa, como demonstram as duas passagens de Michael Handel (1989) reproduzidas a seguir:

The continual success of an intelligence organization reduces the incentive for improvement, and thus aids in the concealment of less salient weaknesses. Failure or defeat, on the other hand, are catalysts for improvement. (HANDEL, 1989, p. 245).⁶

[...]

Every major intelligence failure, especially if a traumatic error involving strategic surprise, is followed by a reexamination of the organizational structure of the intelligence community (or agency), including a detailed review of the decision-making process of each organization and its relationship to others (HANDEL, 1989:266).⁷

O que tem sido pouco analisado nos diferentes casos de surpresa estratégica destacados pela literatura especializada é a força do nexos causal existente entre as duas coisas, posto que tal literatura tende a focar na surpresa estratégica como algo a ser explicado (variável dependente), enquanto a proposta deste trabalho é tratar a surpresa estratégica como

⁶ “O contínuo sucesso de uma organização de inteligência reduz o incentivo para melhorar e, assim, ajuda a esconder as fraquezas menos salientes. Fracassos ou derrotas, por outro lado, são catalisadores de melhoras.” (tradução nossa)

⁷ “Toda grande falha de inteligência, especialmente um erro traumático envolvendo surpresa estratégica, é seguido de um reexame da estrutura organizacional da comunidade de inteligência (ou agência), incluindo uma revisão do processo de tomada de decisão de cada organização e sua relação com as outras” (tradução nossa)

um fator que pode ajudar a explicar (variável independente) por que ocorrem (ou não) reformas estruturais nos sistemas nacionais de inteligência.

Assim como se pode conceber a existência de surpresas estratégicas como instâncias particularmente agudas de falhas de inteligência, é possível conceber reformas mais ou menos estruturais. Tais reformas estruturais seriam aquelas que reorganizariam todo o sistema nacional de inteligência e não apenas partes dele, seriam realizadas de uma vez só e não aos poucos, redistribuiriam poder e autoridade e recursos de maneira mais significativa do que mudanças incrementais e, finalmente, seriam mais duradouras, afetando não apenas a efetividade, mas também a legitimidade de um sistema nacional de inteligência.

Uma dificuldade adicional para o entendimento da relação entre surpresa e reforma decorre da ênfase neo-institucionalista na continuidade e no incrementalismo quando se trata de explicar a evolução das agências de inteligência. No modelo proposto por Amy Zegart (1999) para explicar a evolução das agências governamentais da área de segurança nacional, diferentemente do que ocorreria no restante das burocracias estatais, haveria um peso maior de fatores domésticos (em oposição a internacionais), particularmente das disputas inter-burocráticas e das preferências do executivo (em oposição ao legislativo) no momento histórico de criação das agências.

Ou seja, a evolução institucional seria determinada por três fontes principais, enumeradas a seguir de acordo com importância decrescente dada pela autora a cada uma delas: 1) o desenho institucional inicial, determinados pelos conflitos políticos internos ao país existentes no momento da criação da agência em questão; 2) a vontade e as preferências políticas dos principais atores, sobretudo os chefes de Estado e de governo e as próprias burocracias; 3) e fatores externos (não necessariamente internacionais) que para a autora seriam menos determinantes (ZEGART, 1999).

Não apenas fatores internos e inflexibilidade das agências têm dado a tônica da controvérsia teórica entre Realistas Neo-Clássicos e Realistas Estruturais (AMORIM NETO, 2012; LIU; ZHANG, 2006), mas a própria percepção sobre a legitimidade e a efetividade das agências de segurança nacional depende de eventos críticos, tais como a surpresa estratégica. Para Jervis (1979), por exemplo, o que se aprende com eventos-chave na história internacional é determinante para moldar como percebemos e interpretamos as informações

sobre a realidade nacional.⁸ Vale, portanto, reiterar que a **hipótese** que guia este trabalho é a de que as surpresas estratégicas têm importância maior do que a detectada por Zegart (1999; 2007) em seu modelo de evolução das agências de segurança nacional.

Por meio de inferência causal, possibilitada pela aplicação do método comparativo a poucos casos similares (caracterizados por pequena variação contextual e presença/ausência das variáveis independente e dependente) pretende-se testar a hipótese de trabalho e, se necessário, reformulá-la (JACCARD; JACOBY, 2010; PENNING; KEMAN; KLEINNIJENHUIS, 2003; MAHONEY; RUESCHMEYER, 2003).

Nesse sentido, os três casos a serem estudados (Pearl Harbor, fim da União Soviética e 11 de setembro) foram selecionados por três razões principais. Primeiro, porque permitem uma comparação em diferentes momentos históricos de um mesmo país, os Estados Unidos, minimizando assim a variação contextual (cultural, social, institucional e econômica). Segundo, porque o sistema nacional de inteligência norte-americano é atualmente o maior e mais complexo do mundo. Terceiro, porque existem fontes documentais primárias mais acessíveis a respeito dos casos, bem como um grande volume de literatura especializada.

Basicamente, além de revisão da bibliografia pertinente, os casos serão analisados por meio dos relatórios das comissões que avaliaram *a posteriori* os episódios de surpresa estratégica e as responsabilidades dos serviços de inteligência (*post mortem reports*), da comparação do desenho organizacional anterior e posterior aos eventos, bem como por meio da análise da legislação introduzida e suas justificativas. O restante do trabalho será dividido em três capítulos, um para cada estudo de caso, seguidos pelas conclusões resultantes da comparação entre os três estudos. No capítulo 1 será discutido o ataque aéreo surpresa perpetrado pelos japoneses ao porto naval de Pearl Harbor, no Havaí, no dia 7 de dezembro de 1941. O incipiente serviço de inteligência americano à época era caracterizado basicamente pelas divisões internas das forças armadas e pelo serviço responsável pela inteligência interna (FBI). A comunicação entre as diferentes agências era escassa, enquanto a competição interburocrática era intensa (WOHLSTETTER, 1962). Os problemas internos à área de inteligência, conjugados a outros fatores, levaram a uma percepção de ameaça imprecisa e inconsistente. No momento imediatamente posterior ao choque causado pelo ataque, foi

⁸ Os eventos que mais modificam a percepção humana são, de acordo com Jervis (1979): aqueles que são vividos em primeira mão; se ocorreu cedo na vida adulta ou carreira; os que tem impacto direto na vida de quem está percebendo ou da nação como um todo; e quando existem eventos paralelos quais podem ser feitas relações.

criado o *Office of Strategic Services* (OSS). Após o final da Segunda Guerra, depois de vários estudos e muitas disputas internas, foi assinado o *National Security Act* (1947). Essa legislação criou as bases para o surgimento e a institucionalização de um sistema nacional de inteligência nos Estados Unidos.

No capítulo 2, serão analisados os eventos que culminaram no dia 8 de dezembro de 1991 com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), por meio da assinatura do Acordo de Minsk. Embora o declínio e as dificuldades crescentes da URSS fossem evidentes desde, pelo menos, meados da década de 1980, ainda assim o resultado final do processo pode ser caracterizado como surpresa estratégica. Estudos que propunham diferentes perfis de reforma estrutural para o sistema nacional de inteligência dos Estados Unidos no novo contexto pós-Guerra Fria surgiram com força naquele período, mas a reforma em si não ocorreu e esta ausência é significativa para a qualificação da hipótese de trabalho.

Por sua vez, no capítulo 3 serão analisados os ataques terroristas que derrubaram os prédios do *World Trade Center* em Nova York e atingiram a sede do Departamento de Defesa estadunidense, o Pentágono. Embora o *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act* (*USA PATRIOT Act*) aliado ao *Homeland Security Act* tenham produzido modificações importantes na área de segurança nacional como um todo, foi somente em 2004 que foi promulgado o *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (*IRTPA*), voltado para a reforma estrutural do sistema nacional de inteligência.

Antes de passar aos próximos capítulos, porém, vale destacar que o estudo a respeito dos nexos causais entre surpresa estratégica e reforma estrutural de sistemas nacionais de inteligência é importante em um país como o Brasil, onde ainda há muito a aperfeiçoar no modo como as políticas de defesa, relações exteriores e provimento de ordem pública são fundamentadas em apreciações realistas e sistemáticas a respeito das ameaças, oportunidades e distribuição de ganhos relativos no sistema internacional.

2. Caso I: Pearl Harbor (1941)

O capítulo apresenta o primeiro estudo de caso aqui analisado e está dividido da seguinte maneira: uma breve explanação do conflito internacional em que está inserida a surpresa, ou seja, a Segunda Guerra Mundial, com foco na evolução das relações entre os Estados Unidos e o Japão no momento que precede o conflito; uma descrição da composição e evolução do sistema nacional de inteligência norte-americano nos meses antecedentes ao ataque de dezembro de 1941; uma análise dos principais motivos apontados pela literatura especializada para o acontecimento da surpresa estratégica, baseando-se, em especial, no trabalho seminal de Roberta Wohlstetter (1962); e por fim, uma breve análise das medidas tomadas no momento imediatamente posterior ao da surpresa e a análise da legislação que explicitou a reforma estrutural do sistema.

2.1. As origens da Guerra

Antes de passarmos à análise da surpresa, vale levar em consideração o contexto em que está inserido o ataque a Pearl Harbor. A Segunda Guerra Mundial tem suas origens remetidas a dois fatores principais: a Primeira Guerra Mundial e a crise de 1929. As medidas instituídas ao fim da Primeira Guerra, notadamente, tiveram papel decisivo na criação das condições para que a Segunda Guerra fosse deflagrada. Essas medidas, se por um lado foram extremamente restritivas, engendrando ressentimentos e colocando os perdedores em uma posição de humilhação, em especial a Alemanha, por outro não conseguiram agregar os vencedores de maneira perpetuar a paz necessária⁹. Dessa forma, criaram um ambiente no qual não havia espaço para atingir um de seus principais objetivos: impedir a eclosão de um novo conflito global.

Aliada a isso, temos a crise de 1929, que acaba facilitando a ascensão e o fortalecimento de regimes radicais e expansionistas, tanto na Alemanha quanto no Japão (HOBSBAWM, 1995). Na década de 1930, assim, a insatisfação com o *status quo* advinha

⁹ A Liga das Nações, por exemplo, criada com o intuito de resolver conflitos de forma pacífica, foi capaz de se envolver apenas com pequenos conflitos de relevância diminuta. Além disso, os EUA, peça essencial para o bom funcionamento da organização, acabou, por motivos internos ao país, não aderindo a Liga, da qual tinha sido um dos grandes incentivadores (HOBSBAWM, 1995).

não só dos perdedores da Primeira Guerra, mas também dos demais países. O Japão, apesar de ter saído como um dos vencedores da Primeira Guerra, foi assolado pela crise de 1929, o que só fortalecia sua necessidade de afirmar-se sobre sua área de influência regional.

Desde a Era Meiji, o Japão alimentava sonhos de expansão sobre leste asiático com o intuito de satisfazer suas necessidades econômicas. Como afirma Chesneaux (1976):

[...]

o sonho de um *Dai Nippon* (Grande Japão), senhor da Ásia oriental, tem raízes sociais bem amplas, no Exército, nas classes médias das cidades, no campesinato. Ao mesmo tempo, reflete o desejo de uma vida melhor e um sentimento confuso de solidariedade pan-asiática dirigida contra as potências coloniais brancas. (CHESNEAUX, 1976, p. 51)

Na Era Meiji estabeleceu-se um consenso de que para fortalecer o Japão era necessário fazer um *catch-up* com os países mais desenvolvidos, emergindo a noção da necessidade do estabelecimento de uma área de influência regional que pudesse prover segurança e desenvolvimento. Com a tomada das Filipinas pelos Estados Unidos em 1894, as tensões aumentam na região. É nesse contexto que emerge a primeira guerra com a China na península coreana, em 1894. A vitória japonesa veio em 1895, garantindo a independência coreana e a anexação das ilhas de Formosa e Pescadores, além da península de Liaotung. Contudo, alguns dias após a assinatura do tratado de paz, ocorre uma tríplice intervenção por parte da França, Alemanha e Rússia. As três potências, lideradas pela Rússia, obrigam o Japão a renunciar aos direitos sobre Liaotung em favor dos russos (TOGO, 2005).

Os ressentimentos em relação a Rússia aumentaram a partir desse episódio, o que iria culminar com a guerra russo-japonesa em 1904. A guerra acaba com uma rápida vitória japonesa em 1905, a qual fez que o Japão se alçasse a um patamar de maior igualdade em relação às grandes potências da época. Fez também, contudo, com que os EUA comesçassem a ter preocupações crescentes em relação ao Japão, principalmente devido ao aumento de sua influência na Manchúria e do poderoso e crescente poder naval japonês no Pacífico. Nesse contexto, os dois países começaram a fortalecer suas marinhas. Perceberam, todavia, que não era de interesse de nenhum dos dois o escalonamento para uma colisão (TOGO, 2005).

A Primeira Guerra traz ao Japão a oportunidade de demonstrar seu novo papel no teatro global. Além disso, a guerra dava a oportunidade de tomar os interesses alemães no sudeste asiático e impor ainda mais sua influência no interior da China. A guerra acaba e o Japão sai dela fortalecido, alinhando-se com as demais potências mundiais e buscando seus

interesses através de mecanismos mais pacíficos, tentando evitar um confronto com os Estados Unidos, mas nem por isso tendo estratégias menos expansionistas, principalmente em relação a China (TOGO, 2005). Um agravante do fim da guerra, que estremeceu as relações Japão-EUA, foi a Conferência de Desarmamento de 1922, em Washington. Nessa Conferência, o Japão foi obrigado a aceitar ter uma marinha menor que a dos Estados Unidos, na proporção de 5:3 (KAHN, 1991). Acrescenta-se a isso a crise de 1929, que assola o Japão e faz com que ascenda ao poder no país um regime autoritário que se torna progressivamente mais agressivo (CHESNEAUX, 1976)¹⁰.

A principal consequência da crise para a região vai ser seu desdobramento sobre a Manchúria. Após o Japão ter conseguido fazer com que a Manchúria se tornasse um Estado independente, as tensões entre China e Japão aumentam, quadro que é agravado pelas tensões internas chinesas. Em 1937, o Japão entra em guerra com a China. As rusgas com os Estados Unidos crescem ao ponto de, em 1939, os norte-americanos decidirem iniciar uma série de sanções comerciais. As relações dos dois países ficam cada vez mais complicadas e, uma vez que as negociações falham, culminam no ataque japonês em Pearl Harbor em 1941 (WOHLSTETTER, 1962).

É interessante notar, todavia, que a série de acontecimentos na Ásia não ocorre de maneira isolada em relação ao resto do mundo: as ações alemãs tem um papel relevante nos desdobramentos do Pacífico. Os avanços de Hitler têm um impacto direto na ação japonesa e na percepção americana de ameaça, fazendo com que as ações alemãs, a princípio, pareçam muito mais preocupantes do que as japonesas (KAHN, 1991). A interferência do teatro europeu sobre o asiático fica patente, como bem afirma Hobsbawm:

Muito mais significativo foi que o triunfo de Hitler na Europa deixou um vácuo imperial parcial no Sudeste Asiático, no qual o Japão então entrou, afirmando um protetorado sobre as desamparadas relíquias dos franceses na Indochina. Os EUA encararam essa extensão do poder do Eixo no Sudeste Asiático como intolerável, e aplicaram severa pressão econômica sobre o Japão, cujo comércio e abastecimento dependiam inteiramente das comunicações marítimas. Foi esse conflito que levou à guerra entre os dois países. (HOBSBAWM, 1995, p. 47-48)

¹⁰ Outro detalhe importante inserido no contexto das relações dos Estados Unidos com o Japão foi a publicação em 1941 do livro YARDLEY, que revelou a capacidade americana de quebrar os códigos japoneses, abalando as relações entre os dois países (KAHN, 1991)

Em suma, as tensões entre os dois países já eram significativas desde o início das agressões por parte do Japão na China, lembrando que há indícios da possibilidade de guerra entre os dois países desde o início do século XX, devido ao expansionismo japonês sobre os interesses americanos. O contexto do conflito europeu na Segunda Guerra tornou possível o expansionismo japonês e culminou com Pearl Harbor, tornando a guerra, de fato, global (HOBSBAWM, 1995).

2.2. Inteligência nos EUA: 1941

Os Estados Unidos são um dos países com um dos sistemas nacionais de inteligência mais abrangentes; sua constituição, contudo, se comparada com a de outros países desenvolvidos, é relativamente recente. Conforme afirma Lowenthal (1992):

Of all the major twentieth-century powers, the United States has the weakest intelligence tradition. Because, there was no serious permanent external threat to U.S. security during the first 140 years of the nation's history, the United States kept all national securities preparations to a minimum. (LOWENTHAL, 1992, p. 6)¹¹

O isolacionismo norte-americano nos primeiros anos de sua existência, dessa maneira, rendeu-lhe uma tradição de conservar um aparato de defesa nacional ao mínimo necessário (LOWENTHAL, 1992). As agências e organizações do sistema nacional de inteligência dos Estados Unidos até o fim da Segunda Guerra tinham um caráter incipiente e circunstancial. Os aparatos do sistema eram rapidamente criados e extinguidos conforme a necessidade. A estabilidade era inerente a poucos aparatos em tempo de paz e, mesmo assim, com orçamentos e importância de segunda prioridade (ANGEVINE, 1992).

Levando tudo isso em consideração, em 1941, existiam quatro núcleos principais de produção de inteligência nos Estados Unidos¹²: o Exército, com o *Military Intelligence*

¹¹ “De todas as maiores potências do século XX, os Estados Unidos tem a tradição de inteligência mais fraca. Por não ter existido nenhuma ameaça externa permanente e séria a segurança americana durante seus primeiros 140 anos de história, os Estados Unidos mantiveram todas as preparações nacionais de segurança ao mínimo.” (tradução nossa)

¹² O foco do presente trabalho está voltado para as agências de inteligência que possuem um caráter intrinsecamente ligado à defesa nacional com ênfase nos inimigos externos. Dessa maneira, apesar de considerarmos a existência e a importância do *Secret Service*, que de fato foi relevante para a defesa nacional norte-americana no momento anterior a criação do FBI para evitar sabotagem de inimigos externos no território

Division (MID) ou G-2¹³; a Marinha, com o *Office of Navy Intelligence* (ONI); o Departamento de Justiça, com o *Federal Bureau of Investigation* (FBI); e o Departamento de Estado, com os núcleos de inteligência circunscritos a ele.

O FBI foi criado em 1908 para a investigação de crimes internos, sendo proveniente do *Bureau of Investigation* (BOI). Com sua atuação variando desde investigações da máfia nos tempos da Lei Seca até o combate a população interna considerada subversiva, o FBI assume, em 1936, um papel forte na contra-inteligência (ANGEVINE, 1992). Desde sua criação, contudo, o FBI buscava expandir suas capacidades de coleta de inteligência no exterior, mas foi só com o governo Roosevelt, em 1939, que finalmente foi determinado pelo Presidente que a agência iria agir na coleta no hemisfério ocidental, havendo a criação do *Special Intelligence Service* (SIS), que teve uma concentração de esforços muito grande na América Latina (RICHELSON, 1995). Em 1941, um dos principais papéis do FBI foi no fornecimento de informações coletadas essencialmente dentro dos EUA, principalmente em relação as movimentações de estrangeiros. Um dos elementos cruciais de sua ação foi a (contra) espionagem das embaixadas, tanto em Washington, quanto no Hawaii (WOHLSTETTER, 1962), sendo, dessa forma, essencialmente um coletor de HUMINT.

O Departamento de Estado norte-americano sai da Primeira Guerra com seu aparato de inteligência bem fortalecido. É estabelecido o cargo de subsecretário e com ele um gabinete, que ficou conhecido como U-1¹⁴. O principal objetivo do U-1 era coordenar as atividades de inteligência desenvolvidas (ANGEVINE, 1992), uma espécie de protótipo de agência central de inteligência. Em 1927, começam os movimentos de minimização da burocracia de defesa e o U-1 é desmantelado. O Departamento de Estado, a partir de então,

norte-americano, não faremos uma análise profunda de seu papel, levando em consideração que sua principal missão durante o período analisado consiste na proteção do Presidente e dos ramos do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos (função que basicamente permanece a mesma) (O'TOOLE, 1988).

¹³ Em junho de 1920, devido ao final da guerra e da constituição das forças armadas herdada dela, o Exército norte-americano, assim como outras instituições de defesa, sofreu uma transformação na sua divisão interna com o *National Defense Act*, que foi promulgado naquele ano. Ao invés de quatro divisões como tradicionalmente sempre teve, o exército passou a contar com cinco. Além disso, ele passou a adotar a denominação que a Força Expedicionária Americana na França havia adotado durante a Primeira Guerra. A alteração no nome não influenciou as funções exercidas pela inteligência do exército. As denominações adotadas passaram a ser as seguintes: **G-1**, *Army Personnel Division*; **G-2**, *Army Intelligence Division*, que ainda era mais bem conhecido como *Military Intelligence Division* (MID); **G-3**, *Army Mobilization and Training Division*; **G-4**, *Army Supply Division*; e **G-5**, *Army War Plans Division*. (O'TOOLE, 1988; WOHLSTETTER, 1962)

¹⁴ Além do U-1 foram criados outros dois departamentos: um de contra-espionagem e outro de contra-subversão. Eles acabaram sendo unificados sob o *Office of the Chief Special Agent*, também conhecido como U-3 e depois de 1927 foram diluídos dentro dos departamentos geográficos criados para fazer a inteligência do Departamento de Estado. (O'TOOLE, 1988)

passa a trabalhar por áreas geográficas. Ao final da década de 1930, as funções e responsabilidades do serviço de inteligência dentro do Departamento de Estado ficam cada vez mais difusas e descentralizadas (O'TOOLE, 1988).¹⁵

Uma das grandes contribuições da inteligência do Departamento de Estado, no entanto, era uma das principais fontes de informação que a comunidade tinha na época, ou seja, os relatórios enviados pelo corpo diplomático¹⁶. Entre esses diplomatas estava o Embaixador Joseph Grew, cujos relatórios ajudaram muito a guiar as decisões políticas tomadas no início da crise. Seu papel na formulação de política em relação ao Japão era relevante, considerando que enquanto o Presidente estava mais preocupado com o desenvolvimento do conflito na Europa, o próprio Secretário de Estado, Cordell Hull, negociava com os diplomatas japoneses (WOHLSTETTER, 1962).

A divisão de Inteligência do Exército (MID¹⁷), por sua vez, tem suas origens no século XIX. Ela também saiu fortalecida da Primeira Guerra e foi sendo diminuída conforme os anos foram passando. O MID estava diretamente subordinado ao *War Department* e tinha sua sede central localizada em Washington, mas mantinha diversos entrepostos de inteligência pelo território americano¹⁸, por exemplo, no Havaí. A sede central era composta por cinco ramos: o Administrativo, o de Inteligência, o de Contra-Inteligência, o de Planos e Treinamento e o de Controle de Informação. Cada um desses ramos era subdividido em seções menores. Os entrepostos espalhados pelo território norte-americano tinham uma

¹⁵ Podemos destacar também o *Black Chamber*. Fundado em 1919, foi um projeto conjunto entre o Departamento de Estado e o da Guerra para estabelecer uma organização permanente de criptoanálise, que vai ser fechada em 1929, sendo suas funções repassadas para o MID. É interessante apontar que, desde sua fundação, o *Black Chamber* já tinha o Japão como uma de suas principais prioridades, tendo conseguido decifrar diversos códigos japoneses. Apesar de seu sucesso, a divisão foi fechada em 1929. Antes de dar continuidade ao orçamento do Departamento de Estado ao *Black Chamber*, ocasionado seu fechamento, o então Secretário de Estado Henry Stimson proferiu a famosa frase: “*Gentlemen do not read each others mail*” (“Cavalheiros não lêem as correspondências um dos outros”) (Tradução nossa) (KAHN, 1967; YARDLEY, 1931)

¹⁶ A manutenção de adidos diplomáticos e, por vezes, militares, era prática comum não só do Departamento de Estado, mas também do restante das agências de inteligência da Marinha, do Exército e, até mesmo, do FBI. Eles acabavam, inclusive, sendo uma das principais fontes de informação (WOHLSTETTER, 1962; KAHN, 1991; LEVITE, 1987).

¹⁷ O MID não controlava a totalidade da inteligência produzida no exército, assim como o ONI não era responsável por toda inteligência da Marinha. As disputas inter-burocráticas pelo controle de determinadas atividades dentro da *Navy Department* e do *War Department*, inclusive, pode ser apontado como um dos principais fatores da falta de coordenação e distribuição de informação, o que é tido como uma das principais causas da surpresa em Pearl Harbor (WOHLSTETTER, 1962).

¹⁸ É importante destacar que existia um serviço de inteligência da divisão aérea do exército. Apesar de ser de extrema importância tática no pós e no pré-guerra, ele estava subordinado ao Exército até 1947, o que faz com que sua análise a parte da que será desenvolvida em relação ao sistema do exército seja desnecessária.

organização similar a do de Washington com pequenas variações específicas. O importante é que todos esses diferentes ramos respondiam diretamente ao *Acting Assistant Chief of Staff*, que comandava o G-2, que por sua vez estava diretamente subordinado ao *Chief of Staff* do Exército (WOHLSTETTER, 1962).

O importante a ser analisado aqui é, em primeiro lugar, que o Exército absorveu a função criptoanalítica da *Black Chamber*, inserindo-a dentro do *Signals Intelligence Service* (SIS)¹⁹, que estava circunscrita a divisão de sinais do exército, fora do MID. O SIS foi o principal responsável pela quebra dos códigos japoneses no final da década de 1930; não sendo, contudo, o único a interceptar e ler mensagens. Dentre esses códigos estava o PURPLE, que permitiu aos norte-americanos ter acesso a muitas das principais correspondências diplomáticas japonesas, que ficaram comumente conhecidas como MAGIC (ANGEVINE, 1992; O'TOOLE, 1988). Dessa forma, o MID era responsável pela análise e seleção das mensagens coletadas pelo SIS. Em segundo lugar, a função principal do G-2 era o controle de subversão e sabotagem e a coleta e avaliação de capacidades. A avaliação de intenções estava inserida dentro do *War Plans*, ou seja existia uma separação entre quem coletava e quem analisava os sinais. (WOHLSTETTER, 1962)

Por fim, temos o ONI, que também surgiu no final do século XIX. Assim como o MID, sua capacidade de ação havia sido bastante diminuída durante a década de 1930. O ONI havia surgido da “necessidade de coletar dados técnicos sobre navios e armas estrangeiros” (ZEGART, 1999, p. 79), por isso era enxergado pelo exército como o principal responsável pelo alerta de ameaças estrangeiras (WOHLSTETTER, 1962). O ONI estava dividido em três ramos principais: um administrativo; um doméstico, que estava voltado para espionagem e contraespionagem; e um estrangeiro, que estava dividido em sete regiões geográficas. A ONI estava subordinada ao *Director of Naval Intelligence* que, por sua vez, estava diretamente subordinado ao *Chief of Naval Operations* (WOHLSTETTER, 1962).

Assim como o exército, a marinha possuía uma divisão especial para interceptação e decodificação de mensagens que estava inserida dentro do *Code and Signal Section* (Op-20-G) do *Office of Naval Communications* (ONC). O Op-20-G trabalhava de maneira bastante coordenada com o SIS do exército. No entanto, assim como no caso do exército, a agência que coletava e decifrava não era a mesma que selecionava e repassava as

¹⁹ Com o início da guerra, o SIS vai ser reorganizado e mudara de nome, passando a se chamar *Signal Security Agency* (SSA) (AID, 2001)

mensagens. O responsável na ONI por interpretar as mensagens japonesas era o chefe da região oriental, dentro da divisão geográfica estabelecida, fazendo com que coleta e análise, mais uma vez, estivessem separadas (WOHLSTETTER, 1962).

Em suma, podemos caracterizar, de maneira bastante simplificada, o sistema nacional de inteligência norte-americano antes do ataque a Pearl Harbor da seguinte maneira:

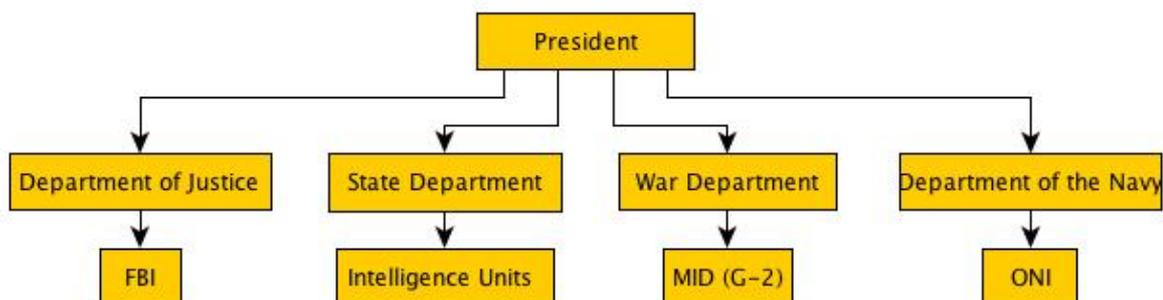


Figura 1 - Organograma simplificado do sistema nacional de inteligência em 1941 (Formulação própria)

O Exército e a Marinha eram os dois principais atores dentro do contexto de inteligência estratégica nos Estados Unidos em 1941. Não havia, entretanto, nenhum órgão que coordenasse suas ações de inteligência com o desenvolvimento operacional das ações: o ONI e o G-2 não sabiam como as ações se desenvolviam ou mesmo onde as tropas norte-americanas se encontravam. Outro problema é que não havia quem juntasse o que era produzido pelo conjunto da comunidade de inteligência para que se pudesse ter uma visão mais ampla da situação ou, até mesmo, alguém que evitasse a sobreposição de tarefas (WOHLSTETTER, 1962).

O fato de que havia uma falha de comunicação vital já havia sido diagnosticado antes do ataque de 7 de dezembro de 1941, assim como a falta de coordenação das informações recebidas. Nesse sentido, podemos destacar duas iniciativas. A primeira foi a tentativa de estabelecer um *Joint Army-Navy Intelligence Committee*, em que interagissem os diretores e inteligência de cada agência e os generais principais de cada Departamento. As disputas em relação ao funcionamento de tal comitê foram tantas que a primeira reunião ocorreu dia 11 de outubro de 1941, mas ele começou a funcionar somente no dia 8 de dezembro de 1941 (WOHLSTETTER, 1962).

Uma segunda iniciativa, mais ampla, foi a de criar o cargo de *Coordinator of Information* (COI)²⁰ e um *Office of Coordination of Information* em julho de 1941. O COI reportaria-se diretamente ao Presidente e poderia colher informações dos serviços de inteligência tanto do Exército e da Marinha, quanto do Departamento de Estado (UNITED STATES, 1976). Ele foi concebido por William J. Donovan, após uma viagem que havia feito à Europa, onde conheceu o sistema britânico de inteligência. O COI vai passar o pouco tempo de sua curta existência tentando se estabelecer dentro do governo, enfrentando resistência pesada e, além disso, incapaz de estabelecer contato com as outras agências americanas, tendo sido muito mais um canal de troca com a inteligência britânica (O'TOOLE, 1988). É só depois do ataque a Pearl Harbor que ele ganha maior relevância, uma vez transformado no *Office of Strategic Services* (LOWENTHAL, 1992).

2.3. Sinais, ruídos e percepção (equivocada) de ameaça

Uma vez estabelecido o contexto da guerra e o estado do sistema nacional de inteligência, passemos a análise das causas da surpresa. Uma das principais teorias apontadas para a falta de aviso no caso de Pearl Harbor é aquela desenvolvida por Roberta Wohlstetter (1962) em *Warning and Decision*, que será a base da nossa análise. Para a autora, um conjunto de fatores fez com que houvesse uma falha de antecipar o incidente em Pearl Harbor.

Antes de considerarmos os fatores, parece válido uma rápida revisão das fontes de coleta de informação à disposição dos norte-americanos. De maneira bem sucinta, temos as seguintes fontes na ordem de maior importância: a interceptação dos códigos japoneses²¹, em especial MAGIC; os adidos militares e diplomáticos que forneciam relatórios substancialmente detalhados para o pouco financiamento recebido; a análise das radiofrequências as quais poderiam indicar tanto localização quanto alvo de ataque;

²⁰ O COI era composto basicamente por quatro divisões: *Secret Intelligence*, responsável pela coleta de informação secreta; *Research and Analysis*, que produzia inteligência finalizada; o *Foreign Information Service*, que fazia propaganda “branca”; e o *Special Operations*, que conduzia operações encobertas. (O'TOOLE, 1988)

²¹ MAGIC não era o único código japonês a ser decifrado, mas sim o mais relevante e mais complicado. As decodificações foram feitas através da PURPLE, uma “máquina” de códigos, bastante difícil de ser fabricada. Em 1941, existiam no total apenas seis delas (WOHLSTETTER, 1962).

informação de nações amigas; e, por fim, jornais e revistas (KAHN, 1986). O problema não estava tanto na informação recebida, mas no que e como fazer alguma coisa em relação a ela.

Dessa forma, podemos apontar diversos fatores que levaram ao incidente de dezembro de 1941. Em primeiro lugar, e mais relevante, temos o “*signal-to-noise ratio*”, que está embasado no fato de que Pearl Harbor teria acontecido “*not for want of the relevant materials, but because of a plethora of irrelevant ones*”²² (WOHLSTETTER, 1962, p. 387). Ou seja, os sinais (“*signals*”) - a pista, indicação ou equivalente de um determinado perigo ou intenção de algum inimigo - existiam, mas estavam imersos em, ou acompanhados de, ruídos (“*noises*”) – sinais competitivos ou contraditórios ou qualquer tipo de informação inútil (WOHLSTETTER, 1962) que, uma vez inseridos no ambiente complexo como o de inteligência levam à falha.

Em segundo lugar, e reforçando o primeiro, a falta de divisão de informação, ou mais especificamente, a falta de divisão sistemática e organizada de informação, de maneira que ela seja analisada holisticamente faz com que mesmo uma quantidade de sinais que pudessem se tornar um alerta sejam perdidos (GEORGE, 2008). Essa falta de comunicação era reforçada pelo próprio sistema de segurança, que permitia somente a alguns elementos chave dentro do sistema a visualização direta das mensagens e por apenas alguns minutos antes que elas fossem destruídas.

Além disso, as suposições de comunicação entre os diferentes agentes de inteligência se mostravam muitas vezes falsas em relação a quem de fato estava recebendo informação. O segredo necessário para salvaguardar a fonte de informação prejudicava a capacidade de alertar a quem precisa de alerta. Um exemplo patente da afirmação acima é o caso do Tenente Comandante da Inteligência de Frota no Havaí, Edwin T. Layton. Apesar de estar em uma posição em que deveria receber uma grande parte da informação, ele era tão informado quanto o menos informado dos oficiais de inteligência do exército no Havaí. Nas palavras de um membro da comissão de investigação em 1946, conforme transcrito por Wohlstetter, “[he] *w[as] obliged to be passing corridor gossip*”²³ (WOHLSTETTER, 1962, p. 57).

²² “não pela necessidade de materiais relevantes, mas pela infinidade de irrelevantes” (tradução nossa)

²³ “ele era obrigado a ficar passando fofoca de corredor” (tradução nossa)

Em terceiro lugar, a capacidade de negação e a enganação ativa (*deception*) dos japoneses é bastante relevante. É importante ressaltar que, no Gabinete japonês, somente o Ministro da Marinha e o do Exército (que era também Primeiro Ministro) sabiam exatamente qual era o plano de ataque. Além disso, eles tentaram criar ruídos extra para dificultar ainda mais a percepção como tráfico de rádio falso para fazer com que os norte-americanos acreditassem que os navios estavam manobrando perto da costa japonesa e mandarem planos falsos de ataque para alguns de seus próprios comandantes, que só receberiam os planos verdadeiros nos últimos momentos. Além disso, o plano de atacar Pearl Harbor poderia ser cancelado até 24 horas antes do ataque acontecer, dependendo de como evoluíssem as negociações (WOHLSTETTER, 1962).

Por fim, temos que considerar os preconceitos e percepções erráticas. Um primeiro fator foi o fato de que a Alemanha era encarada como um adversário muito mais ameaçador. Como deixa claro Wohlstetter:

*President Roosevelt was so deeply interested in the European situation that he left far eastern matters almost entirely to Secretary Hull. [...] In the fall of 1941 Japanese aggression was a constant threat, of course, demanding careful diplomatic attention to prevent war on two fronts; but compared to Germany's war machine, the menace of Japan seemed more remote and manageable.*²⁴ (WOHLSTETTER, 1962, p. 230)

Um outro fator bastante relevante e que afetou a capacidade de análise norte-americana foi a suposição de que um ataque ao território americano não era só improvável, mas nas palavras do Almirante Kimmel “*a national suicide*”²⁵ (WOHLSTETTER, 1962, p. 55). Essa suposição estava embasada não só na avaliação das capacidades dos japoneses, mas também em uma dose considerável de preconceito. Uma crença errática na superioridade americana. A passagem transcrita por Kahn de uma avaliação do Capitão W. D. Puleston, ex-diretor da ONI, deixa isso bastante claro:

Japan has been energetic in her efforts to create naval aviation, but she is usually a phase behind. She cannot match in numbers the planes carried on American

²⁴ “[O] Presidente Roosevelt estava tão profundamente interessado na situação na Europa que deixou os assuntos do Oriente quase que completamente nas mãos do Secretário de Estado Hull. [...] No Outono de 1941, a agressão japonesa era, claro, uma ameaça constante, demandando atenção diplomática cuidadosa para prevenir uma guerra em duas frentes; entretanto, comparada com a máquina de guerra alemã, a ameaça do Japão parecia mais remota e controlável.” (tradução nossa)

²⁵ “um suicídio nacional” (tradução nossa)

*carriers, and what is equally important, her personnel cannot send planes aloft or take them aboard as rapidly as American personnel*²⁶ (KAHN, 1986, p. 477).

Dessa maneira, somos confrontados, no caso de Pearl Harbor, não só com uma grande desorganização estrutural da inteligência, mas com alguns vieses e preconceitos sobre o inimigo e por modelos mentais, que aliados às capacidades dos japoneses de enganação ativa (*deception*) e negação, impediram os norte-americanos de montar o quebra-cabeças corretamente em meio a todos os ruídos. Então, apesar de existirem indicadores de um possível ataque, não se conseguiu transformar os indicadores em alertas plausíveis que ocasionassem a mobilização necessária para impedir que eles ocorressem.

2.4. Medidas emergenciais e reforma

No momento imediatamente posterior, percebendo as diversas falhas que ocorreram e culminaram com o ataque de 7 de dezembro, o governo dos Estados Unidos começa a remediar a situação o mais rápido possível, considerando o contexto de guerra em que entrava. Nesse sentido, buscou-se suprir os erros que pareciam mais patentes e, essencialmente, evitar que um novo Pearl Harbor ocorresse.

A primeira medida tomada foi a criação do *Joint Chief Staff* (JCS). Esse órgão vai ter funções iniciais pouco definidas que serão moldadas com o decorrer da guerra. Ele respondia diretamente ao Presidente e era composto pelo *Chief of Naval Operations*, o *chief of staff* das forças terrestres do exército, o *chief of staff* das forças aéreas do exército, além de um representante do Presidente, que não tinha direito a voto. Ele buscava uma melhor coordenação entre o Exército e a Marinha com o intuito da promoção de uma ação que, de fato, fosse conjunta (ZEGART, 1999).

Subordinado ao JCS foi colocado o *Office of Strategic Services* (OSS), descendente direto da COI. A OSS estava dividida em sete ramos²⁷ que buscavam suprir a

²⁶ “Japão tem mostrado entusiasmo em seus esforços para criar uma aviação naval, mas tem ficado geralmente atrás. Ele não consegue igualar o número de aviões que os americanos carregam em seus porta-aviões e, o que é igualmente importante, seu pessoal não consegue zarpar nem pousar nos porta-aviões tão rápido quanto os americanos.” (tradução nossa)

²⁷ O *Research and Analysis* (R&A), que era responsável pela análise econômica, política e social e o *Secret Intelligence* (SI), de engajamento em atividades clandestinas, foram transferências diretas e com poucas

necessidade apontada por Donavan de uma agência que englobasse não só a coleta e análise, mas também as operações encobertas. Com esse intuito, o OSS era dividido em diversos ramos diferentes e buscava, assim como o COI, centralizar a coordenação de inteligência sob uma mesma agência (O'TOOLE, 1988). Mesmo com todo esse movimento em busca de centralização, a OSS não conseguiu estabelecer-se dentro da burocracia existente para cumprir um de seus principais papéis como agência coordenadora de inteligência. Em parte devido a sua subordinação ao JCS, o que impedia acesso direto ao Presidente, em parte devido a resistência em relação a sua ação por parte dos outros departamentos, como no caso do Exército que vai impedir a ação da OSS no sudeste asiático e do FBI que fez o mesmo em relação a América Latina (UNITED STATES, 1976).

Com o fim da Segunda Guerra, a OSS foi desmembrada e seus ramos ou eliminados ou distribuídos dentro dos outros departamentos²⁸. Dessa maneira, não só havia a necessidade de revisar o que havia sido criado para suprir as necessidades geradas com Pearl Harbor, como também já se iniciava a criar expectativas sobre a possibilidade de um conflito futuro com a URSS. Além disso, não se conseguiu durante o conflito estabelecer o que havia de fato dado errado em Pearl Harbor. Dessa forma, surgem estudos com dois vieses: os que buscam esclarecer o que se deve fazer em relação ao aparato adquirido e outros tentando entender o que ocorreu em relação a situação que levou à surpresa. Em conjunto, eles vão estabelecer o pensamento dominante na formatação da nova legislação, ou seja, o *National Security Act* de 1947. Um desses estudos merece atenção especial, atinente a sua importância para a determinação da formatação do sistema nacional de inteligência americano: o *Eberstadt Report*.

O estudo foi promovido por Ferdinand Eberstadt, a pedido do General da Marinha James Forrestal. Três grandes fatores dominaram o estudo de Eberstadt, assim como o de todos os outros que foram produzidos, em 1945. Primeiro, o que fazer com as organizações de defesa no pós-guerra – o que incluía a discussão sobre a criação de uma Força Aérea separada

modificações da COI. Os outros - o *Social Operations* (SO), que lidava com sabotagem e trabalhos com grupos de resistência externos; o *Counterespionage* (X-2), que buscava proteger os EUA e aliados durante a Guerra contra a espionagem do Eixo; o *Morale Operations* (MO), responsável por operações encobertas ou “negras” de propaganda; *Operational Groups* (OG), alocado para a operações de guerrilha no território inimigo; e o *Maritime Unit* (MU), responsável pela sabotagem marítima - foram todos criados para suprir necessidades de guerra (U.S. SENATE, 1976).

²⁸ Uma importante absorção foi a do Departamento de Estado em relação ao *Research and Analysis Branch*, considerando que este será um dos principais ramos de inteligência dentro do Departamento. (O'TOOLE, 1988)

do Exército, o destino do JCS, a unificação do comando das Forças Armadas ou não, uma vez que o papel da Marinha na falha de 1941 a havia deixado enfraquecida, e a criação de uma agência central de inteligência. Concatenado a esse, o segundo fator, ou seja, mesmo se houvesse a criação de uma agência central de inteligência, como se daria a coexistência dela com as outras agências como as das Forças Armadas e do Departamento de Estado, afinal mesmo não tendo cumprido seu papel, elas ainda tinham força e eram relevantes no contexto nacional. Por fim, à sombra de Pearl Harbor, surgiu a questão de como evitar o que havia acontecido, o que retomava a discussão inicial sobre o futuro das Forças Armadas e do aparato de segurança nacional (UNITED STATES, 1976).

O contexto no qual o relatório está inserido é o de disputa de poder entre as forças armadas, no qual existe uma grande discussão sobre a unificação de seu comando (a Marinha buscava a centralização, enquanto o exército, não). Dessa forma, o relatório acaba contendo algumas conclusões muito tendenciosas para forçar as decisões para que fiquem ao contentamento da Marinha. Mesmo assim, ele aponta o caminho que muitas das resoluções do ato de 1947 iriam tomar, como a criação do *National Security Council* e de uma agência central de inteligência que não estivesse subordinada a nenhum departamento. No caso dessa última, o papel de coordenação, com os departamentos, mantendo sua autonomia diante de suas próprias agências, é um dos pontos principais de recomendação do relatório e será determinante para desenvolvimento do sistema americano (ZEGART, 1999).

A necessidade de uma agência central de coordenação parecia tão premente que, já em 1946, uma diretiva presidencial estabelece o *Central Intelligence Group* (CIG), com um *Director of Central Intelligence* sob a responsabilidade coletiva da *National Intelligence Authority*, que era composta pelo Secretários de Estado, da Marinha e da Guerra, além de representantes do Presidente. Ele era completamente dependente do orçamento das estruturas que o comandavam, o que diminuía em muito sua capacidade de ação. Apesar de a estrutura ser semelhante, as únicas duas subdivisões que vão se manter na transformação do CIG em *Central Intelligence Agency* (CIA) foram aquelas que lidavam com operações encobertas e a responsável pela coordenação na produção das estimativas nacionais (U.S. SENATE, 1976)

Toda essa discussão culmina com o *National Security Act* (UNITED STATES, Public Law 80-253, 26/07/1947), que basicamente revoluciona as instituições de segurança nacional americana e se transforma na base do sistema atual. Ele estabelece o *National*

Military Establishment que seria composto pelo Exército, Marinha e a Força Aérea. Mantém o JCS e cria o cargo de *Secretary of Defense*²⁹, tentando fazer com que haja uma maior cooperação civil e militar no que tange à defesa nacional. O ato também previa a criação do *Joint Intelligence Group* (JIG), que coordenaria a inteligência entre as forças armadas, que ao final acaba não conseguindo cumprir sua função (MESCALL, 1994).

Além disso, estabelece o *National Security Council* (NSC), que responde diretamente ao Presidente e tinha por função “*advise the President with respect to the integration with respect to domestic, foreign and military policies relating to the national security*” (UNITED STATES, Public Law 80-253, 26/07/1947, Título I, Seção 101). Por fim, transforma a CIG em *Central Intelligence Agency* (CIA), mantendo o cargo de DCI para a coordenação da inteligência externa e da CIA. A função, tanto da agência, quanto do Diretor, permanece basicamente a mesma, mas agora a agência ganha maior autonomia, pois apesar de responder diretamente ao NSC, não estava inserida dentro dos outros departamentos. Outro fator importante a ser ressaltado é que, apesar de o DCI poder ser um militar, a CIA não estava subordinada a nenhuma organização militar (LOWENTHAL, 2009). Apesar disso, um dos grandes problemas na criação da CIA foi o fato de que suas funções foram estabelecidas de maneira tão vaga e muitas vezes sem especificar a maneira como se deveria cumpri-las, além de ocasionalmente colocando-as em sobreposição com a função das outras agências. Dessa forma, de coordenadora e analisadora da inteligência nacional, a CIA vai, em primeiro lugar, fortalecer o seu ramo de operações encobertas; e, em segundo lugar, desenvolver capacidade de coleta e análise paralela a de outras agências (LOWENTHAL, 1992).

Enfim, depois de todo o processo de reforma pelo qual passou, o sistema nacional de inteligência norte-americano pode ser caracterizado, de maneira simplificada, conforme a figura abaixo:

²⁹ O Departamento de Defesa, contudo, iria ser criado só em 1949, quando é feita a primeira emenda no Ato de 1947. (U.S. SENATE, 1976)

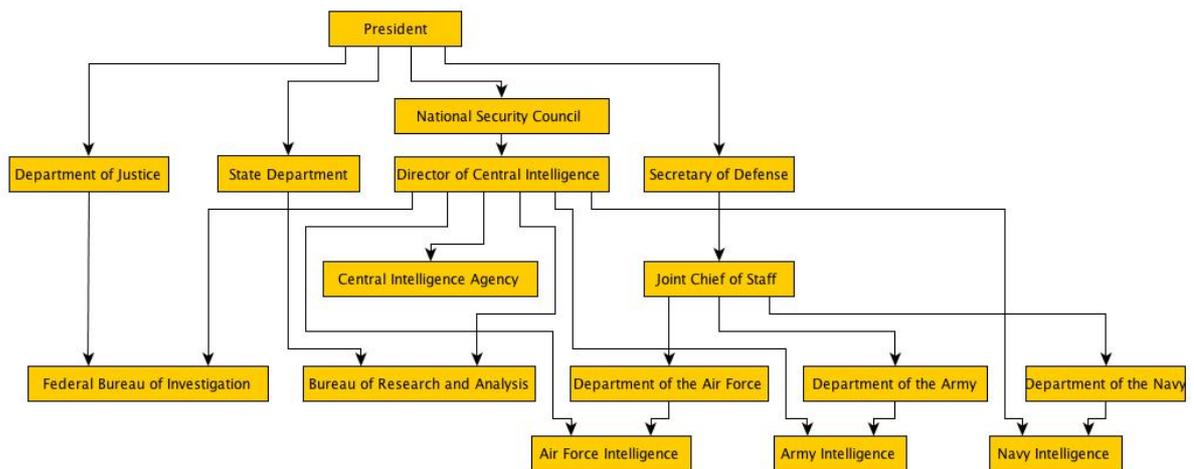


Figura 2 - Organograma simplificado do sistema nacional de inteligência norte-americano estabelecido pelo *National Security Act* de 1947 (Formulação própria)

3 Caso II: URSS (1991)

O capítulo apresenta o segundo estudo de caso aqui analisado. Ele é um tanto quanto diferente do primeiro, considerando que à surpresa estratégica não sucede uma reforma. Assim, ele está dividido da seguinte maneira: uma breve explanação do contexto geral do fim da Guerra Fria; uma descrição das principais agências de inteligência que atuavam à época, enfocando o desenvolvimento do sistema com o decorrer da Guerra Fria; revisão da literatura inserida na discussão sobre o acontecimento da falha ou não; por fim, uma revisão dos estudos que foram elaborados como consequência da pela falha.

3.1. O Fim da Guerra Fria

A Guerra Fria, e em parte a história da URSS durante ela, podem ser divididas em duas fases: a primeira indo do fim da segunda Guerra até o início da década de 1970; e a segunda, iniciada a partir dos anos 1970. Na primeira fase, não só o conflito entre os Estados Unidos e URSS poderia ser caracterizado mais como uma “Paz Fria”, que Hobsbawm define como uma dinâmica de coexistência em que ambos buscavam evitar ao máximo o conflito direto, “confiavam na moderação uma da outra, mesmo nos momentos em que se achavam oficialmente à beira da guerra, ou já nela” (HOBSBAWM, 1995, p. 225). Ao mesmo tempo, foi uma fase em que a economia e a população soviética estavam abaladas pela guerra.

A segunda fase demonstra, além de uma maior rivalidade entre as duas potências, refletida numa progressão da corrida armamentista, uma incapacidade da economia soviética de lidar com o peso de acompanhar esse investimento, bem como um enfraquecimento ainda maior do regime (HOBSBAWM, 1995). O final da década de 1970 e início da década de 1980 mostrou o quanto o socialismo soviético estava economicamente enfraquecido. Conforme Hobsbawm:

A diminuição no ritmo da economia soviética era palpável: a taxa de crescimento de quase tudo que nela contava, e podia ser contado, caiu constantemente de um período de cinco anos para outro após 1970: produto interno bruto, produção industrial, produção agrícola, investimento de capital, produtividade de trabalho, renda real per capita. Se não estava de fato em regressão, a economia avançava com passo de um boi cada vez mais cansado. Além disso, muito longe de se tornar um gigante do comércio mundial, a URSS parecia estar regredindo internacionalmente (HOBSBAWM, 1995, p. 456)

Nesse contexto, por outro lado, os soviéticos estavam cada vez mais dependentes da economia mundial, desistindo progressivamente, principalmente durante o governo Brejnev, de tentar fortalecer o mercado interno, o que os deixava ainda mais vulnerável aos choques externos. Nesse contexto, um fator parece de extrema relevância: a crise do petróleo. Uma vez que estava cada vez mais dependente da economia mundial, a crise do petróleo da década de 1970 vai afetar diretamente a URSS. O impacto da crise é aparentemente positivo por dois motivos: em primeiro lugar, considerando que a União Soviética era uma das maiores produtoras de petróleo, o afluxo de capital foi enorme, retardando a reforma econômica; em segundo lugar, os países da OPEP, enriquecidos com a alta do petróleo, começaram a disponibilizar empréstimos sem precedentes, que foram prontamente aceitos por países como Polônia e Hungria. Contudo, todo esse afluxo de capitais só piorou ainda mais a situação, pois as economias eram demasiadamente inflexíveis para absorvê-los de maneira produtiva (HOBSBAWM, 1995).

Além de economicamente estar piorando, a URSS demonstrava indicadores sociais básicos declinantes. Com isso, minava internamente cada vez mais a imagem do socialismo como possível executor da justiça social. Aliado a isso, a burocracia, vista pelas potências ocidentais como o motivo do sucesso soviético, mostrava-se cada vez mais corrupta e ineficiente. Nesse contexto, surgiu uma nova geração de burocratas que via na reforma a única saída para a salvação do regime socialista (HOBSBAWM, 1995). Aliado a tudo isso, podemos colocar a retirada sem sucesso do Afeganistão em 1988.

Em 1985, depois que o regime de Brejnev já estava bastante desgastado devido a esses diversos fatores internos e externos, assume o poder Gorbachev, que lança duas políticas reformistas: *Glasnost* (transparência), de cunho político, e *Perestroyka* (reestruturação), de cunho econômico. Lançava também uma ofensiva diplomática em prol do desarmamento e da paz. A *Perestroyka*, como reforma interna, tinha, no entanto, dois problemas em sua lógica: continha um grave risco de desestabilização interna para URSS, assim como para seus aliados soviéticos e do Terceiro Mundo; e os limites das reformas dependeriam da luta política imprevisível dentro do país. Como as reformas econômicas não andavam, Gorbachev priorizou a *Glasnost*, mas perdeu o controle sobre a mesma. Essa falta de rumo fez também com que a oposição anticomunista interna começasse a revigorar-se (VISENTINI, 2002).

No final da década, a URSS passou a enfrentar efeitos internos desestabilizadores intensos, inerentes à falta de rumo que tomava a situação soviética, assim como críticas

abertas, que foram permitidas pela *Glasnost*. A descentralização política ocorreu então, como consequência das reformas políticas. A mobilização popular crescia vertiginosamente em todos os âmbitos, reflexo do descontentamento com crise e as nascentes desigualdades. A *Perestroika* desarticulava o sistema sem construir um novo no lugar. O descentralismo propiciou a oportunidade às federações de se mobilizarem. A consequência foi a aglutinação da tensão em torno de bandeiras separatistas, nacionalistas e étnico-religiosas. A *Perestroika* eliminou a mentalidade da Guerra Fria no plano internacional, e desmoralizou internamente a esquerda (VISENTINI, 2002).

Quanto às repercussões da *Perestroika* no Leste Europeu, foram “diretas, intensas e imediatas” (VISENTINI, 2002, p. 39). Após a desestabilização soviética, na Polônia e na Hungria, a ascensão da direita foi facilitada pela fragilidade dos regimes comunistas ali implantados. Em seguida temos a República Democrática Alemã e a Tchecoslováquia. Na primeira, um ardiloso plano húngaro fez com que o regime comunista se desmoralizasse, e apesar das tentativas de recuperação, com a derrubada do Muro de Berlim, a renúncia foi inevitável, assim como a “invasão” política e econômica da Alemanha Ocidental e a consequente unificação. Na Tchecoslováquia, as mobilizações populares, fracamente reprimidas, culminaram na passagem suave, conhecida como Revolução de Veludo. De maneira similar caíram os regimes da Albânia e da Iugoslávia. (VISENTINI, 2002).

A URSS ingressou em uma crise terminal, com a generalização dos conflitos étnicos e políticos e do caos social e econômico aliados a crises específicas como a da Polônia, a retirada sem sucesso do Afeganistão e o desgaste da corrida armamentista do início da década. Ou seja, um conjunto de diversos fatores colapsou o regime. Em março de 1991, um plebiscito renova a união e dá maior autonomia às Repúblicas, o que potencializou ainda mais os conflitos étnico-regionais. Em agosto de 1991, um golpe mal-articulado pelo segundo escalão gorbacheviano é suplantado pelo golpe melhor articulado de Iéltsin, que assume o poder. As Repúblicas proclamam, então, sua independência e apropriam-se de partes do território da união, correspondentes aos seus patrimônios. Iéltsin articula com essas novas Repúblicas, através do Acordo de Minsk, em Dezembro de 1991, a Comunidade de Estados Independentes (CEI) (VISENTINI, 2002). Era o fim da URSS.

3.2. Inteligência e a Guerra Fria

A Guerra Fria vai ter um impacto direto no sistema nacional de inteligência norte-americano. Além de delimitar muito das demandas em termos de coleta e análise, a maior parte das falhas e debates internos relacionados a melhoria do sistema estavam ligados, mesmo que indiretamente ao conflito com a URSS. Dessa maneira, cabe uma avaliação de como evoluiu o sistema norte-americano durante o período. Um importante fator a ser observado é como o papel da CIA está sempre em discussão e sua efetividade e legitimidade sempre questionadas.

Com o fim da Segunda Guerra, apesar de ter havido o surgimento de todo um aparato de inteligência, alguns serviços sofreram reduções drásticas. Isso se aplica a dois casos bem específicos: as agências de SIGINT do exército e da marinha. A Op-20-G da Marinha foi desativada, sendo suas funções repassadas a uma nova agência reduzida chamada *Communications Supplementary Activities* (CSA). A *Signal Security Agency* (SSA) do Exército, por sua vez, será redesenhada e passará a se chamar *Army Security Agency* (ASA), tendo seu pessoal diminuído de cerca de 27,000 para cerca de 4,000 (AID, 2001). Em 1949, os serviços de SIGINT de cada ramo do exército são extintos, a não ser por seus ramos de criptoanálise, e surge a *Armed Force Security Agency* (AFSA), que ainda assim manteve um pequeno número de pessoas (AID, 2001).

A SIGINT só ganhará importância novamente quando a Guerra Fria começa a esquentar, o que acontece com a Guerra da Coreia no início dos anos 1950. As reclamações em relação ao trabalho medíocre de SIGINT durante essa guerra, farão com que o Presidente Truman convoque uma Comissão para avaliar o problema. Como resultado, em 1952, é criada a *National Security Agency* (NSA), sob o comando do Secretário de Defesa, que ficaria responsável por toda inteligência de sinais, absorvendo ou eliminando todos os demais serviços desse tipo nos Estados Unidos (AID, 2001).

Os problemas relacionados a falta de capacidade de gerência da CIA são tão críticos desde o início, que a primeira emenda ao ato, especificando determinadas atividades do DCI, será feita em 1949 (ZEGART, 1999). A comissão organizada para esse fim foi chamada de “*Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government*”. Ela será reativada em 1954, quando pela primeira vez se falará em comunidade de inteligência e também pela primeira vez haverá a recomendação da criação de uma comissão permanente de supervisão das atividades de inteligência, em especial da CIA. Em consideração a essa recomendação, em 1956, o Presidente Eisenhower criará a *Presidential Board of Consultants on Foreign Intelligence Activities*, que ainda assim não era permanente. Além disso, é

interessante destacar que em 1950, tentando suprir um pouco da incapacidade analítica da CIA será criado no início da década, a *Board of National Estimates* (BNE), que seria responsável pelos *National Intelligence Estimates* (NIE), e estaria espalhada em diferentes *National Intelligence Offices* (NIO) tirando recursos de toda a comunidade de inteligência para cumprir seu papel (BEST, 2004).

Nos anos sessenta, um dos eventos mais marcantes no contexto da Guerra Fria para a inteligência foi a fracassada tentativa de invadir Cuba, em uma operação envolvendo expatriados cubanos e orquestrada pela CIA. A operação de invasão da Baía dos Porcos falhou miseravelmente, o que levou a ainda mais questionamentos populares sobre a função da CIA. Além disso, por mais que tentasse, a CIA não conseguia se estabelecer como coordenadora da inteligência, sendo relegada ao posto de mais uma das muitas agências que competia pela atenção dos tomadores de decisão (UNITED STATES, 1996). Essa incapacidade da CIA de tomar o controle sobre a comunidade de inteligência era refletida indiretamente dentro das Forças Armadas. A falta de coordenação e a pouca utilidade relativa do JIG, fazia com que os serviços de inteligência de cada ramo das forças armadas passasse suas estimativas somente para seu superior imediato, o que também ocasionava uma duplicação de trabalho. Nem mesmo o *Defense Reorganization Act* de 1958 conseguiu resolver esse problema, considerando que o JIG somente trocou de nome, passando a se chamar J-2. É somente em 1961, com a criação da *Defense Intelligence Agency* (DIA), que surgiu um esforço de fato para unificar a inteligência das forças armadas (MESCALL, 1994).

Ainda naquele mesmo ano, o avanço na coleta técnica espacial vai fazer com que seja criado o *National Reconnaissance Office* (NRO). O uso de aviões para reconhecimento aéreo (U-2, SR-71) era prática comum no início da década de 1960. Além disso, o uso de satélites para usos científicos e militares vinha sendo explorado desde 1945, especialmente no esforço conjunto da aeronáutica junto a CIA dentro do projeto SAMOS. Os dois grandes vanguardistas nesse tipo de coleta técnica, dessa maneira, eram a CIA e os serviços de inteligência da aeronáutica. A evolução dos projetos desses dois atores irá acabar gerando o NRO, uma agência que responderia diretamente ao Departamento de Defesa. O NRO foi essencial para as decisões tomadas durante as Crise dos Mísseis em 1962 (RICHELSON, 2000).

Nos final dos anos 1960, a guerra do Vietnã foi um dos principais focos americanos. Entretanto, conforme os esforços no Vietnã não progrediam, uma parte considerável da atenção voltou-se para o problema de armas estratégicas, para os quais a

avaliação da comunidade de inteligência não parecia satisfatória. Nesse sentido, em 1971, o Presidente Nixon ordenou uma investigação para que se pudesse melhorar a performance do aparato de inteligência. O resultado da investigação foi um relatório chamado *A review of the Intelligence Community* ou, como ficou mais conhecido, *Schelsinger Report*. O relatório chegou à conclusão de que a comunidade de inteligência havia crescido muito e estava se tornando cara e improdutiva. Apontava como um dos grandes problemas a falta de requisições claras por parte dos consumidores de inteligência e a grande duplicação do trabalho. Concluía no final que havia a necessidade da criação de um diretor nacional de inteligência que tivesse mais poder sobre a comunidade (BEST, 2004).

Desde sua criação, a CIA vinha sendo criticada pela falta de efetividade com que operava. A guerra no Vietnã nos anos 1960 havia iniciado também a implosão da opinião pública sobre o governo e a inteligência. Watergate em 1972 só agravou ainda mais a situação. Além disso, uma série de casos de espionagem interna vai fazer com que a primeira metade dos anos 1970 esteja repleta de investigações e comissões, tanto do Senado quanto do Congresso, que possuíam o intuito de avaliar a efetividade e principalmente a legitimidade do sistema nacional de inteligência³⁰ (BEST, 2004).

O resultado principal dessas investigações será o estabelecimento de dois comitês permanentes de supervisão das atividades de inteligência nos dois níveis congressuais: o *House Permanent Select Committee on Intelligence* e *Senate Permanent Committee on Intelligence*, tendo suas origens no *Church Committee* e no *Pike Committee*, respectivamente. Além disso, temos a aprovação de duas leis: o *Foreign Intelligence Surveillance Act* de 1978, que previa a necessidade de uma autorização judicial para aprovação de vigilância eletrônica com propósitos de atividade de inteligência, o que antes era feito por ordem direta do Presidente; e o *Intelligence Oversight Act* (1980), que previa, entre outras coisas, que os chefes dos serviços de inteligência deveriam informar os dois comitês sobre suas atividades³¹. Além disso, uma das grandes reclamações dos comitês e comissões era a falta de utilidade dos

³⁰ Entre essas Comissões e Comitês podemos destacar as seguintes como mais impactantes: a *Rockefeller Commission* ou *Commission on CIA Activities within the United States*; a *Murphy Commission* ou *Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy*; o *Church Committee* ou *Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*; e o *Pike Committee*, ou *House Select Committee on Intelligence* (BEST, 2004). É interessante ressaltar que, dentro dessas investigações, além de se procurar esclarecer fatos específicos, também se buscava melhorar a efetividade do sistema. Nesse sentido, parece ser um lugar comum a discussão sobre o papel do DCI.

³¹ Uma tentativa de passar uma legislação foi feita através do *National Intelligence Reorganization and Reform Act de 1978*, mas logo perdeu o apoio do executivo e não prosseguiu (UNITED STATES, 1996).

National Intelligence Estimates (NIE). Dessa maneira, os *National Intelligence Offices* (NIOs) foram transformados no *National Intelligence Council* (NIC), reportando-se diretamente ao DCI (UNITED STATES, 1996; BEST, 2004).

Durante a década de 1980, a eleição de Reagan a presidência faz com que haja um fortalecimento da inteligência. Na segunda metade da década, três sequências de acontecimentos vão marcar a evolução do sistema nacional de inteligência norte-americano. Em primeiro lugar, temos a descoberta de uma série de casos de espionagem dentro das diversas agências de inteligência. Segundo, temos as duas grandes quebras dos acordos de supervisão e controle estabelecidos na década anterior. A venda de armas para o governo iraniano em troca de assistência na retirada de reféns norte-americanos que estavam presos no Líbano e o uso do dinheiro dessa venda para dar suporte ao “Contras” em Nicarágua eram duas iniciativas que não tinham sido aprovadas, mas mesmo assim foram iniciadas por membros do NSC. As investigações pertinentes a esse caso vão acabar gerando o cargo de supervisão externo aos dois comitês permanentes, que será efetuado por lei em 1989, sendo chamado de *Inspector General for the CIA* (UNITED STATES, 1996).

Por fim, podemos destacar a reorganização promovida no Departamento de Defesa através do *Goldwater-Nichols Act*, ou *Department of Defense Reorganization Act* (1986). Apesar de ser uma reestruturação muito mais das forças armadas, o ato teve impacto sobre os sistemas de inteligência. Ele deu maior autonomia ao presidente do JCS, assim como também estabeleceu a DIA como suporte a combate, enquanto exigia do Secretário de Defesa que estabelecesse contato com o DCI para o estabelecimento do funcionamento da NSA (ZEGART, 1999). Além disso, o ato exigia que o Presidente submetesse um relatório anual da estratégia nacional de segurança incluindo uma avaliação da capacidade da inteligência de cumprir essa estratégia (UNITED STATES, 1996).

Em 1989, dessa maneira, o sistema nacional de inteligência, de maneira simplificada, teria a composição básica conforme a demonstrada abaixo:

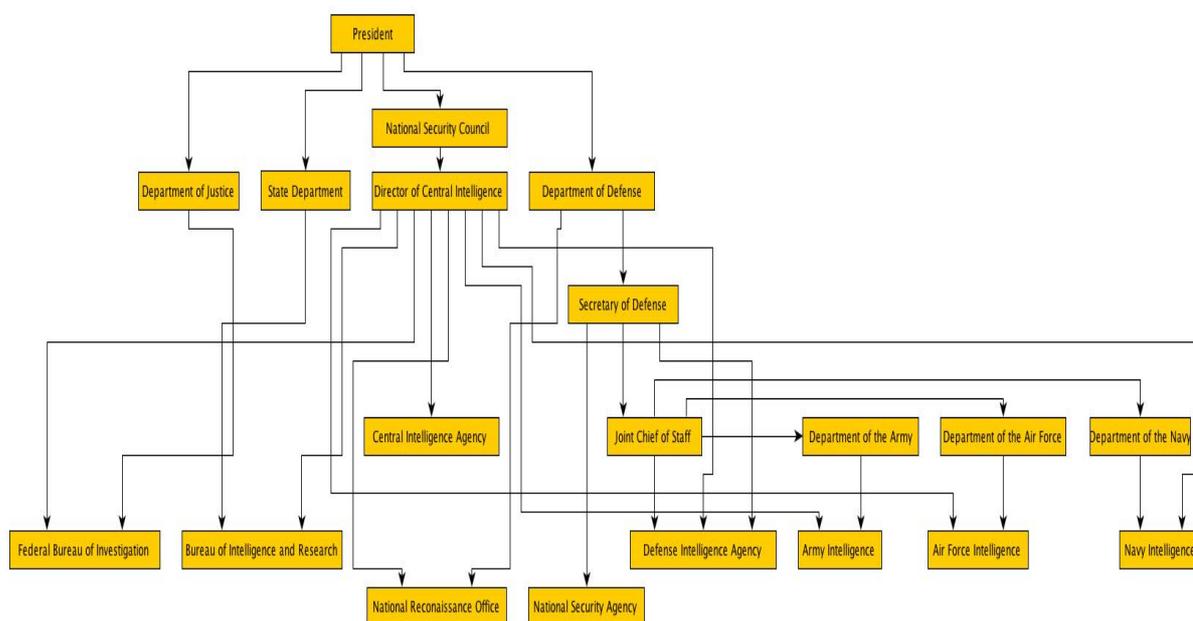


Figura 3 - Organograma simplificado do sistema nacional de inteligência norte-americano no final da Guerra Fria (Formulação Própria)

3.3 Surpresa?

O início dos anos 1990 e o esfacelamento da URSS em dezembro de 1991 com o Acordo de Minsk, consequência de todos os eventos já analisados na seção anterior, tiveram um grande impacto na política mundial. O que mais impactou dentro dos Estados Unidos, entretanto, foi o fato de a CIA³², e o sistema como um todo, não ter conseguido supostamente antever os acontecimentos daqueles últimos meses em relação a sequência de eventos ocorridos dentro da URSS. Conforme Lundberg (1994):

In the wake of the 1991 collapse of the Soviet empire and the most dramatic realignment of geopolitical forces since World War II, the Central Intelligence Agency found itself fighting for its institutional life. At what should have been its moment of greatest glory—the demise of its prime ideological adversary—the CIA stood charged that it had failed the mission for which it was founded: accurately assessing the political, economic, and military state of the Soviet Union³³ (LUNDBERG, 1994, p. 1).

³² O principal responsável pelo acompanhamento da situação na URSS era o *Office of Soviet Affairs* (SOVA), uma subdivisão especializada dentro da CIA.

³³ “No momento imediatamente posterior ao colapso do Império Soviético em 1991 e o mais dramático realinhamento geopolítico de forças desde a Segunda Guerra Mundial, a agência central de inteligência se viu

Mas afinal, quão falho foi o sistema estadunidense nas suas previsões em relação ao futuro da URSS? Não tanto quanto a maioria dos críticos aponta. Apesar de não ser tão acurado quanto se esperaria, o sistema conseguiu inferir diversas conclusões relevantes: a possibilidade de um golpe devido as instabilidade internas, principalmente econômicas; a ascensão da popularidade de Iéltsin dentro do partido e entre a própria população; assim como conseguiu enxergar um declínio econômico, apesar de não conseguir mensurá-lo com exatidão (BERKOWITZ; RICHELSON, 1995). A maneira como as coisas evoluíram nos dois últimos meses de URSS não conseguiram ser previstas com exatidão, mas as tendências e dinâmicas conseguiram ser percebidas, pelo menos por alguns analistas (DIAMOND, 2008).

O que chamou ou não a atenção dos tomadores de decisão e como essa informação foi de fato utilizada, compõe o que é central para nossa análise. Afinal, o que parece ter acontecido foi muito mais uma falha na capacidade de recepção do alerta do que uma falha na análise da situação. Um dos problemas era o foco dado pelos tomadores de decisão em relação as demandas de análise sobre a URSS. O sistema tinha focos bem específicos e eles estavam relacionados a ideia, muitas vezes forçada, de que a ameaça soviética seria duradoura e permanente, principalmente em relação as armas de destruição em massa. Até 1984, não havia nenhum tipo de análise sobre a situação interna da URSS, que não fosse de viés econômico. Lundberg (1994) explicita bem esse ponto:

*For decades, the primary focus of CIA Soviet analysis had been on the balance between the two superpowers. Thus, papers examined in detail Soviet activities in the Third World, the minutiae of weapons programs, and the state of the economy. Only in 1984 did the Agency establish a new branch called Societal Issues to examine domestic political and social developments. Most CIA reports continued, however, to focus on the "big three" topics*³⁴ (LUNDBERG, 1994, p. 8)

Uma vez estabelecida a necessidade de se ter algum foco maior nas questões internas da URSS e não só nas suas capacidades, as análises e estimativas produzidas foram

lutando pela sua vida institucional. No momento que deveria ter sido de sua maior glória – a extinção de seu adversário ideológico primordial – a CIA foi acusada de ter falhado na missão para qual foi fundada: avaliar com precisão o estado econômico, político e militar da União Soviética”(tradução nossa)

³⁴ “Por décadas, o foco primário do ramo de análise soviética da CIA foi no balanço entre as duas superpotências. Dessa forma, os relatórios examinavam com detalhes as atividades dos soviéticos no Terceiro Mundo, as minúcias dos programas de armas e os estado da economia. Somente em 1984 a Agência estabeleceu um novo ramo chamado Problemas da Sociedade para examinar os desenvolvimentos políticos e sociais domésticos. A maioria dos relatórios continuou, entretanto, com foco nos ‘três grandes’ tópicos” (tradução nossa)

bastante condizentes com a situação. Entretanto, o preciosismo dado as análises foi um tanto quanto excessivo, o que fazia com que o foco se dispersasse do que realmente era importante. A discussão apontado por Richelson e Berkowitz (1995) relacionada ao quanto o PIB soviético havia crescido entre 1988 e 1989, ilustra bem esse problema:

By attempting to estimate specific growth rates, the intelligence community diluted its main message, which was that the Soviet economy was stagnating and -- even more important - that there were no apparent or available means for it to be reinvigorated. This basic message, which was accepted throughout the intelligence community and was repeated in official estimates over the course of several years, was right on the mark³⁵ (RICHELSON; BERKOWITZ, 1995, p. 3)

Ou seja, os ruídos, além de existirem pela enganação ativa soviética, eram criados dentro do próprio sistema por meio de preciosismos. Considerando-se, todavia, que a passagem de informação estava se dando sem problemas dentro do governo norte-americano e que se estava ciente da situação cada vez mais deteriorante dentro do governo soviético. Mesmo assim, existe um último fator a ser considerado: o fato de que, mesmo tendo todas as informações e recebendo de fato todos os sinais e os assimilando, pode ter havido uma escolha política por não fazer nada. Não abandonar a posição favorável a Gorbachev nos últimos momentos de sobrevivência da URSS pode ter sido um deliberado cálculo político (BERKOWITZ, 2008).

Dessa maneira, em primeiro lugar, apesar de se ter uma análise da evolução interna da situação, não havia nenhuma garantia de que ela teria qualquer tipo de relevância ou seria de fato utilizada. O que nos leva ao segundo problema, ou seja, mesmo com essa análise existente, a escolha por não fazer nada e continuar aderindo a posição de Gorbachev nos últimos dias antes do golpe pode ter sido puramente política. A surpresa existiu e as reações dentro e fora do governo estadunidense são a prova disso. Contudo, parece ter sido muito mais uma surpresa em relação a uma aposta errada do governo do que uma falha de inteligência. Apesar disso, o que importa para a nossa análise é como isso foi percebido e quais foram as reações a essa suposta falha, o que é o assunto da próxima seção. Em suma, ao

³⁵ Ao tentar estimar as taxas específicas de crescimento, a comunidade de inteligência diluiu sua mensagem principal, que era que a economia soviética estava estagnando e – ainda mais importante – não havia nenhum meio aparente ou disponível para ela revigorar-se. Essa mensagem básica, a qual era aceita por toda a comunidade de inteligência era repetida em estimativas oficiais durante o curso de muitos anos, estava bem no foco do problema. (tradução nossa)

contrário do que aconteceu nos dois outros casos, o problema parece ter sido muito mais de uma politização da análise, aliada a uma política consciente do governo do que uma falha de análise propriamente dita.

3.4 Inteligência no século XXI: perspectivas

A necessidade de reorientar e dar um novo sentido para o sistema nacional de inteligência se mostrava mais do que necessária no início dos anos 1990. Além de perder seu principal foco de coleta e análise, o sistema pareceu não ter sido nem ao menos capaz de avaliar a situação drástica em que se encontrava seu principal inimigo. O sistema de inteligência passava por uma crise em que seus meios e seus fins eram questionados. O próprio segredo das agências era criticado³⁶, assim como a própria necessidade de um aparato de inteligência. Alguns acreditavam inclusive na necessidade da extinção da CIA e de uma redistribuição de suas tarefas, com uma redução drástica do orçamento destinado a inteligência. Além disso, o caso do espião Aldrich Ames, repassando informação aos russos desde o final da década de 1980, abala ainda mais a credibilidade.

Nesse contexto, em fevereiro de 1992, os dois comitês congressuais permanentes anunciam planos de propostas de reestruturação da inteligência. No Senado (*U.S. Senate*), presidido pelo Senador David Boren, e David McCurdy presidindo na Câmara de Deputados (*House of Representatives*). Apesar de as duas propostas diferirem em aspectos específicos, no todo, elas confluíam (BEST, 2004). As principais conclusões comuns a que chegaram as comissões foram as seguintes: a criação do cargo de *Director of National Intelligence* (DNI), com autoridade sob o orçamento da comunidade de inteligência, incluindo o Departamento de Defesa, assim como a criação de um cargo separado para dirigir a CIA; a criação de uma *National Imagery Agency* (NIMA), sob o comando do Departamento de Defesa, o que estava inserido na ideia de verticalização da inteligência, na qual as agências seriam consolidadas de

³⁶ Em um relatório conjunto das duas comissões permanentes, intitulado *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy* (UNITED STATES, 1997), liderado por um dos maiores opositores da CIA, Senador Daniel Patrick Moynihan, a comissão reporta os perigos do segredo excessivo e sugere uma maior abertura e facilidade de acesso a documentos utilizados pelas agências, para que o engajamento no debate pela população seja mais ativo. Além disso, em 1995, o Presidente Bill Clinton assinou a *Executive Order 12958* (Disponível em <http://www.fas.org/sgp/clinton/eo12958.html>), que regula a classificação e desclassificação de documentos envolvendo a segurança nacional, desclassificando automaticamente todos os documentos com mais de 25 anos, a não ser que procedimentos específicos sejam tomados para mantê-los classificados.

acordo com suas funções, criando *stovepipes* (CLARK, 1993); e, por fim, dar autoridade para a DIA, dentro do Departamento de Defesa, para comandar o restante das agências dentro do Departamento. A legislação proposta não foi adotada, essencialmente devido à oposição do Departamento de Defesa e dos diferentes ramos das Forças Armadas, entretanto suas ideias, que eram, em determinados pontos, similares a outras que já haviam sido expressas nas décadas passadas, persistiram (CUMMING, 2004).

Com a falha da primeira tentativa de modificar a organização da inteligência, serão formadas mais duas comissões com a finalidade de tentar resolver o problema de o que fazer com o sistema nacional de inteligência americano. A primeira, determinada na Autorização Fiscal de 1995 foi chamada de *Commission on the Roles and Capabilities of the U.S. Intelligence Community*, ou *Aspin/Brown Commission*. Criada em 1995, ela entregou seu relatório final em 1996. Ela surge no contexto de afirmação da necessidade de inteligência, sendo a principal de suas conclusões a da necessidade de manter uma aparato de inteligência:

*The Commission concludes that the United States needs to maintain a strong intelligence capability. U.S. intelligence has made, and continues to make, vital contributions to the nation's security, informing its diplomacy and bolstering its defenses. While the focus provided by the superpower struggle of the Cold War has disappeared, there remain sound and important roles and missions for American intelligence*³⁷ (UNITED STATES, 1996, p. xv).

Nesse contexto, procurava dar um sentido às atividades de inteligência e sanar as críticas que estavam sendo feitas desde o fim da Guerra Fria. Afirmava, dessa forma, que o DCI deveria ter um papel mais destacado, mas não previa nenhuma alteração na relação do DCI com o Departamento de Defesa. Além disso, sugeriu a criação de dois cargos acessórios ao do DCI, um para ajudar no gerenciamento da comunidade e outro para o gerenciamento da produção de análises (BEST, 2004).

O mais interessante em relação a essa comissão, todavia, é sua recomendação em relação ao foco que o NSC deveria dar e ao fato de que seus requerimentos deveriam ser melhorados. O foco deveria ser nos chamados Crimes Globais – terrorismo, tráfico internacional de drogas, proliferação de armamentos nucleares e crime organizado

³⁷ A Comissão conclui que os Estados Unidos precisa manter uma capacidade forte de inteligência. A inteligência estadunidense fez e continua fazendo contribuições vitais para a segurança da nação, informando sua diplomacia e fortalecendo suas defesas. Enquanto que o foco advindo do conflito entre as superpotências da Guerra Fria desapareceu, permanecem papeis e missões importantes e relevantes para a inteligência americana. (tradução nossa)

internacional (CUMMING, 2004). É a primeira vez em que se tenta estabelecer uma nova missão para o sistema, considerando que seu antigo inimigo não mais existia. Por fim, em resposta as duras críticas em relação ao processo orçamentário, a comissão propôs a abertura do montante do orçamento federal destinado a inteligência, o que foi feito pelo Presidente Clinton em 1997 e 1998, mas não teve prosseguimento nos anos seguintes (BEST, 2004).

Paralela a essa comissão estabelecida pelo executivo, o comitê permanente da Câmara dos Deputados (*House of Representatives*) iniciou seu próprio estudo, cujo relatório final foi chamado de *IC21: Intelligence Community in the 21st Century*. Ele surge também no contexto de tentar justificar a necessidade de um sistema de inteligência, tendo em mente, como o próprio nome já conota, adaptar a inteligência para o século XXI. Mais uma vez, temos a afirmação da necessidade de um sistema de inteligência:

*The United States continues to need a strong, highly capable and increasingly flexible IC. This need has not diminished with the end of the Cold War. Indeed, the current international situation is, in many ways, more complex and more difficult to deal with than was the relatively stable bi-polar Cold War. Thus, although we find our national security less threatened, the demands for intelligence remain*³⁸
(UNITED STATES, 1996b, p. ii)

Além disso, a comissão faz recomendações bastante semelhantes àquelas feitas pela sua contraparte. Ela recomenda um papel mais definido para o DCI, como um controle maior do orçamento da inteligência. Ele também chega a conclusão de que se fazia necessário o estabelecimento de dois cargos imediatamente inferiores ao do DCI, que o auxiliassem no gerenciamento da análise e da comunidade. Assim como também aponta para o estabelecimento de mudanças pontuais dentro NSC, como a criação de um ramo voltado a inteligência externa. Dois pontos extras são destacados pelo relatório final: o estabelecimento de uma agência de coleta técnica e de um serviço da CIA que abrigasse as operações encobertas (BEST, 2004).

Muitas dessas recomendações foram acatadas parcialmente, poucas em sua totalidade. A legitimidade da necessidade de um serviço de inteligência, diante de sua

³⁸ Os Estados Unidos continuam precisando de uma CI forte, altamente capaz e crescentemente flexível. Essa necessidade não diminuiu com o fim da Guerra Fria. De fato, a situação internacional atual é, de muitas maneiras, mais complexa e mais difícil de lidar do que era a relativamente estável situação bipolar. Dessa maneira, embora a segurança nacional esteja menos ameaçada, as demandas para a inteligência permanecem.. (tradução nossa)

percebida falta de efetividade, era o que estava realmente em pauta à época. Dessa forma, os relatórios foram muito mais importantes para afirmar a necessidade de se manter um serviço de inteligência, tendo poucas chances de concretizarem uma reforma de fato. A legislação proposta em 1992 parecia mais preocupada em realmente querer reformar; entretanto, não resistiu às pressões, principalmente provenientes das forças armadas.

4 Caso III: 11/9 (2001)

O capítulo apresenta o terceiro e último estudo de caso. Primeiro, será feita uma breve digressão sobre as origens e a organização da al-Qaeda e qual o contexto em que ocorreram os ataques. Depois, faremos uma análise da situação do serviço nacional de inteligência. Considerando que não há mudanças estruturais no sistema em relação ao caso II, faremos uma pequena e pontual análise sobre as pequenas mudanças que aconteceram. Em seguida, focaremos na explicação da falha. Por fim, uma análise das consequências mais imediatas ocasionadas pela surpresa e da legislação que propiciou as reformas estruturais no sistema.

4.1 Al-Qaeda: origens

Antes de prosseguirmos para a análise da falha em si, passemos a uma breve análise do surgimento da al-Qaeda, do contexto em que ocorrem os ataques de setembro de 2001 e de como evoluíram as relações entre os Estados Unidos e a organização no momento anterior ao do ataque. O esclarecimento parece necessário para conseguirmos ter melhor compreensão das causas da surpresa e da interpretação que foi dada ao fenômeno e como isso impactou na reforma de 2004.

Um primeiro e importante ponto a ser ressaltado é o do surgimento da al-Qaeda como movimento internacionalizado. A literatura pós 11 de setembro traça o nascimento da organização no final dos anos 1980, contudo parece mais acertado crer que a al-Qaeda, apesar de ter suas raízes nessa época, passa a se comportar como uma organização de objetivos globais a partir da metade dos anos 1990, uma vez estabelecida no Afeganistão. Antes disso, a *jihad* como um todo tinha um caráter muito mais de luta contra o “inimigo de dentro”, ou seja, os governos locais que não seguiam os preceitos muçulmanos³⁹. A transformação em um movimento transnacional vai se dar

³⁹ Podemos identificar a origem do *jihadismo* do século XX na década de 1950. O *jihadismo* como movimento organizado de luta contra regimes não-muçulmanos nasce com Sayyid Qutb. Ele não tem sua descendência direta e inevitável na al-Qaeda, até mesmo porque não existia uma união completa dos diversos movimentos de *jihad* dentro e em torno da al-Qaeda para que se fizesse o terrorismo transnacional. Não existia consenso nem dentro da própria organização. (GERGES, 2011).

gradativamente a partir, principalmente, do fim da guerra no Afeganistão em 1989 e com a Guerra do Golfo em 1990-1991. (GERGES, 2011).

Em primeiro lugar, o Islamismo surge como uma resposta a dominação das terras coloniais muçulmanas durante o século XIX. Os primeiros indícios de uma nova onda de movimentos islâmicos nascem no final dos anos 1970, com a derrubada do Shah no Irã. O que vai realmente dar força ao movimento, contudo, é a luta financiada pelos Estados Unidos contra a ocupação soviética do Afeganistão na década de 1980. Em 1984, Abdullah Azzam, conjuntamente com Osama bin Laden, funda o MAK (*Maktab al Khidmat lil Mujahidin al-Arab*) com o intuito de organizar os esforços e o financiamento de combate aos soviéticos no Afeganistão. A MAK vai confluir *mujahideens* de diferentes nacionalidades para atuarem dentro do Afeganistão, dando suporte físico e logístico⁴⁰ (GUNARATNA, 2002).

Dessa maneira, é interessante notar que a relação da al-Qaeda, ou mais especificamente de bin Laden, com os Estados Unidos a época era bastante próxima. Conforme afirma Gerges (2011):

There exists no hard evidence for bin Laden entertaining or expressing anti-American sentiments before 1990-1991. During the Afghan war, bin Laden was the main point man between the Saudi security services and their Pakistani counterparts [ISI], an integral part of the American chain of support for the Afghan mujahideen. [...] In fact, in the 1980s the CIA nicknamed bin Laden a “good-gooder” because initially he spent his own money as well as raising for the Afghan jihad from wealthy men from the Gulf. He then utilized his skills in construction and his Family’s wealth to build clinics, roads, and barracks for the Afghan mujahideen⁴¹ (GERGES, 2011, p. 47-48).

Ao mesmo tempo em que a retirada da URSS, e seu subsequente esfacelamento, encorajou os movimentos *jihadistas* a planejarem a derrubada dos governos árabes, abriu também o mundo árabe para a influencia dos Estados Unidos. Esses movimentos acabam concluindo que os Estados Unidos possuíam poder ilimitado

⁴⁰ Em 1987-88 vai surgir também a primeira versão da al-Qaeda, muito menos como uma organização em si, e mais como um modelo de suporte e treinamento às ações do MAK (GERGES, 2011).

⁴¹ Não existe nenhuma evidência forte de que bin Laden tenha alimentado ou expressado sentimentos anti-americanos antes de 1990-1991. Durante a guerra no Afeganistão, bin Laden era o ponto de encontro entre o serviço de segurança saudita e sua contraparte paquistanesa, uma parte integral da corrente de suporte americano ao mujahideen afegão [...] De fato, nos anos 1980 a CIA apelidara bin Laden “good-gooder” porque inicialmente ele gastava o próprio dinheiro, assim como coletava de homens ricos do Golfo. Ele então utilizava suas habilidades e a riqueza de sua família para construir clínicas, estradas e tendas para os mujahideen. (tradução nossa)

sobre o Oriente Médio e iriam usá-lo para impedir a ascensão de governos muçulmanos. Apesar de essa ser uma visão dividida entre a al-Qaeda e outros movimentos islâmicos, como a Irmandade Muçulmana, os primeiros não aceitavam as táticas dos segundos de trabalharem dentro do sistema para consolidar seus objetivos (MACANTS, 2011). Aliado a isso, com a retirada soviética do Afeganistão em 1989 e a morte de Azzam em 1990, a liderança do movimento recai sobre bin Laden.

Em agosto de 1990, Saddam Hussein invade o Kuwait, o que acaba desencadeando a Guerra do Golfo, com uma invasão americana na região. A Arábia Saudita entra na aliança americana para a contenção iraquiana, o que faz com que sejam estabelecidas bases estadunidenses no país. De volta do Afeganistão, Osama bin Laden, assim como muitos clérigos do país, denuncia o estabelecimento das bases como uma violação do território sagrado do Islã. Em 1991, na tentativa de conter Osama, o governo da saudita confisca seu passaporte. Depois de conseguir seu passaporte de volta, bin Laden primeiro parte para a fronteira Oeste do Paquistão, no território tribal, onde permanece por algum tempo, até receber a proposta de instalar a al-Qaeda no Sudão (GUARATNA, 2002).

O objetivo inicial do governo sudanês, que era composto pela Frente Nacional Islâmica, que havia chegado ao poder em 1989, era que bin Laden treinasse guerrilheiros para combater os separatistas do Exército Popular de Libertação dos Cristãos do Sudão, no sul do país. Bin Laden permanece no Sudão por quatro anos, agindo também como homem de negócios, refazendo a fortuna havia sido perdida com sua fuga da Arábia Saudita. Ele consegue unificar diversos grupos radicais islâmicos, seja por controle financeiro, seja por controle ideológico; sua ação durante aquele período, entretanto, permanece muito mais expressa em discursos contra o Ocidente e em suporte a insurreições islâmicas, principalmente na África e na Arábia Saudita. Acaba saindo do Sudão em 1996, em situação bastante controversa e com seus bens mais uma vez retidos. É acolhido dessa vez no Afeganistão, pelo Talibã, que ainda não tinha tomado o poder, mas já controlava mais da metade do país⁴² (GUARATNA, 2002).

A aliança formada entre os diferentes grupos islâmicos financiados durante a ocupação soviética no Afeganistão pelos Estados Unidos era bastante ampla e variada;

⁴² Duas coisas eram essenciais para a al-Qaeda no Afeganistão: a possibilidade de financiamento, oriundo do Paquistão e da Arábia Saudita, assim como da indústria do ópio; e de capital humano, tanto por meio das *madrassas*, quanto através de outras correntes e grupos que eram abrigados pelos talibãs (WRIGHT, 2007).

contudo, com a retirada da URSS e o subsequente acordo entre os EUA e a União Soviética para cessar o financiamento direto dos grupos dentro do Afeganistão, faz-se com que a aliança fique pulverizada em diversos grupos étnicos e religiosos. Cabul é tomada em 1992 pelo General Ahmad Shah Massud, que depõe o governo pró-URSS. Massud era apoiado pelos grupos não-pashtunes e pelo partido xiita. Com a Guerra do Golfo, o Paquistão perde seu principal aliado dentro do Afeganistão – o Partido Islâmico do Afeganistão. Paquistão e Arábia Saudita passam então a apoiar o Movimento Islâmico do Talibã do Afeganistão, liderado pelo Mullah Omar. O Talibã conquista Cabul em 1996. Massud e seus aliados xiitas, apoiados pelo Irã, formam a Frente Islâmica Unida de Salvação do Afeganistão, no norte do país, também conhecida como Aliança do Norte (CEPIK, 2004)

Uma vez no Afeganistão, a aliança com Zawahiri⁴³ e, por consequência, com a Jihad Islâmica Egípcia se fortalecem, assim como as hostilidades, através das *fatwa*⁴⁴ aos Estados Unidos, que ainda era visto como um invasor. As hostilidades se materializam contra os Estados Unidos pela primeira vez com os atentados simultâneos nas Embaixadas norte-americanas em Nairóbi (Quênia) e Dar es Salaam (Tanzânia) em 1998. Na sequência, em 2000, a al-Qaeda faz um ataque ainda mais direto aos Estados Unidos, em atentado ao navio USS *Cole* (UNITED STATES, 2004).

O mais importante a ser ressaltado nisso tudo é o que deixa claro Martins (2004):

A organização de Bin Laden até o presente foi a maior organização terrorista que o mundo já viu, a única transcontinental, que só obteve essa capacidade porque foi construída com recurso de diversos Estados para realizar suas operações encobertas. (MARTINS, 2004, p. 39)

4.2 Inteligência nos EUA: 2001

Desde o *National Security Act* de 1947, o sistema nacional de inteligência manteve sua estrutura relativamente constante por 57 anos, apesar dos pequenos ajustes de função e papel dentro sistema (LOWENTHAL, 2009). Durante a Guerra Fria,

⁴³ Alman al-Zawahiri é um dos membros da Jihad Islâmica Egípcia que era parte da resistência islâmica no Egito e esteve envolvido em diversos atentados. Além disso, ele é um dos acusados pelo assassinato do Presidente Sadat em 1985. A ligação com o grupo de bin Laden vai fortalecer e dar um rumo mais definido a al-Qaeda, tenho ele se tornado um dos principais conselheiros de Osama (GUARATNA, 2002)

⁴⁴ Uma interpretação da lei islâmica, normalmente emitida por um especialista, para o esclarecimento de determinados pontos controversos da *sharia* (GUARATNA, 2002).

conforme vimos no capítulo anterior, apesar de terem surgido novas agências, a estrutura básica do sistema permaneceu a mesma. Dessa forma, passaremos nesta seção à análise de pontos específicos relevantes para o desenvolvimento do capítulo, na evolução do sistema de inteligência entre 1991 e 2001.

Em primeiro lugar, como já deve estar claro, não se conseguiu, depois do colapso da URSS, estabelecer quais seriam as novas prioridades para o sistema nacional de inteligência. Afinal, o grande alvo da inteligência – essencialmente da CIA, consumindo cerca de 60% de seu orçamento – era a URSS. Tanto o Presidente Bush (1989-1993), quanto Clinton (1993-2001) foram incapazes de estabelecer novas prioridades para a segurança nacional durante a década. A administração Bush tentou a implementação do conceito de “Nova Ordem Mundial”, que nunca ficou claro e se tornou irrelevante com a eleição de Clinton em 1992 (LOWENTHAL, 2009).

Clinton, por sua vez, evitou o uso de conceitos tão grandiloquentes, mas também não conseguiu encontrar um foco expressivo. A única tentativa de estabelecer algum tipo de prioridade para inteligência pelo governo Clinton foi no ano de 1995, quando, junto com o orçamento fiscal (*FY1995*)⁴⁵, é lançado o *PDD-35*. Nele, são estabelecidos dois grupos: os alvos *hard* e a cobertura global. O primeiro grupo compunha a prioridade mais premente e incluía os chamados “*rogue states*” (Irã, Líbia, Iraque, Cuba, Coreia do Norte) e os problemas transnacionais (terrorismo, proliferação nuclear, narcóticos, crime internacional e problemas ecológicos). O segundo incluía todo o resto (LOWENTHAL, 2000).

Entretanto, foi na verdade uma resposta aos estudos provocados pelo desmantelamento da URSS analisados no capítulo anterior. Uma das grandes modificações, cujas raízes remetem a outro evento marcante, a Guerra do Golfo, ocorrerá em 1997. Trata-se das modificações inseridas pelo *Defense Authorization Act* de 1997, que previa a criação da *National Imagery and Mapping Agency* (NIMA)⁴⁶ (JONES, 2001), que em 2004 vai se

⁴⁵ Será também através do *Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1997* que algumas medidas vão ser estabelecidas reação a todo o movimento de questionamento da real utilidade da inteligência. Em primeiro lugar, ao determinar a liberação do valor orçamentado para a comunidade naquele ano; em segundo lugar, a exigência de relatórios anuais que reflitam as atividades de inteligência desenvolvidas para que se possa melhor dimensionar o orçamento (LOWENTHAL, 2009).

⁴⁶ O NIMA vai fundir sete diferentes agências de IMINT e de GEOINT : *Defense Mapping Agency* (DMA), *Central Imagery Office* (CIO), *Defense Dissemination Program Office* (DDPO), *National Photographic Interpretation Center* (NPIC) adicionado ao centros específicos das agências dentro da *Defense Intelligence Agency* (DIA), ou seja, os do *National Reconnaissance Office* (NRO), do *Defense Airborne Reconnaissance Office* (DARO), e os da *Central Intelligence Agency*.

transformar em *National Geospatial-Intelligence Agency* (NGA) dentro do Departamento de Defesa. Uma das principais justificativas para a criação do NIMA foi a reclamação por parte dos militares da baixa qualidade de IMINT tática durante a Guerra do Golfo (JONES, 2001).

Além disso, na seção de inteligência propriamente dita, o Senado incluiu uma série de pequenas alterações organizacionais na autorização fiscal de 1997 (FY1997). Essa reorganização prevista no *FY1997* será transformada no *Intelligence Renewal and Reform Act of 1996* (UNITED STATES, Public Law 104-293, Título VIII). Ela previa a criação de dois comitês dentro do NSC, um de inteligência externa e outro de ameaças transnacionais. As principais mudanças que ocorreram dentro do sistema, contudo, estavam preocupadas com o melhor funcionamento da CIA – devido, em parte, ao fato de ela ter sido percebida como a principal culpada por não ter havido nenhum alerta sobre o fim da Guerra Fria, mas também por ser o centro do sistema (BEST, 2004).

A legislação previa a criação de dois *Deputy DCI*⁴⁷, o primeiro teria funções complementares e auxiliares as do DCI, enquanto o outro seria responsável pela gestão da comunidade de inteligência. Além disso, ela previa o estabelecimento de três assistentes do DCI: para coleta, análise e produção e para administração⁴⁸. Por fim, ele expandiu a autoridade do DCI sobre a escolha da direção de quase todos os departamentos de inteligência, fazendo com que uma consulta ao DCI se tornasse obrigatória antes dos apontamentos. A implementação desses cargos, todavia, não obteve uma taxa de sucesso muito grande. Entre 1998 e 2003, apenas dois deles, *Deputy DCI for Management* e o *Assistant DCI for Administration*, foram de fato indicados a assumir o cargo, sendo que ambos deixaram a posição no final de 2003 (BEST, 2004).

Por fim, temos o FBI, que vai sendo empurrado entre o pêndulo de foco nos crimes internos e a investigação de ataques terroristas. Além disso, ocorre um processo de descentralização em que a agência central é reduzida ao mínimo e a autonomia cresce nas unidades regionais. Com o passar dos anos, o FBI vai assumir cada vez mais a posição principal no contraterrorismo, apesar de não possuir nem o aparato institucional nem humano para tanto (ZEGART, 2007).

⁴⁷ *Deputy DCI e Deputy DCI for Management.*

⁴⁸ *Assistant DCI for Collection, Assistant DCI for Analysis and Production e Assistant DCI for Administration.*

4.3 Sinais, Ruídos e percepção (equivocada?) de ameaça

Os ataques ocorridos no 11 de setembro nos EUA conformaram muito da política de segurança norte-americana nos últimos dez anos. O incidente é considerado um dos maiores ataques-surpresa da história norte-americana e uma grande falha na inteligência e no processo decisório como um todo. A falha não é restrita a um único ponto, mas generalizada e distribuída por diversos focos diferentes, com a possível proeminência de um ponto específico, o que normalmente marca situações em que a surpresa estratégica ocorre (KAM, 1988, p. 216). O paralelo entre o ocorrido em 7 de dezembro de 1941 em Pearl Harbor com os ataques de 11 de setembro é inevitável. Mais uma vez, o sistema estava imerso em ruídos que impediram a captação e identificação de importantes sinais.

A questão central em relação ao 11 de setembro é que a comunidade de inteligência estava emitindo alertas, inclusive sobre a possibilidade de ataque no território norte-americano, que não foram ouvidos. Um conjunto de problemas impediu que se enxergasse o cenário como um todo e constrangimentos institucionais impediram que se tomasse qualquer atitude em relação a isso. Conforme Richard Betts (2008):

*The system had detected and trumpeted a raft of indications that a major attack was imminent weeks before it happened. However, the system could not get beyond that stage to the level of tactical warning because it did not uncover or link specific information that might have made it possible to intercept the strikes.*⁴⁹ (BETTS, 2008, p. 105)

Podemos citar alguns dentre os muitos motivos específicos apontados para a ocorrência do 11 de setembro. Primeiro, os critérios de segurança utilizados para proteger as fontes de informação. O segredo é necessário quando se está trabalhando com inteligência, contudo, o trabalho realizado dentro das agências incentivava os oficiais de inteligência a não dividirem o que produziam, além de promover um espírito de lealdade em relação a agência, ao invés da comunidade como um todo. Tudo isso fazia com que houvesse uma fragmentação inerente ao sistema, em que a disputa por jurisdição o impedia de funcionar de forma coerente (ZEGART, 2007).

⁴⁹ O sistema detectou e alardeou uma enxurrada de indicações de que um grande ataque era iminente, semana antes de acontecer. Entretanto, o sistema não conseguiu avançar para o estágio e alerta tático porque não conseguiu descobrir ou ligar informações específicas que poderiam ter tornado possível a interceptação dos ataques. (tradução nossa)

Todo esse contexto nos leva à análise do papel da CIA. Um dos principais fatores apontados para o não-funcionamento do sistema para promover um alerta foi a incapacidade da CIA, mas especificamente do DCI, de integrar e coordenar o sistema. O sistema nacional de inteligência não tinha nenhum tipo de agente integrador entre as suas agências. Como já foi visto, a CIA, que havia sido criada com o intuito de promover integração, foi se tornando cada vez mais um agente autônomo, com interesses próprios e sobrepostos em relação aos outros componentes do sistema. A incapacidade de coordenar a inteligência no nível nacional era tanto consequência de uma falta de clareza sobre quais eram os seus deveres, quanto de meios para cumprir seu papel (ZEGART, 2007).

Ainda, um dos principais ecos em relação a Pearl Harbor foi a falta de divisão de informações. Dessa vez não mais entre Exército e Marinha, mas sim, essencialmente entre e dentro do FBI e a CIA (BRUCE, 2008). As barreiras podiam ser burocráticas, como aponta a *9/11 Comission*, como no caso do que ficou conhecido como “*The Wall*” dentro do FBI, onde o *Foreign Intelligence Surveillance Act* de 1978, impedia que muitas das interceptações estrangeiras fossem divididas dentro do próprio Departamento⁵⁰. Mesmo quando a informação era largamente dividida, entretanto, ela nem sempre estava completa. Como ressalta o *9/11 Comission Report* (2004) em relação a investigação sobre um dos sequestradores-piloto, Zacarias Moussaoui:

*On September 4, the FBI sent a teletype to the CIA, the FAA, the Customs Service, the State Department, the INS, and the Secret Service summarizing the known facts regarding Moussaoui. It did not report the case agent's personal assessment that Moussaoui planned to hijack an airplane.*⁵¹ (UNITED STATES, 2004, p. 274)

Um agravante no caso do 11 de setembro, e que constitui um dos principais problemas no processamento de informações, foi o fato de que a coleta, principalmente técnica, estava bastante desenvolvida, o que permitia um afluxo maior de informações; o processamento de uma quantidade cada vez maior de informações, todavia, se tornou muito mais difícil. Existia um *trade-off* entre a maximização da coleta e a perda de foco (BETTS,

⁵⁰ É interessante notar e ressaltar que, apesar de a falha ser no fato de que o FISA impedia a divisão de determinadas informações, as reformas que vão ocorrer, em especial o USA PATRIOT, irão banir determinados requisitos para que se utilizassem grampos e outro tipos de sistema de monitoramento.

⁵¹ No dia 4 de setembro, o FBI enviou um teletipo para a CIA, o FAA, a Alfândega, o Departamento de Estado, o INS e o Serviço Secreto resumindo os fatos conhecidos sobre Moussaoui. Não reportou a avaliação pessoal do agente do caso de que Moussaoui planejava sequestrar um avião. (tradução nossa)

2008). Além disso, o próprio relatório da Comissão do 11 de Setembro aponta a insensibilidade do sistema em relação aos alertas que foram de fato dados, como o referente a insegurança do sistema de aviação.

Por fim, devemos analisar a natureza do perpetrador do ataque. Ele possui uma capacidade incrível de esconder suas intenções, sendo a avaliação de suas capacidades não tão relevante para a determinação de suas pretensões, até mesmo porque seus meios não são os mais sofisticados. Dessa forma, o potencial para a negação de informações aumenta muito, assim como sua capacidade de causar engano ativo (*deception*) (BYMAN, 2005).

4.4 Medidas emergenciais e reformas

No momento imediatamente posterior à surpresa, o governo norte-americano tinha duas prioridades: fazer com que as vítimas recebessem assistência necessária e fortalecer o aparato de segurança norte-americano para combater aquilo que havia sido identificado como a maior ameaça, o terrorismo. Para suprir essas necessidades mais imediatas, o governo aprova o *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*, ou USA PATRIOT Act.

O USA PATRIOT Act (UNITED STATES, Public Law 107-56, 26/10/2001) se tornou lei ainda em 2001, apenas um mês após os ataques de 11 de setembro. Além de criar um fundo temporário para ajudar o Departamento de Justiça, em especial, a se reequipar e adaptar, o ato também criou um fundo permanente para apoio de operações de Contraterrorismo. Procurou também prover meios mais facilitados de cooperação entre a investigação criminal e a inteligência, facilitando o provimento de dados de investigação de maneira menos burocrática. Além disso, o ato teve alguns focos bem específicos: deu provisões para que o Secretário do Tesouro pudesse agir de forma mais enérgica em relação a lavagem de dinheiro, justificando-se principalmente no financiamento internacional do que identificava como terrorismo (UNITED STATES, Public Law 107-56, Título III, Seção 301-377); e, ainda, aumentou o número de patrulhas nas fronteiras e modificou e estabeleceu novos e controversos critérios para a detenção e deportação de estrangeiros (UNITED STATES, Public Law 107-56, Título IV, Seção 401 – 428).

O Ato esteve envolto em diversas controvérsias, principalmente devido a acusações de que diversos direitos constitucionais estavam sendo violados. Dentre as controvérsias, podemos destacar as seguintes: o estabelecimento de grampos, de diversas modalidades, sem a necessidade de causa provável (UNITED STATES, Public Law 107-56, Título II, Seção 213) e a emenda ao *Foreign Intelligence Surveillance Act* de 1978, que retirava a necessidade de justificativa para a coleta de informações externas, precisando o Executivo apenas afirmar que a informação era relevante. Muitas críticas foram feitas a essa Lei, mesmo antes de ser aprovada. Por isso existia no Ato a Seção 224, intitulada *Sunset*. Ela estipulava um prazo de validade para muitas dessas medidas mais agressivas e que invadiam a privacidade da população. Contudo, a Seção foi sendo estendida até o momento em que os títulos e seções previstos para deixarem de existir com a *Sunset* se tornaram permanentes em 2009.

Aliado a isso, em 2002, foi assinado o *Homeland Security Act*⁵² (HSA). Ele estabelece o *Department of Homeland Security* (DHS) e o cargo de *Secretary of Homeland Security*, que passa a possuir um assento no *National Security Council*. O ato também institui um conselho interno ao novo Departamento, o *Homeland Security Council*⁵³ (HSC). O DHS possui a missão principal de combater o terrorismo, mas inclui atividades que vão desde a segurança econômica dos Estados Unidos até o tráfico de drogas como fonte financiadora do terrorismo (UNITED STATES, Public Law 107-296, 25/12/2001). Cabe ainda a menção de que ele tem controle sobre as questões relacionadas à fronteira e à imigração, possuindo secretariados exclusivos para isso, além de comandar a Guarda Costeira. Juntamente a tudo isso, ele absorveu o Serviço Secreto, que passa a ficar sob o comando do Secretário, e desenvolve dentro do Departamento um aparato próprio de coleta e análise de inteligência, assim como uma subunidade de pesquisa tecnológica (UNITED STATES, Public Law 107-296, 25/12/2001). O estabelecimento desse novo departamento vai ao encontro da ideia que havia surgido naquela década de

⁵² É importante ressaltar que o processo iniciado pelo HSA é de extrema relevância para a maneira como se enxerga a inteligência dentro dos Estados Unidos e a mudança na maneira como cada uma das agências pensava seu papel dentro do sistema nacional de inteligência. O Departamento criado com a execução desse ato absorverá 22 programas e agências do sistema de inteligência norte-americano. Isso fez não só com que algumas agências que tinham foco exclusivamente externo se voltassem para os problemas internos, como fez também o contrário. Tudo isso inserido na ideia propagada de *Homeland*. (HARKNETT; STEVER, 2011)

⁵³ Sua composição, de acordo Seção 903 do ato, é a seguinte: Presidente, Vice-presidente, Secretário do *Homeland Security*, Advogado-Geral, Secretário da Defesa e demais indivíduos designados pelo Presidente. (UNITED STATES, Public Law 107-296, 25/12/2001).

que a inteligência não deveria mais ser organizada como externa ou doméstica mas como nacional, fator que vai ser confirmado e normalizado com a legislação de 2004.

Tanto o USA PATRIOT quanto o HSA criaram a estrutura para o combate direto e imediato do terrorismo. Eles não estavam tão preocupados com a falha, mas essencialmente estavam mais preocupados com a ameaça que havia sido identificada e como combatê-la com o novo aparato de inteligência que estava sendo criado.

No meio de todo esse processo de reforma, ocorre mais um grande incidente: a questão da análise enviesada sobre as armas de destruição em massa no Iraque. Ela vai impulsionar a criação da *Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction* para investigá-la. O relatório final dessa Comissão será um dos instrumentos que moldará as decisões tomadas com a legislação de 2004, principalmente no que tange as questões relacionadas à proliferação de armas de destruição em massa – reforçando a tendência de não-proliferação surgida dentro nos sistema americano no final da década de 1990.

Paralelo a esse processo mais imediatista do USA PATRIOT Act, HSA e da investigação do Iraque, foi instaurada, em novembro de 2002, a *National Commission on Terrorism Attacks upon the United States*, popularmente conhecida como *9/11 Commission*, para investigar mais a fundo o que havia acontecido no 11 de setembro de 2001. O Relatório da Comissão, *Final Report of the National Commission of Terrorist Attacks upon the United States*, mais conhecido como *The 9/11 Commission Report*, foi finalizado em 2004. Ele foi um reflexo do intensivo trabalho investigativo de dois anos para localizar as causas da surpresa e propôs diversas recomendações.

O Relatório, em primeiro lugar, identifica o terrorismo como a principal ameaça, e seria para combatê-lo que a comunidade de inteligência deveria se preparar. Ele enumera 58 pontos de falha pelos quais o sistema era culpado e, para cada um deles, recomenda maneiras de melhorar. Os pontos podem ser resumidos em uma frase da própria Comissão em seu relatório: “*We believe the 9/11 attacks revealed four kinds of failure: in imagination, policy, capabilities, management*”⁵⁴ (UNITED STATES, 2004, p. 339). As recomendações foram acatadas em sua quase totalidade, entrando na legislação, também de 2004, que promoveu o primeiro rearranjo estrutural do sistema desde 1947.

⁵⁴ Nós acreditamos que os ataques de 11 de setembro revelaram quatro tipos de falha: de imaginação, de política pública, de capacidades e de gestão (tradução nossa)

A legislação aprovada naquele ano está contida no *Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act* (IRTPA) (UNITED STATES, Public Law 108-458, 17/12/2004). A maior mudança instituída pelo ato foi o estabelecimento do *Director of National Intelligence* (DNI), que suplantou o cargo de DCI. Ele é o principal conselheiro de inteligência para o Presidente, o NSC e o HSC. O IRTPA também redefine o termo inteligência. As legislação mais antiga definia a inteligência como externa ou doméstica. Vigora atualmente a ideia de que só existe um tipo de inteligência, a Inteligência Nacional (*National Intelligence*), que estaria subdividida em três grupos: externa, doméstica e *Homeland Security* (LOWENTAHL, 2009). O DNI não é mais diretor da CIA, mas supervisiona todas as agências de inteligência do sistema nacional americano – seu escopo de atuação aumenta em relação ao antigo DCI⁵⁵. A CIA passa a ter a figura de um novo Diretor, o DCIA (*Director of the Central Intelligence Agency*).

Junto com a posição de DNI é criado o *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI). Dentro do ODNI foram inseridos quatro centros. O *National Counterterrorism Center* (NCTC) (UNITED STATES, Public Law 108-458, 17/12/2004, Título 1 – Seção 1021), que surgiu como o *Terrorism Threat Integration Center* (TTIC) dentro da CIA. O centro é uma resposta direta aos acontecimentos de 11 de setembro e tem a tarefa de acompanhar e analisar todas as informações pertinentes a ameaças terroristas externas. As ameaças terroristas internas continuam sob a jurisdição do FBI⁵⁶.

O segundo centro a ser criado foi o *National Counter Proliferation Center* (NCPC) (UNITED STATES, Public Law 108-458, 17/12/2004, Título 1 – Seção 1022). Ele acaba sendo uma resposta muito mais ao que aconteceu em relação a análise da

⁵⁵ Existe muita controvérsia em relação ao poder de fato do DNI dentro do sistema nacional de inteligência. Uma das principais é em relação ao orçamento. O orçamento da inteligência americana é dividido em três partes: *National Intelligence Program* (NIP), o *Joint Military Intelligence Program* (JMIP) e o *Tactical Intelligence and Related Activities* (TIARA). O NIP inclui o orçamento da CIA e de outra agência civis (FBI, *Homeland*, Estado), assim como de uma parte dos membros que estão sob o controle do Departamento de Defesa (NSA, DIA, NRO). O JMIP financia outras atividades de inteligência dentro do Departamento de Defesa, enquanto que o TIARA financia as atividades dos serviços de inteligência das Forças Armadas. O DNI tem a autoridade para alocar o orçamento dentro do NIP, mas o Secretário de Defesa mantém a autoridade de desenvolver o orçamento e alocar fundos do JMIP e do TIARA. Mesmo tendo autoridade para alocar o orçamento do NIP, o DNI é aconselhado a satisfazer as necessidades dos órgãos do Departamento de Defesa sob cujo orçamento exerce controle, sendo que qualquer controvérsia com o Secretário de Defesa é resolvida pelo Presidente. Ou seja, ao mesmo tempo em que ganha poder, esse poder é limitado (VICKERS, 2006)

⁵⁶ Um dos principais acusados de negligência em relação as ameaças do 11 de setembro foi o FBI. A sua reorientação interna é resposta, em parte, à necessidade de não ter suas funções suprimidas. Dessa forma, o FBI já havia se reestruturado em novembro de 2001, quando passou a ter como um de suas principais missões a defesa contra ameaças terroristas internas (TREVERTON, 2012). Dentro desse contexto, surge em 2001 um *Office of Intelligence* dentro do *FBI Counterterrorism Division*, que vai ter seu papel reforçado pelo IRTPA.

situação do Iraque em 2002, do que uma resposta a ameaça considerada terrorista. Além disso, o DNI assume o controle sobre o *National Intelligence Council* (NIC), antes sob o encargo do DCI, e o *National Counterintelligence Executive* (NCIX) com todo seu *Office* (UNITED STATES, Public Law 108-458, Título 1, Seção 1011/ 103F). Por fim, com o intuito de proporcionar maior coesão dentro da comunidade de inteligência é estabelecido o *Joint Intelligence Community Council* (JICC) (UNITED STATES, Public Law 108-458, 17/12/2004, Título 1, Seção 1031), sob o qual está inserido o *Executive Committee* (EXCOM), que é composto essencialmente pelos chefes dos diferentes departamentos de inteligência.

Em conjunção a tudo isso, estabeleceu-se uma *National Intelligence Strategy*, que seria composta de um plano de ação regular, renovado periodicamente, que ajudaria não só na transição para o novo modelo de sistema, como também para a melhor coesão do sistema como um todo (HARKNETT; STEVER, 2006). Dessa maneira, modificou-se quase na integralidade as relações estabelecidas pelo Ato de 1947, caracterizando essa mudança como uma das mais profundas na história da inteligência americana desde Pearl Harbor. O número de agências criadas e de mudanças nas relações de subordinação e coordenação é sem precedentes na história da inteligência americana.

Por fim, para melhor demonstrar o desenho institucional do sistema nacional de inteligência, abaixo temos uma simplificação de como ele ficou depois da reforma de 2004, o que constitui também o momento atual do sistema estadunidense:

5 Considerações Finais

Em relação a surpresa estratégica, Roberta Wohlstetter (1962) conseguiu enxergar um dos principais motivos para a sua ocorrência, qual seja: além de a natureza da informação no caso da inteligência ser duvidosa, a quantidade de informações não utilizáveis ou que simplesmente só geram confusão e a capacidade do sistema de focar no problema certo são as principais raízes da surpresa estratégica. Em suma, o famoso problema de ruídos (*noises*) e sinais (*signals*).

Em relação ao primeiro caso, Pearl Harbor, temos um momento muito específico para o sistema nacional de inteligência estadunidense; já o serviço de inteligência, que anteriormente tinham um caráter muito mais instável, passa a ser permanente. A reforma é de tamanha importância dentro do sistema de segurança nacional norte-americano que podemos considerar o momento como o da própria conformação de um sistema integrado de inteligência. A criação do OSS no momento imediatamente posterior ao do ataque vai dar a forma e o tipo básico de inserção da CIA, ou seja, o legado institucional dos momentos de reação a surpresa se mostraram bastante permanentes. É importante lembrar, contudo, que os tipos de medidas tomadas são um reflexo de um movimento que já havia sido identificado como problema, o da falta de comunicação entre os diferentes serviços de inteligência, e uma instituição já havia sido criada - a COI - para tentar suprir esse problema.

Outro fator importante, e que vai ao encontro da teoria neo-institucionalista de Zegart (1999), é o fator determinante dos componentes internos, mais especificamente das outras burocracias já estabelecidas. Passada a fase de resposta imediata ao problema, com o fim da guerra e início dos estudos para se estabelecer o que de fato havia ocorrido, fica claro que as disputas interburocráticas começaram a pesar nas escolhas feitas. O papel de estudos como o *Eberstadt Report* estabelece o guia para uma nova conformação do sistema, nem sempre levando em conta qual o melhor formato para que o sistema possa exercer seu trabalho de maneira mais efetiva. Em suma, a surpresa no caso de Pearl Harbor parece ter conseguido abrir uma brecha para a inclusão e aceleração de uma pauta que já estava começando a surgir, o que é de extrema importância, mas, ao mesmo tempo, não deu força suficiente para que as alterações fossem conformadas de maneira mais eficiente.

O caso II, que trata do momento posterior a queda da URSS, é de longe o mais complexo analisado no presente trabalho, e, provavelmente, um dos mais controversos

momentos na história da inteligência norte-americana. Em primeiro lugar, a surpresa estratégica se mostra muito mais ligada a escolhas políticas do que a uma falha de análise da situação propriamente dita. As análises feitas, mesmo que com vieses e estimativas que nem sempre condiziam com a realidade exata, se mostraram muito mais precisas do que se acreditava que elas haviam sido no momento imediatamente posterior.

Além disso, o sistema havia sido moldado e adaptado ao longo da Guerra Fria para servir como auxiliar ao enfrentamento com a URSS. Dessa forma, a mudança no cenário mundial foi tão grande que os questionamentos partiram não necessariamente das falhas percebidas em relação a eficiência do sistema, mas muito mais como um questionamento da necessidade de um sistema, já que a ameaça percebida não mais existia. Dessa maneira, o que é questionado e entra na pauta de discussão nos anos 1990 é uma avaliação do sistema como um todo, com certos ramos do legislativo clamando por uma extinção de uma das principais agências do sistema, a CIA. A força dada pelo choque do fim da Guerra Fria é, entretanto, logo obscurecida pelos novos escândalos dos anos de 1990, pela Guerra do Golfo. Outrossim, a força do choque é obscurecida principalmente por um afastamento e desinteresse do executivo em tomar qualquer ação, o qual surgiu por uma resistência da burocracia, principalmente das forças armadas.

Em relação ao caso III, o do 11/9, o sistema nacional de inteligência norte-americano havia se mantido com uma estrutura hierárquica estável por mais de 50 anos. Estudos sobre uma reestruturação do sistema eram feitos periodicamente, mas somente pequenas revisões e adições ou subdivisões de determinadas agências eram realizadas. Nada foi tão amplo no espectro de alterações estruturais no sistema desde 1947, quanto as reformas efetuadas depois do 11 de setembro.

Duas observações são válidas. Primeiro, as medidas emergenciais estavam bastante preocupadas em atender as necessidades imediatas, no caso, auxiliar no combate ao terrorismo. As resistências burocráticas conseguiram ser vencidas em determinadas áreas graças a necessidade urgente de se tomar uma atitude. A incapacidade de responder aos ataques com rapidez contribuiu bastante para que o sistema fosse mais desmoralizado e abriu espaço para a imposição de medidas por parte do executivo. Segundo, as preocupações em analisar o que de fato havia acontecido no sistema surgiram logo e a tese da reforma do sistema ganhou bastante força. Mais uma vez, a brecha aberta pela surpresa estratégica permitiu não só uma mudança localizada e focada no combate ao terrorismo, mas deu espaço para que houvesse a imposição de diversas demandas anteriores a surpresa, acelerando o

processo que estava em andamento há algum tempo já, mas encontrava muitos entraves burocráticos e não conseguia mobilizar o executivo.

De maneira mais sintética, podemos resumir os três casos na tabela a seguir:

Casos	Pearl Harbor	URSS	11/9
Variáveis			
Surpresa estratégica	x	x	x
Estudos de reforma posteriores	x	x	x
Percepção de ameaça equivocada	x	x	x
Ataque ao território nacional	x	-	x
Contexto de Guerra	x	-	-
Medidas emergenciais	x	-	x
Demandas anteriores por reforma	x	x	x
Efeito negativo na política interna	x	-	x
Vontade política do Presidente	x	-	x
Resistência da burocracia	x	x	x
Reforma	x	-	x

Tabela 1 - Comparação das variáveis encontradas em relação a cada um dos casos

Da análise das variáveis elencadas, aliadas aos estudos de caso, podemos inferir que as medidas emergenciais e os estudos *post mortem* são um ponto crucial a ser ressaltado. A importância das medidas emergenciais como um moldador da reforma demonstra muita mais uma resposta a surpresa do que uma reestruturação de longo prazo do sistema. Ao mesmo tempo, entretanto, essas medidas foram, nos casos analisados, uma ação súbita do executivo, ou seja, a surpresa estratégica permitiu ao executivo romper as barreiras da resistência burocrática e tomar ações legítimas e rápidas. Uma das principais consequências disso, no entanto, é que as escolhas não necessariamente refletem positivamente no balanço legitimidade/efetividade. No caso do 11 de setembro, por exemplo, as escolhas feitas no momento imediatamente posterior ao do ataque ao *World Trade Center* e ao Pentágono minaram alguns preceitos constitucionais estadunidenses e tiveram um caráter revogatório em alguns pontos bastante controversos.

Por fim, retomando a ideia inicial do modelo de Zegart (1999), no qual a autora elenca, na ordem por ela classificada como mais importante, de maneira decrescente, os fatores que moldam a evolução dos sistemas de inteligência, quais sejam, o desenho institucional inicial, as vontades dos principais atores e, de maneira mais periférica, os choques externos, é possível inferir mais algumas observações pertinentes. Podemos afirmar que existe uma relação positiva do condicionamento da surpresa estratégica em relação as

reformas no sistema de inteligência, apesar de muitas vezes a surpresa ter funcionado muito mais como um alerta e/ou catalisador de reformas do que como o criador de demandas para uma reforma. De maneira que o condicionamento das reformas à surpresa estratégica depende das demandas e conflitos internos por mudanças que podem ou não ser acelerados pela falha. Contudo, apesar de as variáveis internas continuarem sendo mais relevantes na evolução dos sistemas de inteligência, o que pode-se afirmar, entretanto, é que os choques externos demonstram ter maior influência do que o apontado pela autora. Entretanto, ainda se fazem necessários estudos que quantifiquem o peso relativo das variáveis e eliminem a possibilidade de umnexo causal indireto ou atenuado.

6 Referências

ANGEVINE, Robert G. 'Gentlemen do read each other's mail: American intelligence in the interwar era', **Intelligence and National Security**, v. 7, 1992, p. 1 – 29.

AID, Matthew M. The National Security Agency and the Cold War. **Intelligence And National Security**, London, v. 1, n. 16, p.27-66, 21 jan. 2001.

BEN-ZVI, Abraham. Perception, Misperception and Surprise in the Yom Kippur War: A Look at the New Evidence. **Journal Of Conflict Studies**, Canada, v. 15 , n. 2, p.13 - 29, 1995. Disponível em: <<http://journals.hil.unb.ca/index.php/JCS/article/view/4543>>. Acesso em: 27 out. 2012.

BEN-ZVI, Abraham. The Study of Surprise Attacks. **British Journal Of International Studies**, Londres, v. 5, n. 2, p. 129-149, jun. 1979. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/20096859>>. Acesso em: 27 out. 2012.

BERKOWITZ, Bruce D.. U.S. Intelligence Estimates of the Soviet Collapse: Reality and Perception. **International Journal Of Intelligence And Counterintelligence**, London, v. 2, n. 21, p.237-250, 01 jun. 2008.

BERKOWITZ, Bruce D.; RICHELSON, Jeffrey T.. The CIA vindicated: the Soviet collapse was predicted. **The National Interest**, Washington , p.1-36, 1995.

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

BEST, Richard A. Proposals for Intelligence Reorganization, 1949-2004. Washington D.C: **Congressional Research Service**, 2004.

BYMAN, D. Strategic Surprise and the September 11 Attacks. **Annual Review Of Political Science: Occasional Papers**, Washington, v. 8, p.145-170, 2005.

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

CEPIK, Marco. Contraterrorismo como Guerra de Coalizão: riscos sistêmicos In: CEPIK, Marco; MARTINS, José Miguel. **Política Internacional**, Belo Horizonte: Newton Paiva, 2004, p. 15-24.

CHESNEAUX, Jean. **A Ásia oriental nos séculos XIX e XX**. São Paulo: Pioneira, 1976.

CUMMING, Alfred. The Proposed Authorities of a National Intelligence Director: Issues for Congress and Side-by-Side Comparison of S. 2845, H.R. 10, and Current Law. Washington D.C: **Congressional Research Service**, 2004.

DIAMOND, John M. **The CIA and the Culture of Failure**: U.S. Intelligence from the End of the Cold War. Stanford: Stanford University Press, 2008.

GEORGE, Roger Z.. The Art of Strategy and Intelligence. In: GEORGE, Roger Z; BRUCE, James B (Org.). **Analyzing Intelligence**: Origins, Obstacles, and Innovation. Washington, DC: Georgetown University Press, 2008. p. 107-121.

GERGES, Fawaz A. **The Rise and Fall of al-Qaeda**. New York: Oxford University Press, 2011.

GUNARATNA, Rohan. **Inside Al Qaeda Global Network of Terror**. New York: Berkley Books, 2002.

HANDEL, Michael L. **War, Strategy, and Intelligence**. London, UK: Frank Cass, 1989.

HARKNETT, Richard; STEVER, James. The Struggle to Reform Intelligence after 9/11, **Public Administration Review**, 2011.

HERMAN, Michael. **Intelligence Power in Peace and War**. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

HEUER, Richard J; PHERSON, Randolph H. **Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis**. Washington D.c: Cq Press, 2011.

HEUER, Richard J. **The Psychology of Intelligence Analysis**. Center for the Study of Intelligence. Central Intelligence Agency, 1999.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JACCARD, James; JACOBY, Jacob. **Theory Construction and Model-Building Skills: A practical guide for Social Scientists**. Nova York: The Guildford Press, 2010.

JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1979.

JOHNSON, Loch. Sketches for a theory of strategic intelligence. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen; PHYTHIAN, Mark. (Org) **Intelligence Theories: key questions and debates**. New York: Routledge, 2009. p. 33-53.

JONES, Christopher. The CIA under Clinton: continuity and change. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**. 2001, p. 503-528.

KAHN, David. **The Codebreakers: The Comprehensive History of Secret Communication from Ancient Times to the Internet**. New York: Scribner, 1967.

KAHN, David. The Intelligence Failure of Pearl Harbor. **Foreign Affairs**, Princeton, p.138-152, 1991.

KAHN, David. United States Views of Germany and Japan in 1941 In: MAY, Ernest R (Org.). **Knowing One's Enemy: Intelligence Assessment Before the Two World Wars**. Princeton: Princeton University Press, 1986. p. 476-502.

KAM, Ephraim. **Surprise Attack: the victim's perspective**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

KEEFE, Patrick R. Privatized Spying: the emerging intelligence industry. In: JOHNSON, Loch K. (Comp.). **The Oxford Handbook of National Security Intelligence**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010. p. 296-309. LEVITE, Ariel. **Intelligence and Strategic Surprises**. New York: Columbia University Press, 1987.

LIU, Feng & ZHANG, Ruizhuang. **The Typologies of Realism**. *The Chinese Journal of International Politics*. Vol 1, 2006. pp. 109-135.

LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: From Secrets to Policy**. 3. ed. Washington, DC: CQ Press, 2000.

LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: From Secrets to Policy**. 4. ed. Washington, DC: CQ Press, 2009.

LOWENTHAL, Mark M. **U.S. Intelligence: evolution and anatomy**. Westport: Praeger, 2^a ed., 1992.

LUNDBERG, Kirsten. **CIA and the Fall of the Soviet Empire: The Politics of "Getting It Right"**, 1994 Disponível em: <<http://www.foia.cia.gov/Reagan/19950601.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

MAHONEY, James & RUESCHMEYER, Dietrich. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. New York-NY: Cambridge University Press, 2003.

MARTINS, José Miguel. Terror e “Justiça Infinita”: o novo alcance da coerção extra-econômica In: CEPIK, Marco; MARTINS, José Miguel. **Política Internacional**, Belo Horizonte: Newton Paiva, 2004, p. 25-42.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W. Norton & Company, 2001.

MESCALL, Patrick Neil. A creature of compromise: The establishment of the DIA. **International Journal Of Intelligence And Counterintelligence**, London, v. 3, n. 7, p.251-274, 01 set. 1994.

O'TOOLE, George J. A. **The Encyclopedia of American Intelligence and Espionage: from the revolutionary war to the presente**. Nova Iorque: Facts on File, 1988.

PENNINGS, Paul; KEMAN, Hans; KLEINNIJENHUIS. **Doing Research in Political Science: comparative methods and statistics**. London, Sage: 2003

PHYTIAN, Mark. Intelligence theory and theories of international relations: shared worlds or separate worlds. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen; PHYTIAN, Mark. (Org.) **Intelligence Theory: key questions and debates**. Nova Iorque: Routledge, 2009. p. 54-73.

RICHELSON, Jeffrey T. **The U.S. Intelligence Community**. San Francisco: Westview Press, 3^a ed., 1995.

RICHELSON, Jeffrey T.. Undercover in Outer Space: The Creation and Evolution of the NRO, 1960-1963. **International Journal Of Intelligence And Counterintelligence**, London, n. 13, p.301-344, 2000.

TOGO, Kazuhiko. **Japan's Foreign Policy, 1945-2003: The Quest for a Proactive Policy**. São Paulo: Brill, 2005.

TREVERTON, Gregory. Intelligence Gathering and Reform: The Case of the United States, **International Relations and Security Network**, 2012. Disponível: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Special-Feature/Detail?lng=en&id=154352&contextid774=154352&contextid775=154351&tabid=1453374847>. Acesso em: 20 de novembro de 2012.

UNITED STATES. **Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations Regarding Intelligence Activities (Church Committee): Supplementary Detailed Staff Reports on Foreign Military Intelligence (Book IV)**. Washington D.C, 1976.

UNITED STATES. National Commission on Terrorism Attacks upon the United States. **The 9/11 Commission Report**. Washington, D.C, 2004. Disponível em: <<http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

UNITED STATES. Commission on The Roles and Capabilities of the U.S. Intelligence Community. **Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence.** Washington D.C, 1996. 151 p.

UNITED STATES. Permanent Select Committee On Intelligence. **IC21 The Intelligence Community in the 21st Century.** Washington D.C, 1996b.

UNITED STATES. Public Law 104-293. Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1997. **Congressional Record**, Washington, DC, 11 de outubro de 1996. Disponível em: < <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ293/html/PLAW-104publ293.htm>>. Acesso em: 20/11/2012.

UNITED STATES. Public Law 107-296. Homeland Security Act of 2002. **Congressional Record**, Washington, DC, 26 de outubro de 2001. Disponível em: <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf>. Acesso em: 20/11/2012.

UNITED STATES. Public Law 107-56. Uniting and Strengthening America By Providing Appropriate Tools Required To Intercept And Obstruct Terrorism (USA PATRIOT Act). **Congressional Record**, Washington, DC, 26 de outubro de 2001. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>>. Acesso em: 15/11/2012.

UNITED STATES. Public Law 108-458. Homeland Security Act of 2002. **Congressional Record**, Washington, DC, 17 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-108publ458/pdf/PLAW-108publ458.pdf>>. Acesso em: 17/11/2012.

UNITED STATES. Public Law 80-253. National Security Act. **Congressional Record**, Washington, DC, 18 de setembro de 1947. Disponível em: <http://www.hirhome.com/nat_sec_act.htm#s3>. Acesso em: 20/11/2012.

VICKERS, Robert D. The Intelligence Reform Quandary, **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, 19:2, 2006, p. 356 – 364.

VIZENTINI, Paulo. G. F. **Dez Anos que abalaram o século XX**. Porto Alegre: Novo Século, 2002. 208p.

WALTZ, Keneth N. **Theory of International Politics**. Long Grove: Waveland Press, Inc., 1979.

WALTZ, Keneth. N. **Man, State and the War**: a theoretical analysis. Nova Iorque: Columbia University Press, 1959.

WOHLSTETTER, Roberta. **Pearl Harbor**: Warning and Decision. Stanford: Stanford University Press, 1962.

WRIGHT, Lawrence. **O Vulto das Torres**: a al-Qaeda e o caminho até o 11/9. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

YARDLEY, Herbert O. **The American Black Chamber**. Annapolis: Naval Institute Press, 1931.

ZEGART, A. Flawed by Design: **The Evolution of the CIA, JCS and NSC**. Palo Alto: Stanford University Press, 1999.

ZEGART, Amy B. **Spying Blind**: The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11. Princeton: Princeton University Press, 2007.