



Varia Historia

ISSN: 0104-8775

ISSN: 1982-4343

Pós-Graduação em História, Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais

RODRIGUEZ, Júlio; CEPIK, Marco

Controle democrático e segurança Nacional Serviços de inteligência nos Estados Unidos (1972-1980)

Varia Historia, vol. 39, núm. 81, e23322, 2023, Setembro-Dezembro

Pós-Graduação em História, Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais

DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-87752023000300022>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384477321012>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Controle democrático e segurança Nacional

Serviços de inteligência nos Estados Unidos (1972-1980)

Democratic Control and National Security

Intelligence Services in the United States (1972-1980)

JÚLIO RODRIGUEZ*

MARCO CEPIK**

RESUMO Neste artigo, analisamos as vicissitudes do controle democrático das atividades governamentais de inteligência nos Estados Unidos entre 1972 e 1980. Durante a fase anterior da Guerra Fria (1947-1971), a alta polarização sistêmica entre os Estados Unidos e a União Soviética, juntamente com a expansão da capacidade estatal e dos conflitos sociais internos nos EUA, condicionaram diretamente a formação de um complexo sistema nacional de organizações e atividades de inteligência nos dois países. Nos anos 1970, a estabilização estratégica das relações entre os EUA e a URSS (*détente*) dependeu também do desenvolvimento tecnológico da coleta de inteligência de comunicações,

* <https://orcid.org/0000-0002-7016-8736>

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM),
Departamento de Economia e Relações Internacionais
Avenida Roraima, 1000, Cidade Universitária, Camobi, 97105-900, Santa Maria, RS, Brasil
julio.rodriguez@ufsm.br

** <https://orcid.org/0000-0003-4147-5486>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS),
Departamento de Economia e Relações Internacionais
Avenida João Pessoa, 52, Centro, 90040-000, Porto Alegre, RS, Brasil
mcepik@gmail.com



sinais e imagens por meio de satélites. A vigilância policial e militar de dissidentes internos e a crise política crescente até o final do governo Nixon criaram as condições para uma tentativa inédita e consistente de exercício do controle externo democrático das atividades de inteligência por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário. O recrudescimento da Guerra Fria a partir de 1980 e a eleição de Reagan marcam o início de uma reversão parcial nos controles. Em menos de uma década, uma democracia altamente institucionalizada como a norte-americana fez grandes esforços e teve muitas dificuldades para regular e controlar as atividades de inteligência.

PALAVRAS-CHAVE Serviços de inteligência, controles democráticos, Guerra Fria

ABSTRACT This article delves into the vicissitudes of democratic control of government intelligence activities in the United States between 1972 and 1980. The previous phase of the Cold War (1947-1971), characterized by the intense systemic polarization between the United States and the Soviet Union, coupled with the expansion of state capacity and internal social conflicts within the US, contributed to the establishment of complex national systems of intelligence organizations and activities in both countries. In the 1970s, the strategic stabilization of US-USSR relations (*détente*) depended, in part, on the technological advancements in intelligence gathering from communications, signals, and imagery via satellites. Police and military surveillance of internal dissidents and the growing political crisis towards the end of the Nixon administration created the conditions for an unprecedented and consistent attempt to exert democratic external control over intelligence operations by the Legislative and Judiciary branches. The resurgence of the Cold War from 1980 onwards and the election of Reagan marked the beginning of a partial reversal of the controls. In less than a decade, a highly institutionalized democracy such as the US made great efforts and experienced difficulties regulating and controlling intelligence activities.

KEYWORDS Intelligence services, democratic control, Cold War

Os três principais obstáculos para o controle democrático das atividades governamentais na área de inteligência e espionagem são o segredo governamental, a complexidade tecnológica e as disputas burocráticas (CEPIK, 2003). Ademais, duas dinâmicas políticas intervêm diretamente no tipo de equilíbrio institucional possível em cada contexto nacional e período histórico. Primeiramente, a das relações de segurança e insegurança entre os Estados nacionais representados por seus governos centrais (WALTZ, 2008). Em segundo lugar, a das disputas de poder entre os atores políticos relevantes em cada país.

Diferentes perspectivas teóricas no campo interdisciplinar das relações internacionais tendem a conferir pesos distintos para cada dinâmica, mesmo no caso das teorias que partem da premissa de que ambas importam. Na perspectiva do institucionalismo liberal, mesmo partindo da premissa dos “jogos aninhados” [*nested games*] em dois níveis de análise, a dinâmica interestatal seria uma variável interveniente menos decisiva para a configuração do setor de segurança nacional do que o jogo político interno (ZEGART, 2000). Por outro lado, na perspectiva do realismo neoclássico, mesmo reconhecendo que as dinâmicas políticas internas influenciam como os Estados respondem a estímulos oriundos da estrutura internacional, o foco é sociologicamente mais agregado e menos granular do ponto de vista institucional, vinculando mais diretamente a competição entre elites, a mobilização de massas e a coesão social às dinâmicas internacionais de poder (LOBELL; RIPSMAN; TALIAFERRO, 2009).

Neste artigo, mais do que testar hipóteses formuladas a partir de diferentes teorias das relações internacionais sobre os fatores que favorecem ou dificultam o controle externo das atividades governamentais de inteligência, decidimos observar, por meio de mapeamento de processos históricos (AMORIM NETO; RODRIGUEZ, 2016), como se deu a dinâmica concreta em um caso exemplar (LOWENTHAL, 2019) que, em função de seu peso político internacional, influencia de forma decisiva os países ocidentais na criação, na reformulação e na atuação dos serviços de informações nacionais.

Embora o caso dos Estados Unidos seja dificilmente comparável com outros países em função da escala orçamentária, organizacional e de pessoal das atividades de inteligência (bem como da peculiaridade de sua inserção internacional), uma narrativa sobre o processo que levou ao estabelecimento dos comitês congressuais de controle [*oversight*] se justifica por duas razões principais. Pelo lado positivo, porque se trata de um dos regimes democráticos mais institucionalizados do mundo contemporâneo, pioneiro no estabelecimento de comitês congressuais para o controle das atividades de inteligência (GOLDMAN; RASCOFF, 2016). Conhecer seus precedentes históricos e experiências é relevante em si mesmo, mas também pode ajudar na construção de um tipo de teoria emergente [*grounded theory construction*]. Além disso, destacamos que a compreensão desse processo histórico permite a identificação adequada dos mecanismos causais que resultam nas principais mudanças institucionais dos serviços de inteligência norte-americanos. Esse tema é de grande interesse para as ciências sociais e humanas. Pelo lado negativo, note-se como, mesmo no caso dos Estados Unidos, demorou a surgir um novo equilíbrio institucional para os problemas de déficit democrático que se seguiram à criação de um sistema nacional de inteligência, entre 1947 e 1961 (CEPIK; RODRIGUEZ, 2022). Mesmo com o agravamento da crise de legitimidade e a resposta importante no âmbito do Congresso Nacional, nota-se que tal equilíbrio começou a ser alterado negativamente em poucos anos, à medida que a *détente* dava lugar a um novo acirramento da Guerra Fria no começo dos anos 1980.

Nas próximas seções, discutiremos por meio do método histórico comparado aplicado às ciências sociais (AMORIM NETO; RODRIGUEZ, 2016) o desenvolvimento do sistema de inteligência dos Estados Unidos entre 1972 e 1980, com foco nas conjunturas críticas (CAPOCCIA; KELEMAN, 2007) das crises e nos contextos internacionais que explicam o surgimento e os limites do controle externo. Na conclusão, procuramos refletir sobre as implicações dessa experiência para uma teoria do controle democrático da atividade de inteligência que dialogue com as teorias de relações internacionais (GILL; PHYTHIAN, 2018).

O mapeamento desses processos históricos representa um esforço de revisão das condicionantes estruturais mais importantes para as mudanças nos serviços de inteligência, o que pode representar uma contribuição para as áreas da história, da ciência política e das relações internacionais, pois, ao mesmo tempo que se baseia fortemente em fontes primárias, coteja tais fontes com a teoria e os conceitos da área de relações internacionais e da política, como sugerem Elman e Elman (2001; 2008), que advogam pelo diálogo profícuo entre historiadores e politólogos.

SATÉLITES E COMPLEXIFICAÇÃO DA INTELIGÊNCIA

Iniciamos nossa descrição pela evolução dos sistemas de inteligência e pela dificuldade de se estabelecerem controles democráticos sobre esse tipo de burocracia ou subsistema de organizações. Assim, em relação à questão da complexidade tecnológica da área de políticas públicas envolvida como um obstáculo para o controle democrático, vale destacar o caso do uso de satélites no espaço. No começo da década de 1970, duas plataformas espaciais de coleta de inteligência entrariam em operação, aprofundando a revolução tecnológica iniciada na década anterior. Naquele momento, a National Security Agency [Agência de Segurança Nacional] (NSA), agência secreta criada em 1952, subordinada ao Department of Defense [Departamento de Defesa] (DoD) e responsável pela criptografia e pela criptologia das comunicações, sustentava a tese de que sinais de micro-ondas e com comprimentos de onda milimétricos não poderiam ser interceptados além de uma distância relativamente pequena da superfície terrestre (RICHELSON, 1995, p. 328-341).

À época, o diretório de ciência e tecnologia da Central Intelligence Agency [Agência Central de Inteligência] (CIA) desenvolveu, juntamente com empresas privadas contratadas, o projeto de um satélite de interceptação de sinais em órbita geossíncrona, obtida quando a velocidade orbital do satélite é igual a da Terra, o que permite que ele permaneça estacionário sobre um mesmo ponto da superfície. Órbitas geossíncronas só podem ser atingidas com inclinação em relação ao

Equador próxima de zero grau, a pelo menos 35.875 km de altitude (DUTTON, 1990, p. 18-51).

Embora um satélite daquele tipo fosse inútil para a coleta de inteligência de imagens em função da altitude e do ângulo de inclinação, descobriu-se que eram excelentes plataformas para a interceptação de sinais de radar e outras emanações eletrônicas da Terra. Além disso, enquanto satélites em órbitas circulares ou elípticas mais baixas passavam através dos sinais de voz sem permitir a interceptação de comunicações, satélites geoestacionários possibilitavam o monitoramento de conversações através de bandas de frequência VHF, UHF e micro-ondas (BATEMAN, 2020).

O novo projeto foi codificado como RHYOLITE, e seus satélites foram posicionados primeiro sobre a ilha de Bornéu e depois sobre o chifre da África, de onde as antenas do satélite poderiam interceptar desde sinais de telemetria dos testes de mísseis lançados em Tyuratam até, por exemplo, conversações telefônicas entre Moscou e Yalta. Segundo Richelson (1995, p. 329), Nixon teria ficado mais impressionado com as funções de *comint* (*communications intelligence*) [inteligência de comunicações] dos novos satélites do que com suas capacidades mais tradicionais de *elint* (*electronic intelligence*) [inteligência eletrônica], ordenando uma rápida expansão dos alvos para interceptação e decodificação de comunicações. O controle e a recepção dos sinais dos satélites RHYOLITE e seus sucessores são feitos principalmente por uma estação conhecida como Pine Gap, situada no centro da Austrália. Oficialmente, o nome da estação é Joint Defense Space Research Facility [Estabelecimento de Pesquisa Espacial de Defesa Conjunta], codinome MERINO, uma operação conjunta nos termos do acordo UKUSA. Localizada a cerca de 14 km de Alice Springs, no vale chamado Pine Gap, a estação ficava a uma distância suficiente da costa australiana para impedir que os navios soviéticos de coleta de *sigint* (*signal intelligence*) [inteligência de sinais] captassem seus sinais (RICHELSON; BALL, 1990).

A outra mudança ocorrida no período foi na área de satélites de reconhecimento aerofotográfico. Até 1972, os Estados Unidos operavam frotas separadas de satélites para vigilância de “área” e vigilância de “foco fechado”. A partir de junho de 1971, porém, o novo projeto HEXAGON

lançou satélites com sistemas óticos KH-9, que consistiam em duas câmaras com lentes de 152 cm de diâmetro operadas individualmente ou, mais usualmente, em conjunto, obtendo assim fotos superpostas que poderiam ser então usadas com um estereoscópio para extrair informações adicionais sobre os alvos. As câmaras do KH-9 podiam cobrir áreas muito mais amplas do que os KH-4 B, chegando a 129 por 579 km, o que quadruplicava o território coberto por uma única foto. A grande vantagem comparativa, porém, era que o diâmetro das lentes do novo satélite permitia uma resolução de cerca de 60 cm, bastante próxima dos sistemas óticos de foco fechado dos satélites KH-7 (RICHELSON, 2002).

Os novos KH-9 tinham ainda duas vantagens adicionais. A primeira era definida pelos parâmetros orbitais (ângulo de 96,4º e formato elíptico com 183 km de perigeu e 297 km de apogeu) que lhe permitiam sincronizar com o movimento de translação da Terra e beneficiar-se das mesmas condições de luz solar nas passagens diárias sobre os mesmos territórios. A segunda vantagem era o tamanho do satélite (um cilindro de 13,6 toneladas e três metros de diâmetro), que lhe permitia maior capacidade de armazenamento de filmes, portanto uma vida orbital dezenas de vezes superior à dos satélites anteriores, além de espaço para carregar, por exemplo, antenas para coletar sinais de transmissores de agentes norte-americanos em locais de difícil comunicação, em território hostil, sobre os quais os satélites passavam duas vezes a cada 24 horas.

Em resumo, os novos satélites de coleta de inteligência de imagens, sinais eletrônicos e comunicações não apenas aumentaram a cobertura de inteligência militar dos Estados Unidos, como foram decisivos na negociação dos primeiros tratados de redução de armas nucleares com a União Soviética e na aprovação daqueles tratados pelo Congresso. Em julho de 1972, a CIA, a NSA, o National Reconnaissance Office [Escritório Nacional de Reconhecimento] (NRO) e os serviços de inteligência das forças armadas estabeleceram um Steering Group on Monitoring Strategic Arms Limitations [Grupo Diretor de Monitoramento das Limitações de Armas Estratégicas], sob a direção do Director of the Central Intelligence [Diretor Central de Inteligência] (DCI), Richard Helms (LOWENTHAL, 1992, p. 36).

Os satélites, porém, não teriam o mesmo efeito estabilizador que tiveram sobre a dinâmica conflitiva com a União Soviética no âmbito interno, pois a opinião pública norte-americana logo se tornaria mais consciente do uso extensivo de recursos de inteligência governamental contra cidadãos americanos dissidentes e opositores do governo.

VIGILÂNCIA POLÍTICA E SEGREDO GOVERNAMENTAL

O presidente Nixon assinou o SALT I¹ em Moscou no dia 26 de maio de 1972. Pouco tempo depois, no dia 17 de junho daquele mesmo ano, um grupo de operadores a serviço do Committee for the Re-election of the President [Comitê pela Reeleição do Presidente] (CRP) foi preso em Washington enquanto invadia clandestinamente os escritórios do Comitê Nacional Democrata no edifício Watergate, desencadeando uma crise política interna que colocaria em questão o abuso governamental no uso de operações de inteligência contra cidadãos estadunidenses (THURBER, 2022, p. 96).

Começava a vir à tona, então, o fato de que operações encobertas e/ou vigilância eletrônica contra cidadãos considerados “subversivos” ou meramente adversários políticos foram práticas constantes dos governos Johnson e Nixon, práticas que se intensificaram com o recrudescimento das manifestações antiguerra depois da invasão do Camboja pelas tropas estadunidenses em 1970.

Na sequência dos conflitos raciais no verão de 1967, L. B. Johnson nomeara uma National Commission on Civil Disorders [Comissão Nacional de Desordens Civis], conhecida como Comissão Kerner, para estudar as causas dos motins. Ao mesmo tempo, o secretário da Justiça Ramsey Clark ordenava ao Federal Bureau of Investigation [Departamento Federal de Investigação] (FBI) que descobrisse “quem estava por trás daquilo”. Enquanto o diretor do FBI, J. Edgar Hoover, comandava o recrutamento de 4.067 informantes nas áreas habitadas por maioria

¹ Sigla para Strategic Arms Limitation Talks [Conversações sobre Limites para Armas Estratégicas].

negra em grandes cidades e tentava provar que Martin Luther King Jr. era um “maníaco sexual comunista” (o arquivo de Luther King no FBI tinha 39.237 páginas na época de seu assassinato), a CIA iniciava a operação CHAOS para examinar o grau de influência externa sobre os ativistas do movimento pelos direitos civis e manifestantes antiguerra (HOLT, 1995, p. 130).

Em agosto de 1968, as estações da CIA no exterior receberam instruções para obter informações sobre todos os tipos de vínculos internacionais da “nova esquerda norte-americana” (pacifistas, militantes negros, estudantes socialistas revolucionários etc.). No ano seguinte, na esteira das manifestações estudantis ocorridas desde Berkeley até Tóquio, passando por Paris e Berlim, Nixon ordenou que a CIA produzisse “evidências conclusivas” sobre o papel de União Soviética, China ou Cuba na orquestração das manifestações. Quando a agência concluiu que não havia provas nem razoabilidade na tese da “mão invisível do comunismo”, Nixon apenas sentiu reforçada a sua convicção de que os “liberais” de Langley (onde fica a sede da CIA) eram tolerantes com os “comunistas” (HOLT, 1995).

Segundo Christopher Andrew (1995, p. 403), com base em documentos posteriormente desclassificados, a CIA mantinha arquivos de *security intelligence* de 9.944 cidadãos norte-americanos, incluindo 14 congressistas e ex-congressistas. O relatório da Aspin-Brown Commission (1996, p. A15), entretanto, menciona a posse de arquivos de segurança de 300 mil cidadãos norte-americanos por parte da CIA. Como o dado do relatório Aspin-Brown é baseado no relatório da comissão Rockefeller de 1975, a discrepância pode resultar de diferentes entendimentos sobre a natureza dos arquivos então existentes. De todo modo, fossem 10 mil ou 300 mil, do ponto de vista moral e das expectativas quanto ao funcionamento de um regime político democrático, as atividades de inteligência se tornaram mais conhecidas do público e menos apoiadas. E o problema ia além da CIA e do FBI. Entre 1966 e 1973, por exemplo, a NSA interceptou sistematicamente as comunicações de longa distância de 1.680 cidadãos norte-americanos (operação MINARET), os quais haviam sido colocados em uma lista de “vigiáveis”

[*watch list*], preparada pelas agências de contrainteligência – CIA, FBI e Defense Investigative Service [Serviço Investigativo de Defesa] (DIS) – e pelo Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs [Departamento de Narcóticos e Drogas Perigosas], antecessor da Drug Enforcement Agency [Agência Antidrogas] (DEA).

O caso do FBI, porém, demanda um comentário adicional. Entre 1955 e 1975, o FBI conduziu 740 mil investigações relacionadas com o combate à “subversão”. Ao final do período, o Bureau mantinha oficialmente 6,5 milhões de arquivos de inteligência interna ou de segurança. A maior parte dessas investigações foi feita no âmbito do programa COINTELPRO, apresentado por Hoover ao National Security Council [Conselho de Segurança Nacional] (NSC) em 1956, consistindo em uma campanha para infiltrar, vigiar eletronicamente e desorganizar fisicamente o Partido Comunista dos Estados Unidos. Ao longo dos anos, os alvos do COINTELPRO passaram a incluir organizações representativas de interesses muito distintos e com orientações até antagônicas entre si, tais como a Jewish Culture Society [Sociedade de Cultura Judaica], a Hellenic American Brotherhood [Fraternidade Helênico-Americana], a Chinese Hand Laundry Alliance [Aliança de Lavanderias Mão Chinesa], a Students Democratic Society [Sociedade Democrática de Estudantes] (SDS), o Socialist Workers Party [Partido Socialista dos Trabalhadores], a Ku Klux Klan, os Black Panthers [Panteras Negras], o American Christian Action Council [Conselho Americano de Ação Cristã], além de diversas organizações trabalhistas e sindicatos (SULC, 1996).

Não eram apenas operações de inteligência, mas incluíam operações encobertas para intervir no conflito político interno do país de acordo com as preferências do próprio FBI ou dos presidentes na Casa Branca. As autorizações para escutas clandestinas, entradas sub-reptícias, grampeamentos telefônicos, abertura de correspondência e vigilância pessoal eram dadas pelo próprio diretor do FBI ou pelo Secretário de Justiça, segundo diretrizes do órgão estabelecidas em 1938. Oficialmente, tais *black bag jobs*, como eram então chamados, foram encerrados por Hoover em 1966. Na prática, entretanto, somente após as investigações congressuais e a votação da Foreign Intelligence

Surveillance Act [Lei de Vigilância de Inteligência Estrangeira] de 1978 é que algum limite legal de tipo infraconstitucional foi estabelecido (GODSON, 1995).²

Em 1970, após a marcha de 100 mil pessoas em Washington, em protesto contra a morte de quatro estudantes baleados pela Guarda Nacional na Kent State University, no estado de Ohio, o presidente Nixon aprovou um plano visando ampliar ainda mais a vigilância interna para fins de segurança nacional. O diretor do FBI, porém, recusou-se a implementar o chamado Huston Plan [Plano Huston], contrariando Nixon. Em maio de 1970, Hoover cortou todas as ligações do FBI com a CIA e, algumas semanas mais tarde, com as demais agências da Intelligence Community [Comunidade de Inteligência] (IC). Na verdade, a recusa em implementar o novo plano não derivava de escrúpulos legais ou morais, mas sim da determinação de Hoover em evitar que a colaboração com outras agências reduzisse a proeminência política e burocrática do FBI. Contaram, ainda, em seus cálculos, o risco de exposição e as crescentes críticas às práticas do Bureau na área de constrainteligência e inteligência doméstica, também chamada de inteligência interna ou de segurança, por oposição à inteligência positiva sobre alvos no exterior, conforme esclarecem Lustgarten e Leigh (1994).

Mesmo perdendo a confiança de Nixon, Hoover, então com 75 anos, permaneceria como diretor do FBI até a sua morte, em maio de 1972. Embora combatendo a “subversão”, o crime e a espionagem desde 1917, a longa carreira de Hoover baseou-se no uso do Bureau para obter informações comprometedoras sobre os adversários dos diversos ocupantes da Casa Branca, bem como de muitos de seus aliados e, eventualmente, dos próprios presidentes e seus familiares. Isso lhe permitiu continuar no cargo e aumentar a influência do FBI, independentemente da simpatia (de Johnson e Nixon) ou da antipatia (de Roosevelt, Eisenhower e Kennedy) dos círculos no poder (THEOHARIS, 1978).

2 Sobre a legislação então vigente, ver especialmente a Freedom of Information Act [Lei de Liberdade de Informação] de 1966, o Privacy Act [Lei de Privacidade] de 1974 e a Foreign Intelligence Electronic Surveillance Act de 1978 (U.S. CONGRESS, 2003).

As operações de inteligência da CIA e da NSA contra cidadãos violavam diretamente a National Security Act [Lei de Segurança Nacional] de 1947,³ e, mesmo no caso do FBI, a ausência de controle externo e de autorização judicial constituíam severas limitações e/ou violações dos direitos previstos na primeira e na quarta emendas à Constituição dos Estados Unidos. A despeito disso, mesmo que operações de tal envergadura não tenham encontrado evidências que o apoiassem, Nixon continuava expressando publicamente sua convicção de que havia uma grande conspiração comunista em curso para desestabilizar seu governo (ANDREW, 1995, p. 307-396). Quando os órgãos oficiais não atendiam às demandas presidenciais, Nixon montava um esquema paralelo dirigido pelo próprio *staff* presidencial.

Foi assim que se chegou ao escândalo Watergate. O grupo de “arrombadores” que invadiu o Comitê Nacional Democrata no edifício Watergate era liderado por G. Gordon Liddy, ex-agente do FBI, e E. Howard Hunt, ex-oficial da CIA. Além deles, foram apanhados e presos naquele dia, 17 de junho de 1972, os seguintes operadores: James McCord (ex-agente do FBI e da CIA, coordenador de segurança do CRP e encarregado das comunicações e de vigiar a operação de fora do edifício), Bernard Baker, Frank Sturgis, Eugenio Martinez e Virgilio Gonzales, todos com conexões anteriores com a CIA em Miami (U.S. CONGRESS, 1975).

O objetivo da operação clandestina era instalar escutas no escritório do coordenador nacional da campanha do Partido Democrata, Larry O’Briens, copiar documentos e grampear telefones. A ação era parte de uma campanha de 500 mil dólares que Liddy conseguira aprovar no Comitê Nacional Republicano, incluindo ações clandestinas contra os democratas. Também a serviço do *staff* presidencial na Casa Branca, os mesmos operadores já haviam invadido, em Beverly Hills, na Califórnia, o escritório do psiquiatra Daniel Ellsberg, o funcionário

³ ESTADOS UNIDOS. National Security Act of 1947. In: *Office of the Director of National Intelligence*. Disponível em: <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>. Acesso em: 18 set. 2023.

do Pentágono que passou os relatórios sobre a Guerra do Vietnã para o *New York Times* em junho de 1971 (no famoso episódio dos *Pentagon Papers*).⁴ Com a prisão dos “arrombadores” em Washington, a campanha clandestina contra os democratas tornou-se um assunto debatido nos jornais impressos e televisivos (MONJE, 2008).

Naquele contexto político, Nixon procurou encobrir o escândalo Watergate pressionando o FBI para que parasse a investigação, sob a alegação de que se tratara de uma operação da CIA envolvendo temas de segurança nacional. Mais tarde, sentindo-se abandonado pelo presidente, McCord escreveu uma carta para o juiz relatando seus vínculos com a Casa Branca e aprofundando o escândalo Watergate. Ao contrário de Nixon, os arrombadores e vários assessores da Casa Branca foram sentenciados como culpados e cumpriram penas em prisões (U.S. CONGRESS, 1975).

Apesar da manobra dos assessores de Nixon, o DCI Helms e seu adjunto, general Vernon Walters, também procuraram defender os interesses burocráticos da CIA. Mesmo sem apoio do aparato de segurança nacional, e manobrando para afastar a imprensa e atrasar as investigações do Departamento de Justiça, Nixon conseguiu se reeleger por larga margem em novembro de 1972. No mesmo mês, Helms foi demitido do posto de DCI por se recusar a colaborar com o presidente, sendo enviado posteriormente para Teerã como embaixador.

APROFUNDAMENTO DA CRISE DE LEGITIMIDADE: DE NIXON A FORD

O segundo mandato de Nixon começou com Kissinger assinando, em 27 de janeiro de 1973, os acordos de Paris, os quais proporcionaram o pretenso “intervalo decente” entre a retirada norte-americana e a tomada de Saigon pelas forças da Front National de Libération [Frente Nacional para a Libertação] (FNL) e do Vietnã do Norte, em 30 de abril de 1975,

4 PENTAGON Papers. In: *National Archives*. Disponível em: <https://www.archives.gov/research/pentagon-papers>. Acesso em: 18 set. 2023.

quando se encerraram os 35 anos do conflito armado mais importante do Terceiro Mundo no século XX.

Para substituir Helms, Nixon nomeou em fevereiro James R. Schlesinger, diretor da Atomic Energy Commission [Comissão de Energia Atômica] e ex-vice-diretor do Office of Management and Budget [Escritório de Gestão e Orçamento] (OMB), a agência do Poder Executivo responsável pelo orçamento federal. Nos seis meses em que permaneceu como DCI, antes de ser transferido para o Pentágono para ser o secretário da Defesa, Schlesinger introduziu uma série de reformas gerenciais que aumentariam o papel coordenador do DCI sobre a IC como um todo e sobre a CIA em particular (ANDREW, 1995).

Para reforçar o Intelligence Community Staff [Equipe da Comunidade de Inteligência] (ICS), Schlesinger trouxe pessoal de fora da CIA e participou diretamente da redação de documentos de análise prioritários, as National Intelligence Estimates [Estimativas de Inteligência Nacional] (NIEs). Na agência, ele demitiu ou aposentou 1.500 funcionários, dos quais 1.000 eram do Directorate of Operations [Diretório de Operações] (DO) – anteriormente chamado de Directorate of Plans [Diretório de Planos] (DDP). Ao mesmo tempo, William Colby, um veterano do Office of Strategic Services [Escritório de Serviços Estratégicos] (OSS) e ex-chefe da divisão do Extremo Oriente da CIA, fora nomeado pelo DCI para ser o Deputy Director of Operations [Diretor Adjunto de Operações] (DDO). Colby preparou um levantamento interno de operações anteriores da agência que tivessem envolvido quebra da legalidade. No contexto do aprofundamento da crise do governo Nixon, Schlesinger trocou Langley pelo Pentágono em julho de 1973.

Até a confirmação de Colby pelo Senado, em setembro, o general Vernon Walters exerceu interinamente o cargo de DCI (THEOHARIS et al., 2006). Assim, quando Colby foi confirmado pelo Senado como o novo DCI, em setembro de 1973, ele continuou as reformas iniciadas por Schlesinger (FORD, 1993). Uma das reformas implementadas foi a extinção do Board of National Estimates [Conselho de Estimativas Nacionais] do Office of National Estimates [Escritório de Estimativas Nacionais] (ONE) e a sua substituição por uma estrutura em que os

produtos de inteligência mais importantes da IC eram coordenados por oficiais graduados e experientes da comunidade em 13 diferentes áreas temáticas ou geográficas, os National Intelligence Officers [Oficiais de Inteligência Nacional] (NIOs).

Por seu turno, Nixon enfrentava, ao longo de 1973, uma maré montante de problemas externos e internos. Em relação aos problemas externos, Kissinger assumiu crescentemente o controle após acumular o cargo de Assessor de Segurança Nacional com o de Secretário de Estado. Na agenda de política externa daquele ano destacaram-se o golpe militar que derrubou Salvador Allende no Chile, em setembro, e a Guerra do Yom Kippur, em outubro, quando Egito e Síria atacaram de surpresa Israel e, na sequência, União Soviética e Estados Unidos se viram envolvidos na crise do Oriente Médio, a ponto de sete divisões aerotransportadas e 85 navios soviéticos terem sido deslocados para o Mediterrâneo em estado de alerta, enquanto as forças armadas norte-americanas entravam em DEFCON III (estado de alerta máximo antes da declaração de guerra). Em 24 de outubro, Kissinger e Brezhnev acordaram enviar observadores não militares ao invés de tropas para monitorar o cessar-fogo entre os países árabes e Israel (LEFFLER; WESTAD, 2010).

Enquanto os Estados Unidos envolviam-se na pior crise com a União Soviética desde 1962, o vice-presidente Spiro Agnew renunciava, após ter sido acusado de sonegação de impostos, e Nixon demitia o promotor especial do caso Watergate, provocando a renúncia de seu próprio Secretário de Justiça como forma de protesto. Nixon prolongaria ainda por 10 meses uma batalha perdida, renunciando somente em agosto de 1974, após a Suprema Corte o obrigar a entregar provas gravadas de seu envolvimento nas tentativas de forçar a CIA e o FBI a encobrirem o Watergate. No processo de impeachment, que não chegou a ser votado no Congresso, dois artigos mencionavam explicitamente a tentativa de conspiração para usar as agências federais na ocultação de operações clandestinas (THURBER, 2022).

Nixon recebeu um perdão incondicional do presidente Gerald Ford menos de um mês depois de renunciar. Ainda assim, o Congresso desencadeou uma investigação sobre os serviços de inteligência. A partir

de setembro de 1974, intensificaram-se as denúncias sobre a participação da CIA na desestabilização e posterior derrubada do governo Salvador Allende no Chile (1970-1973). Dez anos antes, em 1964, Lyndon Johnson autorizara a CIA a gastar 2,6 milhões de dólares para ajudar Eduardo Frei a derrotar Allende. Após a apertada vitória do candidato da Unidad Popular nas eleições de 1970, o presidente Nixon passou a pressionar a CIA para impedir de qualquer modo a “cubanização” do Chile (ANDREW, 1995, p. 387-424). Tentando ao mesmo tempo impedir a posse do novo governo (Track I) e obter o compromisso dos militares para um golpe (Track II), a agência desenvolveu um amplo leque de ações clandestinas no Chile, desde propaganda e apoio a greves, como a dos caminhoneiros, até planos para assassinatos e contatos com os militares para pressionar a favor do golpe. Nos três anos de governo Allende, a CIA gastou oito milhões de dólares em operações encobertas no Chile, tendo apoiado diretamente o golpe militar de 1973 e a ditadura Pinochet (PRADOS, 1986, p. 315-321). Depois de ser demitido do cargo de DCI, Richard Helms negou que a CIA tivesse tentado derrubar Allende. Embora não tenha sido processado por perjúrio, Helms foi condenado pela justiça em 1977 por ter-se recusado a dar informações sobre as operações encobertas da agência (HOLT, 1995, p. 215-218).

Logo vieram mais denúncias sobre as falhas de inteligência na Guerra do Yom Kippur, na detecção dos testes nucleares da Índia e em outros eventos como a Revolução dos Cravos em Portugal e o golpe grego no Chipre, ambos ocorridos em 1974 (LOWENTHAL, 2019, p. 43-56). As falhas de inteligência e o apoio a golpes militares no exterior poderiam até gerar os protestos passageiros de costume no Congresso, mas as denúncias sobre espionagem dentro do próprio país eram temas sensíveis demais para serem ignorados depois dos conflitos raciais dos anos 1960, do Vietnã e do Watergate. Em 20 de dezembro de 1974, o jornalista Seymour Hersh publicou o primeiro de uma série de artigos no *New York Times* sobre os abusos da CIA, desencadeando uma controvérsia pública sobre a própria existência e a necessidade de serviços de inteligência nos Estados Unidos (JOHNSON, 1996, p. 31-59).

A REAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL: NOVAS REGRAS E INVESTIGAÇÕES

A primeira reação do Congresso veio em 30 de dezembro de 1974, quando foi aprovada uma emenda à Foreign Assistance Act [Lei de Assistência Estrangeira] de 1961. Conhecida como Hughes-Ryan Amendment [Emenda Hughes-Ryan],⁵ a lei aprovada determinava que todas as operações da CIA no exterior que não fossem voltadas exclusivamente para a obtenção de inteligência (i.e., operações encobertas) deveriam ser relatadas aos comitês apropriados do Congresso. Embora a lei mencionasse nominalmente apenas os comitês de Relações Exteriores do Senado e da House of Representatives [Câmara dos Deputados], por acordo geral, os outros comitês que deveriam ser avisados eram os de Forças Armadas e de Orçamento, também nas duas casas. A lei também previa que nenhuma operação encoberta poderia ser conduzida sem que o presidente declarasse que aquela operação era importante para a segurança nacional dos Estados Unidos.

A Hughes-Ryan Amendment alterava a seção 662 da Foreign Assistance Act de 1961 (22 U.S.C. 2422). Aquela emenda sofreu alterações posteriores e foi revogada pela seção 601 da Intelligence Authorization Act for the Fiscal Year 1991 (Public Law 102-88) [Lei de Autorização de Inteligência para o Ano Fiscal de 1991] (U.S. CONGRESS, 2003).⁶ Em relação às *presidential findings* [conclusões presidenciais], vale destacar dois pontos importantes. O primeiro diz respeito à batalha legal e política entre o Congresso e o Executivo, que durou até os anos 1990, gerada por diferentes interpretações sobre: 1) se a participação de terceiros deveria ou não ser relatada no termo de autorização presidencial; 2) o grau de abrangência do mandato de cada missão específica;

5 ESTADOS UNIDOS. 88 Stat. 1975 – Foreign Assistance Act. In: *Gov Info*. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/app/details/STATUTE-88/STATUTE-88-Pg1795>. Acesso em: 18 set. 2023.

6 ESTADOS UNIDOS. Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991. In: *Gov Info*. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/app/details/COMPS-1477>. Acesso em: 18 set. 2023.

3) os prazos para a informação de operações encobertas. Obviamente, a tendência do Executivo era elaborar *findings* genéricas e abrangentes, enquanto o Legislativo preferia especificações estritas sobre a substância de cada operação. A determinação de manter o Congresso “informado de maneira total e atualizada” foi incluída na Executive Order [Ordem Executiva] do presidente Carter de 1978 (E.O. 12.036), e se tornou lei por meio da Intelligence Oversight Act [Lei de Supervisão de Inteligência] de 1980.⁷

Anos mais tarde, em função da descoberta de que a venda de armas para o Irã durante o governo Reagan estivera baseada em uma autorização presidencial assinada 10 meses depois do evento e na qual era explicitamente determinado o sigilo perante o Congresso, foi aprovado que os comitês de inteligência seriam informados de quaisquer operações encobertas “tempestivamente” [*in a timely fashion*] e também que nenhuma autorização seria aprovada retroativamente. Em 1990, o Congresso aprovou uma regra especificando que, no máximo 48 horas depois do início de uma operação encoberta, o presidente deveria encaminhar por escrito a autorização para o Congresso. O então presidente Bush vetou a lei naquele ano, mas o Congresso aprovou posteriormente uma proposição similar, incluída na seção 503 da National Security Act (50 U.S.C. 413b).⁸ A segunda observação importante é que nenhuma daquelas disposições implicava um pedido de autorização prévio do presidente ao Congresso para a realização de operações encobertas. Tratava-se, sim, do grau de informação a ser providenciado para o Congresso sobre ações que são consideradas constitucionalmente esfera exclusiva de decisão e ação do presidente (U.S. CONGRESS, 2003).

Outras prerrogativas do Congresso Nacional também passaram a ser reivindicadas por parlamentares de modo mais enfático no contexto da crise dos anos 1970. O United States Code [Código Legal dos Estados

7 ESTADOS UNIDOS. Executive Order n. 12.036. In: *Intelligence Resource Program*. Disponível em: <https://irp.fas.org/offdocs/eo/eo-12036.htm>. Acesso em: 18 set. 2023. Trad. livre dos autores: “fully and currently informed”.

8 ESTADOS UNIDOS. National Security Act of 1947.

Unidos], por exemplo, na sua seção 112 b do título I, também conhecida como Case Act [Lei de Caso],⁹ prevê que todos os outros acordos internacionais do país que não sejam tratados (que precisam ser ratificados pelo Senado de qualquer modo), incluindo os acordos orais, devem ser informados pelo Secretário de Estado a todo o Congresso Nacional ou, nos casos em que o Presidente julgar que a sua publicação pode ser danosa à Segurança Nacional, aos Comitês de Relações Exteriores da Câmara e do Senado. Tal previsão inclui os acordos de cooperação na área de inteligência.

Após a queda de Saigon, Kissinger e Ford aumentaram o orçamento da operação encoberta da CIA em Angola para 32 milhões de dólares, visando derrubar o governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), aliado de Cuba e da União Soviética. Naquela altura, entretanto, os gastos adicionais em Angola esgotaram os sete milhões de dólares restantes para aquele ano no fundo de contingência da agência. A requisição formal de fundos extras ao Congresso, na mesma época da publicação de um artigo no *New York Times* contando detalhes da operação, em dezembro, redundou na negação de fundos extras e na suspensão da operação. A verba secreta é parte dos gastos discricionários aprovados anualmente pelo Congresso, de acordo com a Central Intelligence Agency Act [Lei da Agência Central de Inteligência] de 1949 (U.S.C.A. 403 j (b)),¹⁰ a qual mantém em linhas gerais os termos instituídos pelo Congresso durante a presidência de George Washington (ELKINS, 1997, p. 35-40).

Ainda em janeiro de 1975, quando Ford foi informado do conteúdo dos documentos internos da CIA que haviam sido expostos pela imprensa, o presidente tentou antecipar-se ao Congresso nomeando uma comissão de investigação presidida pelo vice-presidente da

⁹ ESTADOS UNIDOS. 1 U.S. Code § 112b – United States international agreements; transmission to Congress. In: *Cornell Law School*. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/1/112b>. Acesso em: 18 set. 2023.

¹⁰ ESTADOS UNIDOS. Central Intelligence Agency Act of 1949. In: *Gov Info*. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1435/pdf/COMPS-1435.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.

República, Nelson Rockefeller. O relatório final da comissão Rockefeller, liberado em junho daquele ano, reconhecia vagamente a existência de operações ilegais dentro dos Estados Unidos.

Em junho de 1975, outra comissão congressual, Comission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy [Comissão sobre a Organização do Governo para a Condução da Política Externa], estava concluindo os seus trabalhos após três anos. Dirigida pelo diplomata Robert Murphy, a chamada Murphy Commission [Comissão Murphy] reafirmava a necessidade estratégica dos serviços existentes, propunha aumentar o status do DCI junto à Casa Branca e mudar o nome da CIA para Foreign Intelligence Agency [Agência de Inteligência Estrangeira] (FIA). Enquanto o futuro presidente Ronald Reagan fazia parte da comissão Rockefeller, seu futuro DCI William Casey foi o principal formulador das conclusões bastante inócuas da comissão Murphy (ASPIN-BROWN, 1996, p. A15-A17).

Ambas, a comissão Rockefeller e a comissão Murphy, em breve seriam eclipsadas pelas consequências de outra comissão, anunciada pelo Senado ainda em janeiro de 1975, para investigar as práticas de inteligência do governo federal. O comitê do Senado ficaria conhecido pelo nome do seu presidente, Frank Church, senador democrata de Idaho. Na Câmara dos Deputados também foi criado um comitê, presidido inicialmente por Lucien Nedzi, democrata de Michigan (JOHNSON, 2015).

Em parte devido às pretensões presidenciais de Church, o Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities [Comitê Selecionado do Senado para Estudar Operações Governamentais com Relação às Atividades de Inteligência] concentrou-se mais na investigação de ações questionáveis e escândalos, em particular as operações no Chile e outras relatadas em um documento secreto da CIA (*Family Jewels [Joias da Família]*).¹¹ O relatório final da comissão, com seis volumes resultantes de uma das maiores

11 No documento secreto de 690 páginas constaram desde planos de assassinato de líderes estrangeiros até experimentos com drogas alucinógenas. Nenhum processo judicial resultou das investigações sobre o conteúdo do documento (POLMAR; ALLEN, 1997, p. 201).

investigações já conduzidas pelo Congresso norte-americano, foi publicado 15 meses após o início dos trabalhos. Entre outras recomendações, o Church Committee [Comitê Church]¹² propôs a criação de um comitê permanente de supervisão da IC no Senado e a votação de uma legislação específica para a regulação dos limites de autoridade e missões das diversas agências do Poder Executivo (JOHNSON, 1985; U.S. SENATE, 1976).

Disputas internas paralisaram os trabalhos do Committee Nedzi [Comitê Nedzi], que renunciou em junho e levou a Câmara a votar pela sua extinção e pela instauração de um outro, presidido por Otis Pike, democrata de Nova York. A abordagem do Pike Committee [Comitê Pike] foi mais orientada para a avaliação crítica da organização, do gerenciamento e da qualidade analítica da Intelligence Community [Comunidade de Inteligência]. A análise de tais problemas foi prejudicada por disputas com a administração Ford em torno da liberação de documentos classificados. Em 29 de janeiro de 1976, o plenário da Câmara votou, por 246 a 124, que o relatório final do Pike Committee não fosse publicado até que o presidente assegurasse que ele não continha informações que pudessem prejudicar as atividades de inteligência do país.

Enquanto o comitê divulgava oficialmente um extrato com recomendações envolvendo vários aspectos da gestão financeira, da estrutura organizacional e dos mecanismos de supervisão da IC, outros trechos do relatório final foram “vazados” para o jornalista Daniel Schorr, do canal de televisão CBS, que passou a história para o semanário *Village Voice*, de Nova York, onde foram publicados vários excertos da versão não revisada do relatório final, deixando ainda mais tensas as relações entre a Casa Branca e o Congresso (HOUSE PERMANENT SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE, 1976).

12 CHURCH Committee Reports. In: AARC Public Library Contents. Disponível em: <https://www.aarclibrary.org/publib/church/reports/contents.htm>. Acesso em: 18 set. 2023.

MAIS CONFLITOS E TENTATIVAS DE REFORMAS: DE FORD A CARTER

Em novembro de 1975, Ford demitiu Schlesinger e Colby. Também substituiu Kissinger como Assessor de Segurança Nacional em favor de Brent Scowcroft. Kissinger permaneceu à frente do Departamento de Estado. Para a posição de DCI, foi indicado o então representante dos Estados Unidos na China e futuro presidente George H. W. Bush. Em fevereiro de 1976, Ford assinou a Executive Order 11.905,¹³ com força de decreto, especificando quais eram as agências da IC, suas missões, mandatos e limites de autoridade. Aquele decreto substituiu várias instâncias de coordenação e controle por outras, bastante semelhantes.¹⁴

A mesma ordem executiva criou um novo conselho consultivo para auxiliar na supervisão da conduta dos serviços de inteligência, chamado de Intelligence Oversight Board [Conselho de Supervisão de Inteligência] (IOB). Assim como o President's Foreign Intelligence Advisory Board [Conselho Consultivo de Inteligência Externa do Presidente] (PFIAB), criado em 1956, o novo IOB era um *board* de conselheiros presidenciais formado por personalidades de fora do governo. Enquanto o primeiro acompanhava o conjunto de atividades de inteligência e fazia sugestões sobre prioridades, o segundo era especificamente orientado para o recebimento de denúncias de ilegalidades. Outra mudança foi a consolidação do orçamento de inteligência das várias componentes “nacionais” da IC em um National Foreign Intelligence Program [Programa

13 ESTADOS UNIDOS. President Gerald R. Ford's Executive Order 11905: United States Foreign Intelligence Activities. In: *Intelligence Resource Program*. Disponível em: <https://irp.fas.org/offdocs/eo11905.htm>. Acesso em: 18 set. 2023.

14 Foram extintos pela Executive Order 11.905 o United States Intelligence Board [Conselho de Inteligência dos Estados Unidos] (USIB), o Intelligence Resources Advisory Committee [Comitê Consultivo de Recursos de Inteligência] (IRAC) e os dois comitês do NSC, que eram responsáveis, respectivamente, pela aprovação de operações encobertas e pela qualidade dos produtos analíticos. Foram criados o National Foreign Intelligence Board [Conselho Nacional de Inteligência Externa] (NFIB), o Committee on Foreign Intelligence [Comitê sobre Inteligência Externa] (CFI) e um Operations Advisory Group [Grupo Consultivo sobre Operações] (OAG), além de outros comitês de coordenação na estrutura do NSC.

Nacional de Inteligência Externa] (NFIP), a ser submetido anualmente pelo presidente ao Congresso. Mais tarde, aquela ordem executiva seria superada por outras duas, a E.O. 12.036, assinada por Carter em 1978, e a E.O. 12.333, assinada por Reagan em 1981¹⁵ (ASPIN-BROWN, 1996).

Outro desenvolvimento institucional importante foi a resolução do Senado de maio de 1976, estabelecendo um comitê permanente de supervisão sobre as atividades de inteligência do Poder Executivo. Até a criação do Senate Select Committee on Intelligence [Comitê Selecionado do Senado sobre Inteligência] (SSCI), a supervisão congressual sobre essas atividades era extremamente limitada, restringindo-se a ações esporádicas de subcomitês ou indivíduos membros dos comitês permanentes das Forças Armadas, das Relações Exteriores e do Orçamento.

Segundo Holt (1995, p. 209-211), desde 1952, o Senador Mike Mansfield, democrata de Montana, propunha projetos de lei para a criação de um comitê conjunto [*Joint Committee*] para a supervisão da CIA. Na única vez que sua proposta foi votada pelo Senado, Mansfield foi derrotado por 27 a 59. Em 1966, um novo projeto de outro senador democrata, propondo a criação de um comitê do Senado para a supervisão das atividades de inteligência, obteve apenas 28 votos. Em 1971, havia apenas dois assessores com credenciais de acesso [*Security Clearances*] para apoiar as atividades do subcomitê de inteligência do Senate Armed Services Committee [Comitê de Serviços Armados do Senado]. Como as comissões Church e Pike deixariam evidente, ao longo do seu trabalho, o interesse do Congresso em se envolver na supervisão dos serviços de inteligência sempre fora muito baixo, conforme relatam Holt (1995, p. 210) e Johnson (1996, p. 44).

Na Câmara, em função do desfecho tumultuado do comitê Pike, a criação de um comitê permanente de supervisão só ocorreria em julho de 1977, quando foi criado o House Permanent Select Committee

15 A Executive Order 12.333 foi alterada pelas E.O. 13.284, E.O. 13.355 e E.O. 13.470, assinadas por Bush, em 2003, 2004 e 2008, respectivamente. Ver: ESTADOS UNIDOS. Executive Orders. In: *Bureau of Justice Assistance*. Disponível em: <https://bja.ojp.gov/program/it/privacy-civil-liberties/authorities/executive-orders#vf4tzl>. Acesso em: 18 set. 2023.

on Intelligence [Comitê Selecionado Permanente da Câmara sobre Inteligência] (HPSCI). Nos primeiros anos de existência, os comitês congressuais de inteligência procuraram afirmar esferas de autoridade, não apenas diante do Poder Executivo, mas também diante dos demais comitês no Congresso, especialmente em questões como orçamento, tratados e confirmação de autoridades.

Durante as investigações do Congresso, ficara evidente que os serviços de inteligência externa dos Estados Unidos de modo geral eram responsivos ao presidente e demais autoridades do poder executivo. As irregularidades cometidas decorriam não da autonomização excessiva dos serviços em relação aos fins estabelecidos pela autoridade pública, mas sim da liberdade concedida ao presidente para os utilizar como ferramentas secretas, sem prestação de contas ao Congresso e ao Judiciário. Assim, a partir daquele momento histórico, a existência de mecanismos mais complexos de supervisão e *accountability* dentro do Congresso era um fato irreversível.

A revolução tecnológica, o aumento da politização dos produtos analíticos da IC e a supervisão congressual alterariam definitivamente o funcionamento dos serviços de inteligência dos Estados Unidos (LOWENTHAL, 2019). As reações a essa nova realidade na segunda metade dos anos 1970 foram bastante polarizadas.

Ainda em 1976, Gerald Ford foi desafiado nas primárias republicanas por Ronald Reagan, que criticava a *détente* com os soviéticos e adotava uma retórica conservadora bastante agressiva a respeito dos constrangimentos impostos pelo Congresso sobre a atividade de inteligência. Para conter as críticas de que sua administração estava “subestimando a ameaça vermelha”, Ford e Bush organizaram um experimento analítico no qual um time formado por analistas seniores da IC (*Team A*) faria uma revisão das estimativas (NIEs) sobre a capacidade militar soviética, paralelamente a uma outra revisão independente feita por um time de fora (*Team B*). Esse time B foi coordenado por Richard Pipes, o conservador professor de história russa de Harvard que formulou a tese de que os bolcheviques criaram um “império do mal”, contando ainda, entre outros, com Paul Nitze, um dos formuladores da doutrina da

contenção ao comunismo, e com um ex-diretor da Defense Intelligence Agency [Agência de Inteligência de Defesa] (DIA), o Tenente-General Daniel D. Graham. Como era de se esperar, a revisão do time B concluiu que os soviéticos se tinham aproveitado da *détente* para aumentar o ritmo de produção de mísseis balísticos com ogivas múltiplas e caminhavam para atingir uma capacidade de vencer a guerra nuclear.

O episódio gerou, posteriormente, uma investigação do comitê de inteligência do Senado, cujo relatório considerou precária a validade daquele tipo de análise competitiva (U.S. SENATE, 1978). A controvérsia sobre a politização da inteligência produzida pela IC, especialmente das NIEs, continuou nas décadas posteriores, frequentemente de acordo com as linhas políticas que dividem o próprio país. Seja como for, o fato é que Ford derrotou Reagan nas primárias por pouco, sendo posteriormente vencido pelo candidato democrata Jimmy Carter nas eleições de novembro de 1976, com uma diferença de menos de 2% dos votos populares. Parte da campanha eleitoral de Carter fora dedicada à condenação de “três desgraças” nacionais: o Watergate, o Vietnã e a CIA. Elas precisariam ser superadas para o país voltar ao caminho da retidão moral e política, tal como a entendia o então candidato Jimmy Carter (LOWENTHAL, 1992, p. 51).

Após a eleição, o DCI Bush tentou convencer o novo presidente a mantê-lo no posto por alguns meses para reafirmar o princípio de que a posição não era partidária (embora o próprio Bush fosse um político de carreira do Partido Republicano). Carter, porém, preferiu indicar para o posto o ex-assessor especial de Kennedy, Theodore Sorensen. Antes das audiências do SSCI para sua confirmação pelo Senado, Sorensen foi duramente criticado pela oposição por ter sido objeto de consciênciaria na época de seu alistamento militar e, principalmente, pelas acusações que surgiram na mídia de que ele teria tomado documentos classificados da Casa Branca para escrever suas memórias sobre o governo Kennedy. Embora se tenha defendido das acusações durante a primeira arguição no SSCI, Sorensen retirou sua indicação. A escolha seguinte de Carter foi um militar de carreira, o almirante Stansfield Turner, à época comandando as forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

no sul da Europa. Turner passou para a reserva, foi confirmado pelo Senado por unanimidade e se tornou o quinto DCI em quatro anos.

A atitude inicial do núcleo dirigente do governo Carter para com as agências de inteligência variava entre o desconhecimento (mesmo o novo DCI não tinha experiência anterior na área), o ceticismo e a hostilidade (o vice-presidente Walter Mondale fora um dos mais ativos membros do Church Committee). Assim, nos dois primeiros anos do governo, a ênfase esteve no aumento dos controles e mecanismos de supervisão sobre a IC.

No Congresso, foi introduzido um projeto de lei (S.2525/H.R.11245, 95th Congress) conhecido como National Intelligence Reorganization and Reform Act [Lei de Reorganização e Reforma da Inteligência Nacional] de 1978,¹⁶ apresentado pelo Senador Walter Huddleston e pelo Deputado Edward Boland, ambos democratas. O projeto propunha um estatuto legal para todas as agências da IC e criava a figura de um Director of National Intelligence [Diretor de Inteligência Nacional] (DNI) separado da direção da CIA. Embora preparado apenas para discussão, o documento de 263 páginas levantou tantas críticas que sequer chegou a tramitar no Senado. Parte das recomendações do S.2525 foram negociadas entre a Casa Branca, os dirigentes dos serviços de inteligência e o Congresso para a elaboração de uma nova ordem executiva. A E.O. 12.036, apresentada por Carter em substituição àquela de Ford, renomeava uma vez mais alguns *boards* de suporte à atividade do DCI e aumentava os requisitos de informação e cooperação com o Congresso.

Em maio de 1977, Carter aboliu o PFIAB, alegando que os novos comitês do Congresso o tornavam redundante e dispensável. O órgão seria recriado em 1981 por Ronald Reagan. Em outubro de 1977, o DCI Turner mudou o nome do Directorate of Analysis [Diretório de Análise] (DI) da CIA para National Foreign Assessment Center [Centro Nacional de Avaliação Exterior] (NFAC). Aquele órgão também voltaria para a

¹⁶ THE EVOLUTION of the U.S. Intelligence Community: An Historical Overview. In: *Gov Info*. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-INTELLIGENCE/html/int022.html>. Acesso em: 18 set. 2023.

sua denominação anterior em pouco tempo. Da parte do Congresso Nacional, novos limites para a ação da IC foram estabelecidos com a aprovação da Foreign Intelligence Surveillance Act [Lei de Vigilância de Inteligência Exterior] (FISA) de 1978,¹⁷ a qual estabeleceu que qualquer operação de vigilância física ou eletrônica, dentro dos Estados Unidos, precisaria ser aprovada por uma corte judicial especial. O alcance das novas regras dependeu desde o início do perfil das autoridades encarregadas das principais agências na IC.

No caso do FBI, após a morte de Hoover, a situação só começou a mudar com a nomeação do juiz federal de Saint Louis, William Webster, para o cargo de diretor. Em termos gerais, Webster apoiou a implementação da FISA, também conhecida como Public Law 95-511 ou como 50 U.S.C. 1801. A corte especial estabelecida era composta por sete juízes distritais, designados pelo chefe de justiça a partir de diferentes circuitos, cada um com mandatos não coincidentes de 7 anos. Trata-se de uma corte cuja única função é ouvir pedidos de autorização de vigilância eletrônica. A corte de apelação é formada por três juízes, também designados pelo chefe de justiça a partir de diferentes cortes de circuito ou distritais. A segunda instância de apelação é a própria Suprema Corte. Como as reuniões dessas cortes especiais são secretas, somente o Poder Executivo pode apelar de suas decisões e, assim, tentar conseguir o mesmo mandato de vigilância três vezes. Os padrões legais para as solicitações são bastante estritos, mas a quantidade anual de autorizações é secreta, cabendo aos comitês de inteligência do Congresso a verificação de eventuais abusos. As diversas violações envolvendo o FBI e a política de Reagan para a América Central nos anos 1980 evidenciaram problemas persistentes nessa área (HOLT, 1995, p. 129-132).

Na CIA, o orçamento alocado para as operações encobertas caiu em 1977 para o ponto mais baixo desde a criação da agência, 30 anos antes. No Directorate of Operations, responsável pela espionagem

17 THE FOREIGN Intelligence Surveillance Act of 1978. In: *Bureau of Justice Assistance – U.S. Department of Justice*. Disponível em: <https://bja.ojp.gov/program/it/privacy-civil-liberties/authorities/statutes/1286>. Acesso em: 18 set. 2023.

internacional e pelas *covert actions* [ações secretas], restavam 4.730 empregados de um máximo histórico de oito mil. Em agosto de 1977, Stansfield Turner decidiu reduzir mais 820 postos no DO em dois anos, sendo que imediatamente foram feitas 17 demissões, e 147 aposentadorias foram antecipadas. O episódio ficou conhecido como Halloween Massacre e custou a Turner a fama de administrador mais impopular da história da agência. Somando-se a demissão do histórico e controverso chefe da contrainteligência da CIA, James Jesus Angleton, determinada por William Colby em dezembro de 1974, esses anos de profunda mudança geracional significaram o fim da época marcada pela experiência do OSS. Angleton, também veterano do OSS, fora o chefe da contrainteligência na CIA desde a criação da seção, em 1954, até sua demissão em 1974, e foi o principal oficial de ligação entre a CIA e o MOSSAD ao longo desse período (GODSON; SCHMITT; MAY, 1995). A partir do final de 1978, no entanto, a ênfase da política de inteligência do governo Carter se deslocou da regulação democrática para a busca de resultados na disputa com a União Soviética.

INTELIGÊNCIA E A SEGUNDA GUERRA FRIA: DE CARTER A REAGAN

Sintonizado com a nova maioria conservadora no Congresso, o assessor de Segurança Nacional Zbigniew Brzezinski polemizava crescentemente com o DCI Turner e com o secretário de Estado Cyrus Vance sobre os prospectos em torno da assinatura de um segundo tratado de limitação de armas estratégicas. Apesar do êxito diplomático de Carter na mediação dos acordos de Camp David entre Israel e Egito em setembro de 1978, as interceptações do tráfego diplomático do Oriente Médio feitas pela NSA indicavam claramente os custos de tal acordo e o crescimento da tensão social e política no chamado “arco das crises”, que vai do Chifre da África até o Paquistão e passa pela península arábica. A surpresa norte-americana, diante das sucessivas crises revolucionárias na Etiópia, Iêmen do Sul, Irã e Afeganistão, demonstrou os limites dos meios técnicos de coleta de inteligência, cujo uso teria, no julgamento

do DCI Turner, tornado obsoleta a necessidade de espionagem baseada em fontes humanas.

Foi emblemática a virada, na segunda metade do governo Carter, reforçada pela recusa do Congresso em ratificar os acordos de limitação de armas estratégicas SALT II, que havia sido assinado em Viena por Carter e Brezhnev em junho de 1979. Os críticos estadunidenses dos acordos de limitação de armas estratégicas alegavam que a União Soviética os violava e que o governo norte-americano não conseguia monitorar a sua implementação. As principais alegações de violação afirmavam que a URSS instalara um radar ABM na península de Kamchatka e havia comissionado novos mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs) como os SS-19, entre outras reclamações técnicas e políticas (LOWENTHAL, 2019, p. 155).

Quatro eventos na área de inteligência reduziram ainda mais a disposição e a capacidade de o governo Carter negociar no Congresso a ratificação do SALT II (RICHELSON, 1995, p. 335-347). Primeiro, entre janeiro e março de 1979, as estações da NSA em Kabkan (Tackman I) e Behshar (Tackman II), no norte do Irã, foram fechadas pelos revolucionários islâmicos. Embora Carter e o secretário da Defesa Harold Brown tenham tentado minimizar a perda das duas estações, em testemunho secreto perante o SSCI em abril de 1979, o DCI Turner admitiu que a perda daquelas instalações não poderia ser compensada antes de 1984. O segundo caso ocorreu quando a NSA e outras organizações da IC relataram que a estação de *sigint* da agência de inteligência exterior soviética (GRU), conhecida como LOURDES, instalada em Los Palacios, Cuba, recebera novas antenas e equipamentos para interceptação de comunicações dos satélites de espionagem norte-americanos.

Em julho de 1979, Brzezinski, baseando-se em um relatório da NSA que mencionava a decodificação de mensagens cubanas que falavam de uma brigada soviética de combate na ilha, desencadeou a terceira controvérsia envolvendo a inteligência. Por sua vez, o Senador Democrata Church, pretendendo livrar-se das críticas por ter ido a Havana encontrar-se com Fidel Castro, foi para a imprensa exigir que o SALT II só fosse discutido após a retirada da brigada soviética de Cuba.

Uma força-tarefa foi montada entre as agências da IC e, depois de algum esforço, descobriu-se que se tratava, na verdade, da unidade militar que fora acertado permanecer em Cuba após a crise dos mísseis de 1962. Ao invés de reconhecer o erro, Carter fez pronunciamentos confusos na televisão sobre o caráter não ofensivo da brigada (ARONOFF, 2006; GLAD, 2009).

Finalmente, no quarto episódio, vieram a público dois casos de espionagem. No primeiro deles, Christopher Boyce, um empregado de 22 anos de idade da empresa automotiva e aeroespacial TRW, vendera para a KGB cifras e códigos secretos usados nas comunicações entre a CIA e a TRW durante o desenvolvimento de projetos como o do satélite sucessor do RHYOLITE. Boyce foi detectado, preso e condenado a 40 anos de prisão (enquanto Andrew Daulton Lee, “correio” de Boyce junto à KGB, foi condenado à prisão perpétua). No segundo caso, soube-se que William Kampiles, um funcionário desimportante do centro de operações da CIA, havia vendido para o GRU por três mil dólares uma cópia do manual técnico de um novo satélite com capacidade de transmissão remota de imagens em tempo real. Em novembro de 1979, Kampiles foi condenado a 40 anos de prisão.

Vale um esclarecimento técnico para que se tenha melhor noção do impacto dos dois episódios de espionagem. O primeiro sistema ótico KH-11 do projeto KENNAN para transmissão remota de imagens foi orbitado em dezembro de 1976. Ele também usava uma órbita polar sincronizada com o sol. Foi o primeiro satélite a transformar imagens fotográficas baseadas em luz visível em sinais eletrônicos, que eram então transmitidos para outros satélites em órbitas mais baixas, os quais funcionam como relés de comunicações de dados (Satellites Data System Spacecraft [Nave Espacial de Sistema de Dados de Satélites]) para os sinais chegarem e serem reconstruídos como imagens nos computadores da estação de controle de Fort Belvoir, em Virginia. Como resultado dos novos métodos de coleta e transmissão de dados, o primeiro KH-11 permaneceu em órbita por 770 dias. Para atingir essa vida útil, os satélites KENNAN utilizavam órbitas mais altas, com 325 km de perigeu e 600 km de apogeu. Embora as primeiras imagens do KH-11 não

tenham sido tão boas como as dos sistemas de armazenagem em filme, estima-se que posteriormente sua resolução tenha chegado a cerca de 10 cm (KH-11 *advanced*). Na verdade, embora a produção de inteligência a partir das imagens coletadas não fosse exatamente feita em tempo real, a dinâmica introduzida pelo novo sistema era revolucionária, prometendo diminuir de dias para minutos o *gap* informacional que marcara a atuação da *imint* (*imagery intelligence* [inteligência através de imagens]) norte-americana durante crises como a dos Mísseis em 1962 ou nas guerras de 1967 e 1973 no Oriente Médio (DUTTON, 1990, p. 101-103).

Todos esses eventos foram discutidos pelo DCI Turner em audiências fechadas do SSCI, mas serviram aos argumentos dos senadores contrários à ratificação, liderados pelo ex-astronauta John Glenn. Como consequência, na mensagem de Carter sobre o estado da União em janeiro de 1980, ao mesmo tempo que pedia ao Congresso para aprovar uma carta legislativa para os serviços de inteligência que garantisse a salvaguarda dos direitos políticos e liberdades civis dos norte-americanos, o presidente instava o Congresso a retirar os constrangimentos indesejáveis à habilidade do governo norte-americano de coletar inteligência.

Num tom bastante distinto da legislação discutida nos anos anteriores, o Congresso aprovou naquele ano a Intelligence Oversight Act de 1980,¹⁸ que restringia o número de comitês congressuais para os quais deveriam ser informadas as operações encobertas. Depois da criação do SSCI e do HPSCI, as informações previstas pela Hughes-Ryan Amendment deviam ser prestadas para oito diferentes comitês congressuais, com um total de 145 pessoas com acesso potencial às informações classificadas. As críticas levantadas quanto aos riscos de segurança traduziram-se na nova legislação, segundo a qual as operações encobertas passariam a ser informadas apenas aos comitês de inteligência das duas casas do Congresso. Em outubro do mesmo ano também foi aprovado a Classified Information Procedures Act [Lei de

18 ESTADOS UNIDOS. S.2284 – Intelligence Oversight Act of 1980. In: *Congress.Gov*. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/senate-bill/2284?s=1&r=1>. Acesso em: 18 set. 2023.

Procedimentos de Informação Classificada],¹⁹ que impôs certas restrições e procedimentos de segurança para o uso de informações secretas em processos judiciais (U.S. CONGRESS, 2003, p. 221).

Enquanto essas mudanças ocorriam no Capitólio, o último ano de Carter na Casa Branca foi dominado pela crise dos reféns na embaixada norte-americana em Teerã, ocupada pela segunda vez em novembro de 1979, bem como pela intervenção militar da União Soviética no Afeganistão, em dezembro do mesmo ano (DAUGHERTY, 2004).

Brindando ao ano novo durante uma visita a Teerã nos primeiros dias de 1978, Carter afirmou que “o Irã era uma ilha de estabilidade em uma das regiões mais tumultuadas do mundo”²⁰ (ANDREW, 1995, p. 438). O erro de julgamento do presidente foi também o erro de julgamento dos serviços de inteligência dos Estados Unidos, que só acreditaram no agravamento da crise quando, em setembro de 1978, o Xá Reza Pahlavi instalou um governo militar. Tendo desinvestido fortemente em espionagem e fontes humanas, confiando nos meios técnicos de coleta de inteligência, o DCI Turner viu-se durante a crise iraniana sem recursos que lhe permitissem “ver” e “ouvir” as massas nas ruas, nas mesquitas ou mesmo nos quartéis daquele país. A longa aliança com Pahlavi para espionar a União Soviética e os países árabes impediu a CIA de desenvolver redes locais de agentes para obter informações sobre o Irã, contando apenas com as informações repassadas pela polícia secreta do Xá, a SAVAK, que não surpreendentemente dizia que tudo estava sob controle. Após a fuga de Pahlavi e a queda do governo Bakhtiar, no começo de 1979, ocorreu uma primeira ocupação da embaixada dos Estados Unidos, encerrada após algumas horas. No entanto, o aumento das tensões com os EUA envolvendo a extradição de Pahlavi levou ao colapso do governo relativamente pragmático de Bazargani e

19 2054. Synopsis of Classified Information Procedures Act (CIPA). In: *Department of Justice Archives*. Disponível em: <https://www.justice.gov/archives/jm/criminal-resource-manual-2054-synopsis-classified-information-procedures-act-cipa>. Acesso em: 18 set. 2023.

20 Trad. livre dos autores: “Iran is an island of stability in one of the more troubled areas of the world”.

à transferência do poder para o Conselho Revolucionário dos Aiatolás (MITCHELL, 2010).

Foi naquele contexto que ocorreu a segunda ocupação da embaixada norte-americana, no dia 4 de novembro de 1979. Embora seis diplomatas americanos que conseguiram esconder-se na embaixada canadense tenham sido retirados clandestinamente do país pela CIA no dia 28 de janeiro de 1980, a crise dos reféns prolongou-se. Em 1º de abril de 1980, foi declarada a República Islâmica do Irã. No dia 7 de abril, após a ruptura definitiva das relações diplomáticas entre os dois países, Carter autorizou a operação de resgate EAGLE CLAW. Em 24 de abril, após a perda de dois helicópteros e um avião militar C-130 durante tempestades de areia não antecipadas, a operação de resgate foi abortada. A humilhação de Carter e dos Estados Unidos foi utilizada por Reagan como um trunfo eleitoral. Negociações somente foram estabelecidas com o intermédio da Argélia em novembro. Os reféns só foram liberados na madrugada do dia da posse de Reagan, 444 dias depois de sua captura pelos iranianos (ANDREW, 1995, p. 438-456).

No caso da crise afegã, vale lembrar que, desde 1919, a União Soviética exercia moderada influência sobre o governo do país por meio de acordos de cooperação econômica e militar (VIZENTINI, 1992, p. 80-82). Entre o fim da monarquia em 1973 e as disputas entre facções comunistas em 1979, a URSS teve envolvimento progressivo no país, àquela altura já com uma guerrilha islâmica que controlava quase três quartos de um país com 2.500 km de fronteiras com a União Soviética. Em 1979, Moscou decidiu enviar tropas para sustentar o novo governo liderado por Babrak Karmal. Em 20 de janeiro de 1980, a ONU condenou a intervenção soviética por 104 contra 18 votos. No mesmo mês, o presidente Anwar al-Sadat concordou com uma solicitação de Carter para que o Egito repassasse armas de fabricação soviética e outros itens de logística para os guerrilheiros afegãos. Esse foi o começo daquela que se tornaria a maior operação encoberta da CIA na década de 1980.

Aliás, em 1980, além da fracassada operação de resgate dos reféns em Teerã e do início da operação de apoio aos guerrilheiros *mujahedins* no Afeganistão, em seu último ano, o governo Carter aprovou um

número de operações encobertas maior do que o acumulado nos cinco anos anteriores (PRADOS, 1986). Naquela altura, havia prevalecido a orientação do Assessor de Segurança Nacional, Zbigniew Brzezinski, sobre o recrudescimento da Guerra Fria. Eventos como a instalação de mísseis – como os *intermediate-range ballistic missiles* [mísseis balísticos de alcance intermediário] (IRBMs) – soviéticos e estadunidenses na Europa e os desdobramentos de revoluções no Terceiro Mundo, entre 1975 e 1979, marcariam a última década da Guerra Fria.

CONCLUSÃO

O fim do período de *détente* com a União Soviética foi marcado pelas sanções econômicas, pelo boicote aos Jogos Olímpicos de Moscou (1980), pela retomada das ações encobertas e pela decisão de aumentar os gastos militares. O orçamento consolidado de defesa aprovado no último ano da administração Carter chegou a um nível recorde de 157 bilhões de dólares, em parte para financiar os novos mísseis MX e Trident, e também para desenvolver mísseis de cruzeiro, novos submarinos atômicos, os bombardeiros B-1 e contingentes adicionais de militares. Entretanto, mesmo realizando um giro político que o afastou de sua tentativa inicial de encarnar um Woodrow Wilson tardio e sulista, Carter foi derrotado por uma margem de mais de oito milhões de votos nas eleições de 1980. A partir da posse de Ronald Reagan, em janeiro de 1981, o fim da *détente* tornou-se uma nova Guerra Fria e marcou um novo período na trajetória das agências de inteligência dos Estados Unidos.

Ao longo deste artigo, foi possível observar os conflitos e dilemas que levaram à construção institucional do primeiro regime de controle democrático de atividades de inteligência, bem como alguns de seus limites. Em apenas 9 anos, que corresponderam também aos anos de reconhecimento de que a estabilidade estratégica era uma instituição informal decisiva para o sistema internacional bipolar, houve uma grande expansão das atividades de inteligência por parte do governo dos Estados Unidos e uma tentativa de regular democraticamente seus poderes informacionais e coercitivos. Como sustentamos em outro trabalho

(CEPIK; RODRIGUEZ, 2022), uma teoria do desenvolvimento das atividades de inteligência precisa levar em conta as dinâmicas políticas internas e os padrões internacionais de conflito e cooperação entre os Estados. A ascensão e a limitação das instituições democráticas de controle se explicam não apenas por particularidades e circunstâncias internas do Estado americano. Segundo Charles Tilly (2003, p. 54), em um mundo sem governo mundial, composto por Estados compelidos pela incerteza à competição estratégica internacional, há limitações para a democratização de parte importante do aparato coercitivo de qualquer país, por mais desenvolvido e democrático que seja.

Além das preferências dos partidos políticos, presidentes e outros atores políticos relevantes, portanto, o contexto das relações entre Estados Unidos e União Soviética também incentivou a redução dos incipientes controles democráticos sobre a atividade de inteligência a serviço do governo dos Estados Unidos. Ainda hoje, e muito mais no caso de Estados menos poderosos e regimes democráticos menos institucionalizados, persiste o desafio de, simultaneamente, desenvolver sistemas mais efetivos de coleta e análise de informações para subsidiar a tomada de decisões estratégicas pelos governantes e, ao mesmo tempo, melhorar os mecanismos de controle e fiscalização das agências e organismos responsáveis pelas atividades de inteligência.

REFERÊNCIAS

- AMORIM NETO, Octavio; RODRIGUEZ, Júlio César. O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 6, p. 1003-1027, nov./dez. 2016.
- ANDREW, Christopher. *For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*. Londres: Harper Collins, 1995.
- ARONOFF, Yael S.. In Like a Lamb, Out Like a Lion: The Political Conversion of Jimmy Carter. *Political Science Quarterly*, v. 121, n. 3, p. 425-449, Fall 2006.

- ASPIN-BROWN COMMISSION. *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence*. Report of the Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community. Washington: U.S. Government Printing Office, 1996.
- BATEMAN, Aaron. Technological Wonder and Strategic Vulnerability: Satellite Reconnaissance and American National Security during the Cold War. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, v. 33, n. 2, p. 328-353, 2020.
- CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The Study of Critical Junc- tures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutional- ism. *World Politics*, v. 59, n. 3, p. 341-369, April 2007.
- CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- CEPIK, Marco; RODRIGUEZ, Júlio. Instituições para emergências e a emergência das instituições: O caso da comunidade de inteligência nos Estados Unidos (1947-1960). *Relações Internacionais*, v. 75, p. 135-155, set. 2022.
- DAUGHERTY, William J.. *Executive Secrets: Covert Action and the Presidency*. Lexington: The University Press of Kentucky, 2004.
- DUTTON, Lyn et al.. *Military Space*. Londres: Brassey's, 1990.
- ELKINS, Dan. *An Intelligence Resource Manager's Guide*. Washington: Joint Military Intelligence Training Center at DIA, 1997.
- ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius (Ed.). *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*. Cambridge: MIT Press, 2001.
- ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius. The Role of History in Interna- tional Relations. *Millennium*, v. 37, n. 2, p. 357-364, 2008.
- FORD, Harold P.. *Estimative Intelligence: The Purposes and Problems of National Estimating*. Londres: University Press of America, 1993.
- GILL, Peter; PHYTIAN, Mark. *Intelligence in an Insecure World*. Medford: Polity, 2018.
- GLAD, Betty. *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, his Advisors, and the Making of American Foreign Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 2009.

- GODSON, Roy. *Dirty Tricks or Trump Cards: U.S. Counterintelligence and Covert Action*. Washington: Brassey's, 1995.
- GODSON, Roy; SCHMITT, Gary James; MAY, Ernest R. (Ed.). *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*. Nova York: Brassey's, 1995.
- GOLDMAN, Zachary K.; RASCOFF, Samuel J. (Ed.). *Global Intelligence Oversight: Governing Security in the Twenty-First Century*. Nova York: Oxford University Press, 2016.
- HOLT, Pat M.. *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma for Democracy*. Washington: Congressional Quarterly Press, 1995.
- HOUSE PERMANENT SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE. *Recommendations of the Final Report*. Washington: The White House, 1976.
- JOHNSON, Loch K.. *A Season of Inquiry: The Senate Intelligence Investigation*. Lexington: University of Kentucky Press, 1985.
- JOHNSON, Loch K.. *Secret Agencies: US Intelligence in a Hostile World*. New Haven: Yale University Press, 1996.
- JOHNSON, Loch K.. *A Season of Inquiry Revisited: The Church Committee Confronts America's Spy Agencies*. Lawrence: University Press of Kansas, 2015.
- LEFFLER, Melvyn P.; WESTAD, Odd Arne (Ed.). *The Cambridge History of the Cold War. V. 2 – Crises and Détente*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- LOBELL, Steven E.; RIPSMAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. (Ed.). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- LOWENTHAL, Mark. *U. S. Intelligence: Evolution and Anatomy*. Nova York: Praeger, 1992.
- LOWENTHAL, Mark. *Intelligence: From Secrets to Policy*. Thousand Oaks: CQ Press, 2019.
- LUSTGARTEN, Laurence; LEIGH, Ian. *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. Oxford: Clarendon, 1994.
- MITCHELL, Nancy. The Cold War and Jimmy Carter. In: LEFFLER, Melvyn; WESTAD, Odd Arne (Ed.). *The Cambridge History of the Cold War. V. 1 – Origins*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 66-88.

- MONJE, Scott C.. *The Central Intelligence Agency: A Documentary History.* Londres: Bloomsbury, 2008.
- POLMAR, Norman; ALLEN, Thomas B.. *Spy Book: The Encyclopedia of Espionage.* Nova York: Random House, 1997.
- PRADOS, John. *Presidents' Secret Wars: CIA and Pentagon Covert Operations since World War II Through the Persian Gulf.* Nova York: William M. & Company, 1986.
- RICHELSON, Jeffrey T.. *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century.* Oxford: Oxford University Press, 1995.
- RICHELSON, Jeffrey T.. *The wizards of Langley: Inside the CIA's Directorate of Science and Technology.* Boulder: Westview, 2002.
- RICHELSON, Jeffrey T.; BALL, Desmond. *The Ties That Bind: Intelligence Cooperation Between the UKUSA Countries – the United Kingdom, United States of America, Canada, Australia and New Zealand.* Londres: Harper Collins, 1990.
- SULC, Lawrence. *Law Enforcement Counterintelligence.* Shawnee Mission: Varro Press, 1996.
- THEOHARIS, Athan G.. *Spying on Americans: Political Surveillance from Hoover to the Huston Plan.* Filadélfia: Temple University Press, 1978.
- THEOHARIS, Athan G. et al.. *The Central Intelligence Agency: Security under Scrutiny.* Westport: Greenwood, 2006.
- THURBER, Timothy N.. *The Nixon Presidency.* Nova York: Routledge, 2022.
- TILLY, Charles. *The Politics of Collective Violence.* Nova York: Cambridge University Press, 2003.
- U.S. CONGRESS. *Watergate: Chronology of a Crisis.* Washington: Congressional Quarterly, 1975.
- U.S. CONGRESS. *Compilation of Intelligence Laws and Related Laws and Executive Orders of Interest to the National Intelligence Community.* Washington: U.S. Government Printing Office, 2003.
- U.S. SENATE. *Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities (Church Committee).* 6 v.. Washington: U.S. Government Printing Office, 1976.

- U.S. SENATE. *The National Intelligence Estimates A-B Team Episode Concerning Soviet Strategic Capability and Objectives*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1978.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Da Guerra Fria à crise: 1945-1990*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1992.
- WALTZ, Kenneth N.. *Realism and International Politics*. Nova York: Routledge, 2008.
- ZEGART, Amy B.. *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford: Stanford University Press, 2000.

Recebido: 9 fev. 2023 | Revisto pelos autores: 18 set. 2023 | Aceito: 18 set. 2023