

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**VICTOR MEROLA**

**A REFORMA DO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS (2002-2015)**

**Porto Alegre**

**2015**

**VICTOR MEROLA**

**A REFORMA DO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS (2002-2015)**

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

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

**Porto Alegre**

**2015**

### CIP - Catalogação na Publicação

Merola, Victor  
A Reforma do Sistema de Inteligência dos Estados Unidos (2002-2015) / Victor Merola. -- 2015.  
60 f.

Orientador: Marco Aurélio Chaves Cepik.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Relações  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Inteligência Governamental. 2. Reforma  
Institucional. 3. Estados Unidos. I. Cepik, Marco  
Aurélio Chaves, orient. II. Título.

**VICTOR MEROLA**

**A REFORMA DO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS (2002-2015)**

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

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Luiz Dario Teixeira Ribeiro  
UFRGS

---

Prof. Dr. José Miguel Quedi Martins  
UFRGS

Aos meus pais.

## AGRADECIMENTOS

É muito difícil para mim traduzir em palavras a gratidão que sinto pelo conjunto de pessoas maravilhosas que me auxiliaram no árduo processo de escrita deste trabalho. Pretendo utilizar aqui, então, todos os adjetivos possíveis que economizei ao longo de minha monografia. Antes de tudo, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao Governo Federal pelo ensino gratuito e de qualidade que me foi oferecido ao longo dos últimos cinco anos. Agradeço também ao Prof. Dr. Marco Cepik por acolher-me em sua equipe e aceitar a orientação desta pesquisa, depositando seu valioso apoio em minhas promessas. Aos caríssimos e caríssimas colegas do DIGOV, reforço que sua ajuda foi simplesmente inestimável. Seu altruísmo (e paciência) para o atendimento de minhas incontáveis demandas foi algo sem precedentes em minha experiência acadêmica.

Aos amigos e amigas que fiz durante a faculdade, agradeço por me mostrarem um mundo novo e acolhedor, no qual não é errado ou estranho sermos quem nós somos e ir atrás do que nós quisermos. Aos queridos e queridas da turma 8 – Leonardo, Laís, Jéssica, Lucas, Eric, Luísa e Glaucia – obrigado por compartilhar minhas frustrações, alegrias e loucuras neste matrimônio forçado que foi nossa graduação. Às loucas chatas da minha vida – Amanda, Alice, Laila, Carol e Mia – reservo minha gratidão pelo auxílio à constante manutenção da minha sanidade – algo que só vocês sabem bem o quão difícil é. Vocês são mulheres incríveis e, se eu consegui seguir adiante em momentos de crise, foi por causa de vocês. Aos guris da praia, fica aqui meu obrigado pelos risos histéricos, bebidas compartilhadas, conversas sem sentido e situações inusitadas que me mostraram o real significado do que é uma parceria duradoura. Aos amigos de El Paso, obrigado por me acompanharem nestes que foram os melhores dias de minha vida. Vocês são minha família, não interessa o quão longe estejam. Ao *sensei* Guilherme e ao Dr. Zanonato, meus mentores, fica aqui meu singelo agradecimento pelas suas distintas maneiras de me auxiliarem no encontro de meu equilíbrio nas horas mais difíceis da minha vida.

Por fim, aos meus pais, reitero meu amor, admiração e dívida eterna. Sem vocês, este trabalho não existiria – e eu certamente não estaria onde estou hoje. Obrigado por sempre acreditar em mim, mesmo quando eu mesmo era incapaz de fazê-lo. Vocês são a parte de mim que me é mais cara e, a cada passo que darei, sei que poderei olhar para trás e perceber foi o apoio de vocês que me permitiu ir atrás de meus sonhos mirabolantes.

## RESUMO

A pergunta de pesquisa desta monografia é: como o processo renovado de reforma institucional da Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos – desencadeado pelos ataques terroristas de 11 de Setembro, 2001, e pelas reconhecidas falhas de inteligência que resultaram na decisão de invadir o Iraque em 2003, culminando no ato congressional conhecido como *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (IRTPA) de 2004 – atendeu às recomendações estabelecidas pelo *9/11 Commission Report* e pelo *WMD Commission Report*? Como hipótese, tem-se que a reforma atende apenas parcialmente a estas recomendações. De modo a possibilitar a realização de uma análise objetiva deste complexo processo, propõe-se o foco na reforma de três áreas estratégicas para a inteligência dos EUA na contemporaneidade: a contrainteligência, o contraterrorismo e a contraproliferação. Para tanto, realiza-se o estudo dos três Centros Nacionais de Inteligência – subordinados ao *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI) – estabelecidos para coordenar as atividades de inteligência voltadas para cada uma destas áreas; respectivamente, o *National Counterintelligence and Security Center* (NCSC), o *National Counterterrorism Center* (NCTC) e o *National Counterproliferation Center* (NCPC). Desta maneira, o objetivo é estabelecer como a criação dos Centros Nacionais atende às recomendações estabelecidas pelo *9/11 Commission Report* e pelo *WMD Commission Report*, avaliando o impacto em termos de legitimidade e efetividade para o sistema. A metodologia empregada propõe inicialmente uma listagem de todas as recomendações estabelecidas pelos dois relatórios selecionados. A seguir, confecciona-se um quadro para avaliar a implementação das recomendações relacionadas às áreas estratégicas da inteligência a partir do esforço de reforma institucional previsto pelo IRTPA. Este quadro tem como referência escalas de avaliação de políticas públicas. Ademais é feita a análise qualitativa baseada em fontes primárias e ostensivas, bem como literatura especializada.

**Palavras-chave:** Sistema Nacional de Inteligência, Reforma Institucional, Estados Unidos, Contrainteligência, Contraterrorismo, Contraproliferação.

## ABSTRACT

How has the renovated process of institutional reform of the United States Intelligence Community – triggered by the September 11<sup>th</sup>, 2001, terrorist attacks and by the recognized intelligence failures that resulted on the decision to invade Iraq in 2003, culminating on the congressional act known as Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act (IRTPA) of 2004 – answered the recommendations established by the 9/11 Commission Report and the WMD Commission Report? As a hypothesis, we present that the reform only partially answers these recommendations. By means of making the realization of an objective analysis of this complex process possible, we propose the focus on reform of the three areas for contemporary US intelligence: counterintelligence, counterterrorism and counterproliferation – those of which will be then defined and contextualized. For that matter, we study the three national intelligence centers – subordinated to the Office of the Director of National Intelligence (ODNI) – established to coordinate the intelligence activities dedicated to each of these areas; respectively the National Counterintelligence and Security Center (NCSC), the National Counterterrorism Center (NCTC) and the National Counterproliferation Center (NCPC). That being said, the objective is to establish how has the creation of the national centers answered to the recommendations established by the 9/11 Commission Report and the WMD Commission Report, evaluating its impact on the system in terms of legitimacy and effectiveness. The methodology employed initially proposes the listing of all recommendations established by both selected reports. Then, a table is devised to evaluate the implementation of the recommendations that are related to the strategic areas of intelligence following the effort of institutional reform foreseen by IRTPA. This table will have the evaluation of public policies as a reference. Furthermore, a qualitative analysis based on primary and ostensible sources will be made, as well as specialized literature.

**Key words:** National Intelligence System, Institutional Reform, United States, Counterintelligence, Counterterrorism, Counterproliferation.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Recomendações 9/11 <i>Commission Report</i> .....	29
Quadro 2 – Recomendações <i>WMD Commission Report</i> .....	33
Quadro 3 – Escala de avaliação da reforma institucional da missão nacional de contrainteligência.....	39
Quadro 4 – Escala de avaliação da reforma institucional da missão nacional de contraterrorismo.....	44
Quadro 5 – Escala de avaliação da reforma institucional da missão nacional de contraproliferação.....	50
Quadro 6 – Escala de avaliação da reforma institucional das missões nacionais da inteligência estadunidense.....	52

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADM	– Armas de Destruição em Massa
CI	– <i>Counterintelligence</i>
CIA	– <i>Central Intelligence Agency</i>
CPC	– <i>Counterproliferation Center</i>
CTC	– <i>Counterterrorism Center</i>
CTD	– <i>Counterterrorism Division</i>
DCI	– <i>Director of Central Intelligence</i>
DHS	– <i>Department of Homeland Security</i>
DNI	– <i>Director of National Intelligence</i>
DO	– <i>Directorate of Operations</i>
DoD	– <i>Department of Defense</i>
DSS	– <i>Defense Security Service</i>
DTRA	– <i>Defense Threat Reduction Agency</i>
EUA	– Estados Unidos da América
FBI	– <i>Federal Bureau of Investigation</i>
HSA	– <i>Homeland Security Act</i>
HSINT	– <i>Homeland Security Intelligence</i>
IAIP	– <i>Information Analysis and Infrastructure Protection</i>
IRTPA	– <i>Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act</i>
ISIS	– <i>Islamic State of Iraq and Syria</i>
ISR	– <i>Intelligence, Surveillance and Reconnaissance</i>
JCAT	– <i>Joint Counterterrorism Assessment Team</i>
NCIS	– <i>Naval Criminal Investigative Service</i>
NCIX	– <i>National Counterintelligence Executive</i>
NCPC	– <i>National Counterproliferation Center</i>
NCS	– <i>National Clandestine Service</i>
NCSC	– <i>National Counterintelligence and Security Center</i>
NCTC	– <i>National Counterterrorism Center</i>
NPC	– <i>Nonproliferation Center</i>
NRO	– <i>National Reconnaissance Office</i>

NSA	– <i>National Security Agency</i>
NSDD	– <i>National Security Decision Directive</i>
ODNI	– <i>Office of the Director of National Intelligence</i>
OPM	– <i>Office of Personnel Management</i>
OSC	– <i>Open Source Center</i>
OSINT	– <i>Open Source Intelligence</i>
PAA	– <i>Protect America Act</i>
PDD	– <i>Presidential Decision Directive</i>
SLTT	– <i>State, Local, Tribal, Territorial</i>
TIDE	– <i>Terrorist Identity Datamart Environment</i>
TTIC	– <i>Terrorist Threat Integration Center</i>
URSS	– <i>União das Repúblicas Socialistas Soviéticas</i>
USIC	– <i>United States Intelligence Community</i>
WINPAC	– <i>Weapons Intelligence Non Proliferation and Arms Control Center</i>
WMD	– <i>Weapons of Mass Destruction</i>
WMDD	– <i>Weapons of Mass Destruction Directorate</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>A COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS (1991-2005) ...</b>	<b>16</b>
2.1	Os anos 1990: da queda do Muro de Berlim à queda das Torres Gêmeas .....	16
2.2	Da falha ao concerto: <i>Commission Reports</i> , IRTPA e além.....	21
<b>3</b>	<b>AS MISSÕES NACIONAIS DA INTELIGÊNCIA ESTADUNIDENSE E A REFORMA INSTITUCIONAL .....</b>	<b>34</b>
3.1	A Contrainteligência e o <i>National Counterintelligence and Security Center (NCSC)</i> .....	34
3.2	O Contraterrorismo e o <i>National Counterterrorism Center (NCTC)</i> .....	40
3.3	A Contraproliferação e o <i>National Counterproliferation Center (NCPC)</i> .....	46
3.4	O processo de reforma institucional: uma avaliação do IRTPA e seus resultados.....	52
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>54</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>57</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O início do século XXI testemunhou mudanças significativas no desempenho da atividade de inteligência governamental. Os Estados passaram a utilizar como justificativa para os esforços com inteligência e defesa, não apenas percepções de ameaças tradicionais, tais como rivalidades interestatais e dilemas de segurança, mas também uma série de temas tais como o terrorismo, o separatismo, o extremismo, a proliferação de armas de destruição em massa e o crime organizado. Portanto, os sistemas nacionais de inteligência que emergiram ao longo do século XX no contexto das duas guerras mundiais e, principalmente, da Guerra Fria, passaram por adaptações e novos desafios.

No caso dos Estados Unidos, o sistema de inteligência foi profundamente afetado pelos atentados de 11 de setembro de 2001, bem como pelas políticas estadunidenses que seguiram. Tratando-se da maior potência militar do planeta, as questões relativas às ameaças militares tradicionais continuaram centrais. As novas ameaças, a evolução tecnológica, as disputas interburocráticas e mesmo a orientação política mais geral dos governos George W. Bush (2001-2008) e Barack Obama (2009-2016) também contribuíram para a reformulação dos sistemas nacionais de inteligência do país.

Em particular, neste trabalho, interessa observar como evoluíram mais recentemente três áreas de atuação do sistema de inteligência estadunidense, a saber, a contrainteligência, o contraterrorismo e a contraproliferação. Para tanto, será necessário contextualizar um dos casos mais evidentes deste fenômeno: o da reforma institucional pelo qual passou a Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos no decorrer das duas últimas décadas.

Reconhecendo a limitação prática de se realizar uma análise exaustiva da reforma em questão como um todo, propõe-se um estudo mais detalhado dos três Centros Nacionais de Inteligência – subordinados ao *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI) – estabelecidos para coordenar as atividades de inteligência voltadas para cada uma destas áreas. São eles: o *National Counterintelligence and Security Center* (NCSC) para a contrainteligência, o *National Counterterrorism Center* (NCTC) para o contraterrorismo e o *National Counterproliferation Center* (NCPC) para a contraproliferação.

O objetivo principal do presente trabalho é avaliar como a criação dos Centros Nacionais atende às recomendações estabelecidas pelo *9/11 Commission Report* e pelo *WMD Commission Report*.

Assinala-se que os *Commission Reports* são relatórios oficiais elaborados por equipes de especialistas assimiladas pelo Congresso Nacional dos Estados Unidos com o objetivo de relatar os eventos que levaram às duas maiores falhas da inteligência estadunidense na contemporaneidade: os ataques simultâneos de setembro de 2001, permitidos por uma série de erros que colaboraram para ação terrorista da al-Qaeda em território nacional, e a invasão do Iraque em 2003, baseada na falsa premissa de que o governo Saddam Hussein teria armas de destruição em massa em sua posse. Ambos os relatórios foram centrais para o processo de reforma institucional da Comunidade de Inteligência dos EUA que seria deslançado no início do novo milênio.

O esforço de pesquisa realizado é justificado tanto em sua temática quanto em sua escolha do país para estudo de caso. No que diz respeito ao primeiro aspecto, percebemos uma relevância cada vez maior do papel da atividade de inteligência no contexto da guerra contemporânea. O fenômeno da digitalização conferiu um novo grau de relevância à esfera informacional. O acesso à informação adquire hoje um caráter de centralidade sem precedentes nas esferas da estratégia, da tática e das operações (LONG; GREEN, 2015). Desta maneira, supõe-se que diferentes arranjos institucionais impactem na capacidade do Estado de dissuadir e de travar a guerra na Era Digital. O maior entendimento do processo de reforma é, portanto, útil ao tomador de decisão.

Por conseguinte, a escolha dos Estados Unidos justifica-se por sua importância incontestável no sistema internacional e pela disponibilidade de informações a respeito do processo. Todavia, devemos reconhecer que os Estados Unidos, mesmo com todas as imperfeições elencadas, possuem o mais poderoso sistema de inteligência do mundo, contando com os mais bem-treinados profissionais e os mais avançados sistemas de ISR<sup>1</sup> da atualidade (LEAD INSPECTOR GENERAL FOR OVERSEAS CONTINGENCY OPERATIONS, 2015, p. 31).

Quanto à praticidade da pesquisa, podemos inferir que informações referentes a sistemas de inteligência governamentais nos Estados Unidos pertinentes a este trabalho são de fácil acesso em sua maioria. O processo de reforma institucional pelo qual o sistema de inteligência do país passou teve sua transparência aparentemente assegurada tanto pela legislação estadunidense, que exige o máximo de abertura possível de modo a assegurar a legitimidade de suas instituições democráticas, quanto pela ampla cobertura midiática de todo seu andamento (ALLEN, 2013).

---

<sup>1</sup> Do acrônimo em inglês, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento.

Tal processo, todavia, demonstrou aos acadêmicos e profissionais da área de Inteligência a enorme complexidade envolvida na aplicação desta tarefa, principalmente no que diz respeito a três áreas estratégicas da inteligência contemporânea estadunidense: a contrainteligência, o contraterrorismo e a contraproliferação. De modo a trazer mais clareza à questão em particular, o presente trabalho busca responder a seguinte pergunta: como o processo norte-americano de reforma institucional atendeu às recomendações estabelecidas pelo *9/11 Commission Report* e pelo *WMD Commission Report*?

Por processo de reforma institucional entende-se aqui a série de iniciativas tomadas pelo governo dos EUA após os ataques de 11 de setembro de 2001 de modo a fortalecer o aparato de segurança nacional – notavelmente no que diz respeito ao serviço nacional de inteligência – no combate a ameaças de natureza transnacional como o terrorismo. Foi marcado em 2002 com a promulgação do *Homeland Security Act* (HSA) pelo então presidente George W. Bush e, subsequentemente, com o ato congressional e executivo de 2004 conhecido como *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (IRTPA), tido como ponto culminante do processo reforma de inteligência do país. Não obstante, ressalta-se a continuidade deste processo até os dias atuais, com diversas outras medidas institucionais sendo tomadas pelo Executivo e pelo Legislativo após o IRTPA, como o *Protect America Act* (PAA) em 2007.

O trabalho apoia-se na hipótese de que a criação dos Centros Nacionais de Inteligência do ODNI (NCSC, NCTC e NCPC), antevista em parte pelo *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, atende **parcialmente** aos objetivos propostos no *9/11 Commission Report* e no *WMD Commission Report*. Em outras palavras, o trabalho pretende verificar até que ponto a reforma modificou o sistema, bem como representou ou não as recomendações contidas nos *Reports*.

De modo a realizar um estudo estruturado das mudanças ocorridas na inteligência norte-americana pós-11 de setembro e testar a hipótese supracitada, o trabalho realizará a avaliação do IRTPA, em particular, nas três áreas supracitadas. A metodologia empregada para que tal tarefa seja realizada propõe inicialmente uma listagem de todas as recomendações estabelecidas pelos dois relatórios oficiais do Congresso Nacional dos EUA selecionados. Esta lista tem como propósito evidenciar tudo aquilo que as comissões de especialistas convocados pelo governo consideraram essencial para a condução de uma reforma institucional bem-sucedida da Comunidade de Inteligência dos EUA frente aos erros do passado e os desafios do futuro.

A seguir, utilizando-se como fonte primária o conteúdo dos *Reports*, confeccionar-se-á um quadro para avaliar a implementação das recomendações relacionadas às áreas estratégicas da inteligência a partir do esforço de reforma institucional previsto pelo IRTPA. Este quadro – tendo como referência escalas de avaliação de políticas públicas, como a própria segurança nacional – será estruturado de modo a estabelecer, à luz das recomendações dos *Reports*, o que seriam, conforme bibliografia especializada, indicadores de um “*atendimento*” das políticas de reforma, de um “*não atendimento*” destas mesmas políticas e, por fim, de um “*atendimento parcial*” entre ambos os espectros, no qual ambos aspectos de sucesso e fracasso estariam presentes.

Os indicadores serão aplicados a cada uma das três áreas estratégicas da inteligência, de modo que estas sejam contempladas individualmente para que, em sequência, um balanço geral, abrangendo todos os tópicos apresentados, possa ser conduzido. Tal esforço é realizado de modo a permitir a transformação de conceitos abstratos em variáveis qualitativas mensuráveis, conforme proposto por Cohen e Franco (2012, p. 153). Com esse quadro, será possível estabelecer um parâmetro para uma análise dos fatos apresentados.

Mais especificamente, utilizar-se-á aqui o modelo de regularidade indutiva, no qual será realizada uma avaliação da relação entre as variáveis selecionadas, ou seja, o quão regular é a associação entre *as recomendações estabelecidas pelos relatórios oficiais e os resultados práticos do IRTPA na criação dos centros nacionais de inteligência do ODNI para a coordenação das atividades de contrainteligência, contraterrorismo e contraproliferação*. Esta regularidade poderá então ser observada – mediante extensa revisão da bibliografia especializada já existente sobre os assuntos elencados, bem como fontes primárias e ostensivas – e classificada de acordo com o quadro destacado.

Assim, os avanços da reforma institucional poderão ser verificados logicamente e devidamente explorados, a fim de que hipóteses finais acerca do resultado obtido – ou seja, o porquê do não cumprimento de determinadas recomendações dos relatórios – possam ser levantadas para explicar objetivamente o que foi estudado na monografia.

Dois capítulos serão centrais para este trabalho. O primeiro apoia-se na exposição objetiva (i) da realidade da inteligência norte-americana antes dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e (ii) das recomendações propostas pelos *Commission Reports* para a reforma da Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos frente aos novos desafios do início do século. Em sequência, o segundo capítulo propõe (i) a conceituação e a contextualização das três áreas estratégicas da

inteligência americana e como a criação dos Centros Nacionais de Inteligência respectivos para desempenhar as missões de cada uma das três – (a) o NCSC e a contrainteligência; (b) NCTC e o contraterrorismo e (c) NCPC e a contraproliferação – atende às recomendações designadas a elas e, por fim, (ii) a avaliação do processo de reforma institucional culminado no IRTPA utilizando-se dos indicadores do quadro construído.

## 2 A COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS (1991-2005)

Este capítulo subdivide-se em duas partes. A primeira consiste em um breve panorama da inteligência estadunidense pós-Guerra Fria, apresentando alguns dos principais desafios e limitações encontrados ao longo da década de noventa no país, com destaque para o papel das “novas ameaças” do sistema internacional. A segunda parte expõe a nova realidade da inteligência nos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro de 2001 e os marcos do processo de reforma institucional do sistema nacional de inteligência que se intensifica após o evento. Por fim, são enunciados os achados e as recomendações das comissões congressuais em relação às missões nacionais de inteligência de contrainteligência, contraterrorismo e contraproliferação.

### 2.1 Os anos 1990: da queda do Muro de Berlim à queda das Torres Gêmeas

Com a dissolução da União Soviética ao final da Guerra Fria, argumenta-se que o cálculo de identificação de ameaças da Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos (USIC, do acrônimo em inglês)<sup>2</sup> – antes focado quase que exclusivamente no perigo representado pela superpotência comunista – perdeu sua objetividade. Anteriormente, os EUA possuíam a tarefa de dedicar-se quase que exclusivamente a um só adversário, personificado na figura de um poderoso Estado subversivo. Todavia, a partir do fim da Guerra Fria o sistema de inteligência estadunidense perde seu principal alvo de coleta e análise. Grande parte das agências de segurança nacional, cujas constituições se deram justamente no âmago deste conflito, ficaram de certa forma desamparadas (ZEGART, 1999). Por conseguinte, como justificar política e economicamente a manutenção dos sistemas nacionais de inteligência, vigilância e monitoramento na década de noventa?

Pela teoria do realismo estrutural, os Estados mais fortes do sistema internacional investem mais pesadamente em inteligência, uma vez que a permanência do *status quo*, no qual a configuração de forças é mais vantajosa para eles, é de seu interesse. Através da diminuição da incerteza pelo exercício contínuo da inteligência, eles podem garantir a estabilidade e intervir em áreas de instabilidade minimizando custos (PHYTHIAN, 2009, p. 59-60). Esta seria uma explicação válida para os Estados Unidos exercerem a manutenção da sua preponderância no sistema internacional que surge com a derrota da União Soviética.

---

<sup>2</sup> Conjunto de dezesseis agências e entidades responsáveis pelo desempenho das missões de inteligência nacional dos Estados Unidos.

Ademais, os Estados Unidos também justificaram a manutenção e a expansão do seu aparato de inteligência com a sua promoção à agenda de combate às “novas ameaças” no sistema internacional: o terrorismo, o crime organizado, os desastres ambientais, as epidemias, a proliferação de armas de destruição em massa, o cibercrime, e assim em diante. Tais ameaças tinham em comum a sua complexidade e presença em todas as regiões do globo (LOWENTHAL, 2009; CEPIK; ARTURI, 2011). A partir do enfrentamento as estas ameaças, os EUA seriam capazes de submeter questões regionais ou localizadas de segurança a um âmbito internacional e sistêmico (VILLA, 2014)<sup>3</sup>. O antigo conflito do “Leste versus o Oeste” dava espaço para o novo conflito entre Estados e não-Estados, também englobando todos atores do sistema internacional. Pregava-se assim o estado de insegurança global, no qual um adversário em potencial poderia vir de qualquer lugar, ser qualquer pessoa e atacar a qualquer minuto; principalmente quando menos se está preparado para tal<sup>4</sup>.

Seria este o discurso para direcionar globalmente esforços de inteligência nacional contra estes fatores que eram percebidos como ameaças crescentemente difusas em um cenário no qual indivíduos e suas ideias podem transcorrer livremente através de fronteiras intercontinentais. Com a sua adoção, entretanto, ele haveria de ser traduzido em medidas concretas. A partir deste momento, o sistema de inteligência dos Estados Unidos deveria estar preparado para enfrentar as novas ameaças. Todavia, estudos apontavam para a mesma conclusão: o sistema nacional de inteligência estava ainda aparelhado aos moldes da Guerra Fria, o que necessariamente implicava uma defasagem funcional e institucional da inteligência estadunidense para lidar com as “novas” ameaças de natureza não-estatal e transnacional do século XXI (ZEGART, 2007).

Desta maneira, o monitoramento e a neutralização de ameaças em potencial durante este período transitório demonstrou-se uma tarefa complexa. Naquele momento, o problema centrava-se não precisamente nas ameaças em si, mas sim em sua difusão. Ademais, com a Era Digital, a

---

<sup>3</sup> Villa (2014) utiliza-se do conceito de “*macrosecuritização*” desenvolvido por Buzan e Waever para explicar como questões regionais da América Latina, como o narcotráfico na Colômbia, são assimiladas a agendas ou doutrinas globais, como é o caso da Guerra ao Terror, que é capaz de englobar até mesmo a América do Sul no “esforço de guerra” liderado pelos Estados Unidos.

<sup>4</sup> Não buscamos com estas afirmações dizer que as “novas ameaças” não eram ou não são verdadeiramente nocivas. Não há dúvidas quanto à real letalidade atribuída ao terrorismo ou ao narcotráfico, por exemplo. Todavia, para fins deste estudo, importa a afirmação feita por Buzan e Waever de que “a análise do processo de securitização não se pauta pela definição do que é ou não uma ameaça em si, mas se concentra no estudo de quando e sob quais condições quem securitiza qual questão (BUZAN e WAEVER 2003, p. 71 *apud* CEPIK e ARTURI, 2011)”. Em outras palavras, importa neste ponto entender com objetividade *quem* se beneficiou com a agenda de combate às novas ameaças e *por quais motivos*.

quantidade de informações cada vez maior, dificultava a separação das informações relevantes da massa de dados disponíveis em função do aumento da capacidade tecnológica de coleta (CEPIK; ARTURI, 2011, p. 663-666). Era um contraste marcante com o adversário soviético de outrora. Assim, dizia-se não ser possível atingir os objetivos propostos enquanto resquícios da Guerra Fria prevaleciam nas agências que compunham a Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos. Apontava-se desde já a existência de *stovepipes*<sup>5</sup> impostos pelos segregados meios de coleta e análise de inteligência que, além de dificultar o trabalho analítico, não faziam mais sentido frente ao caráter difuso das novas ameaças<sup>6</sup> (ALLEN, 2013). Mesmo assim, nenhuma tentativa significativa de reforma parecia ser levada adiante pelo governo.

Todavia, é verdadeira a afirmativa que diversas tentativas foram realizadas antes dos ataques de 11 de setembro. Já havia à época um reconhecimento por parte de determinados indivíduos do Congresso norte-americano, tanto no Senado quanto na Câmara de Deputados, em relação à necessidade de reforma (ZEGART, 2007). Ao mesmo tempo em que uma frente favorável à redução da função da inteligência era articulada no início dos anos 1990, outros grupos reconheciam e reforçavam a importância da atividade de inteligência na década em questão. Estes últimos, apoiados no discurso das novas ameaças, afirmavam que a inteligência ainda era vital para a segurança da nação, principalmente frente às missões que o país ainda tinha a desempenhar para a manutenção da estabilidade global. Propostas para a reforma institucional do sistema de inteligência com vistas a superar o modelo prévio e remediar algumas das falhas testemunhadas durante a Guerra Fria foram apresentadas ao longo da década<sup>7</sup>, porém estas não foram acatadas<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Conceito utilizado para designar a compartimentalização de informações, que permitia seu compartilhamento dentro de cadeias de comando de agências, mas não fora delas, criando fronteiras para a cooperação interagências e, ocasionalmente, para dentro de divisões das próprias agências (ALLEN, 2013, p. 11).

<sup>6</sup> Nota-se que a descoberta sistemática de espões soviéticos infiltrados no sistema de inteligência estadunidense mesmo após o colapso da URSS contribuiu de certa forma para a defesa da manutenção de sistemas de segurança nacional aos moldes da Guerra Fria (WETTERING, 2000).

<sup>7</sup> Interessa ressaltar que, desde a década de noventa, algumas das medidas que só seriam tomadas após os atentados terroristas de 2001 com o reconhecimento da necessidade de reforma já haviam sido propostas por comissões do Legislativo. Notavelmente, a criação do cargo de *Director of National Intelligence* (DNI), uma das recomendações mais centrais do *9/11 Commission Report*, como será analisado em seguida, já havia sido elencada por comissões congressuais como medida primordial para a reforma institucional de inteligência no ano de 1992 (ZEGART, 2007).

<sup>8</sup> As tentativas de reforma institucional acabam não sendo somente frustradas pelos grupos céticos. Neste ínterim, as Forças Armadas também se opuseram a qualquer tentativa de centralização das instituições de inteligência, uma vez que isso resultaria em uma perda de autoridade do Departamento de Defesa sobre as agências de inteligência militar (ALLEN, 2013). Nota-se que as Forças Armadas se viam cada vez mais dependentes da inteligência como fornecedora de apoio tático e operacional a operações especiais, particularmente após a Guerra do Golfo.

AUSIC passava por um lento processo de adaptação que, enquanto não realizado por completo, deixava em exposição as vulnerabilidades do sistema de defesa norte-americano (ZEGART, 2007). Buscando uma explicação para a rigidez de agências de segurança nacional estadunidenses frente a propostas de reforma, Zegart (1999) elucida que o que realmente importa para estas é o seu momento de constituição<sup>9</sup>. Em outras palavras, forças políticas que advogam subsequentemente por sua reforma ou choques externos não possuem tanto poder quanto o design inicial destas agências, que, neste caso, se dá justamente no período de confronto com a União Soviética. Apesar do caso da reforma institucional daUSIC dar evidências que os fatores externos são de fato importantes, como será melhor explorado em diante, o modelo de Zegart é válido para compreendermos como a organização constitutiva mostra-se resistente a mudanças. Logo, infere-se que a permanência da “mentalidade de Guerra Fria” das agências de inteligência perdurava não por uma falta de percepção e comprometimento do governo em relação à importância de uma reforma institucional, mas sim, em grande parte, por aspectos organizacionais inerentes a estas agências.

Com efeito, podemos especular que a Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos passava ao longo da década de noventa por um conturbado período de transição desde o fim da Guerra Fria, no qual suas agências componentes resistiam à mudança (ZEGART, 2007). Os inimigos nomeados pelos Estados Unidos eram agora muito distintos da antiga União Soviética, demandando novas abordagens, prioridades e capacidades por parte de seu sistema de inteligência (PHYTHIAN, 2009; MARAS, 2014).

Em contraste com as necessidades de adaptação percebidas, houve um aumento das críticas ao desempenho das agências de inteligência ao longo deste período. A CIA teria sido incapaz de detectar indícios capazes de antecipar os ataques simultâneos às embaixadas estadunidenses em Dar es Salaam, na Tanzânia, e em Nairóbi, no Quênia, em 1998. Em 2000, ela e o Pentágono também teriam falhado em prever o ataque ao destróier USS Cole, ancorado no porto de Áden, no Iêmen. Ambos os ataques, que vitimaram dezenas de cidadãos norte-americanos, foram orquestrados pela al-Qaeda, demonstrando ao mundo o quão pouco os Estados Unidos sabiam

---

<sup>9</sup> Segundo a autora, em sua proposição teórica para o entendimento de agências de segurança nacional, é possível identificar três fatores que influem na caracterização e na variação subsequente destas agências. Em ordem decrescente de hierarquia, são elas i) os momentos fundadores das agências, ou seja, os conflitos e comprometimentos políticos que resultam no design inicial destas; ii) as preferências de presidentes, legisladores e burocratas como forças de pressão para a evolução de uma agência; e iii) choques externos – eventos políticos domésticos ou internacionais – que podem influenciar em variações (ZEGART, 1999, p. 42-43).

como tomar providências quanto ao inimigo que viria a atacar Nova York em 2001 (WRIGHT, 2006).

Além dos problemas de efetividade, as críticas contínuas evidenciavam também as dificuldades de legitimação de atividades de inteligência em regimes políticos democráticos (GANOR, 2005). Tais dificuldades traduzem-se no *tradeoff* existente entre a manutenção da segurança do Estado através do exercício pleno e efetivo da atividade de inteligência, por exemplo, e a conservação da transparência e, mais abrangentemente, legitimidade das instituições democráticas do país (MATEI; BRUNEAU, 2011, p. 605). A complexidade desta questão está justamente na busca cuidadosa do tomador de decisão por um equilíbrio que assegure simultaneamente níveis satisfatórios de segurança e de legitimidade, mesmo com a oposição inerente entre elas<sup>10</sup>, que se traduz para a implementação de políticas de inteligência na “tensão inerente entre inteligência e democracia” (BRUNEAU, 2001, p. 323).

No caso dos Estados Unidos e de sua Comunidade de Inteligência ao final da Guerra Fria, é possível afirmar que a mesma se encontrava em um forte estado de equilíbrio. Com o colapso de seu principal alvo de coleta e análise, o serviço nacional de inteligência estava de certa forma “acomodado” em um rígido arranjo institucional que não necessariamente correspondia mais às necessidades de defesa do Estado. O fim da União Soviética não foi considerado uma crise para o sistema. Pelo contrário: ele criou um “vácuo”, dando a muitos tomadores de decisão motivos para pensar que uma reforma das instituições de segurança não seria adequada ou mesmo lógica para aquele momento de relativa estabilidade. Não havia indícios fortes o suficiente para compelir o governo norte-americano como um todo a tomar uma ação imediata. Em outras palavras, os agentes do sistema securitário pró-mudança não eram suficientemente capazes de provocar transformações institucionais na USIC por si só sem a existência de uma crise endógena ou exógena, uma vez que agentes contrários à reforma eram plenamente capazes de barrar estas iniciativas em um cenário de equilíbrio (ZEGART, 2007).

Esta crise, entretanto, não demoraria a ocorrer. No dia 11 de setembro de 2001, a organização extremista al-Qaeda conduziu o maior ataque terrorista até então testemunhado pelo

---

<sup>10</sup> Argumenta-se neste ponto, todavia, que este equilíbrio não é estático: ele está diretamente condicionado às variáveis que o determinam, que podem mudar de acordo com a situação vigente. Isso indica que, dependendo da variável de “percepção de ameaça”, uma população pode estar menos ou mais disposta a sacrificar determinadas liberdades para receber mais segurança como retorno. Conclui-se desta forma que a atividade de inteligência é melhor desempenhada domesticamente quando a população se vê verdadeiramente ameaçada por um inimigo externo.

mundo em solo norte-americano. Nem a CIA, nem o FBI, nem qualquer outra agência integrante da USIC foram capazes de antever os ataques coordenados por Osama bin Laden, constituindo assim a mais grave falha de inteligência da contemporaneidade. A partir daquele momento, materializava-se o perigo representado pelo conceito das “novas ameaças”. As ações políticas que os Estados Unidos precisavam tomar estavam propriamente justificadas. Assim, o governo, impelido por um estado generalizado de paranoia e insegurança, decidiu traçar planos e tentar agir imediatamente de modo a reparar os extensos danos do passado e assegurar à sua população e ao mundo que ataques daquela magnitude não viriam a ocorrer novamente (ALLEN, 2013).

## **2.2 Da falha ao conserto: *Commission Reports*, IRTPA e além**

Os ataques, permitidos por uma série de erros de cálculo do aparato nacional de inteligência, colocaram o governo em uma frágil situação de descrédito quanto a sua capacidade de defender a nação. O Diretor de Inteligência Central (DCI), antigo chefe da USIC e, simultaneamente, diretor da CIA, encontrava-se em uma posição particularmente difícil, uma vez que era dele a responsabilidade de administrar o sistema nacional de inteligência e detectar ameaças na época. A condução de investigações tornou-se, portanto, um próximo passo lógico no desenrolar político da questão, uma vez que tomadores de decisão necessitavam delinear um plano de ação a partir da identificação objetiva de quais foram as falhas do sistema de inteligência estadunidense.

A iniciativa partiu do Legislativo, que, em 2002, propôs a criação de uma comissão de especialistas a ser encarregada de avaliar onde o governo havia errado e o que ele poderia fazer a seguir, denominada *National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, ou simplesmente *9/11 Commission*. Sendo aprovada, ela realizaria uma série audiências com atores governamentais chave, incluindo diretores de agências de inteligência e oficiais de alto-escalão, e, então, esboçaria suas conclusões. O Executivo logo opôs-se à convocação de uma comissão especializada, com receio que a culpa pelos atentados recaísse inteiramente sobre a administração Bush. Na ocasião, a Casa Branca argumentava que este seria um esforço desnecessário e duplicado, visto que a atual administração já havia reconhecido seus erros e, por conseguinte, requisitado que maiores inquéritos fossem conduzidos<sup>11</sup> (ALLEN, 2013). Todavia, com forte apoio de senadores,

---

<sup>11</sup> Com efeito, outras investigações já estavam sendo realizadas no momento. Por iniciativa própria, em março daquele ano a Casa Branca havia encomendado um relatório oficial a um dos conselheiros em assuntos de segurança nacional mais próximos do Presidente, Brent Snowcroft. O *Snowcroft Report*, como viria a ser conhecido, continha a proposta

deputados e familiares das vítimas do 11 de setembro<sup>12</sup>, o Congresso ordenou em 2002 a criação oficial da *9/11 Commission*, que trabalharia por cerca de dois anos e meio para divulgar seus resultados.

Nesse meio tempo, em julho de 2002, o então Presidente George W. Bush propôs o que seria a maior reforma organizacional pela qual o governo estadunidense já teria passado desde a década de quarenta. Em sua esquematização, com o objetivo de “[...] liderar o esforço nacional unificado para a proteção dos Estados Unidos ao prevenir e dissuadir ataques terroristas e responder a ameaças e perigos<sup>13</sup>” (UNITED STATES, 2011, p. 25, tradução nossa), o Departamento de Segurança Interna (DHS, do acrônimo em inglês) seria criado a partir da fusão de vinte a duas agências diferentes, como a Guarda Costeira, o Serviço Alfandegário e o Serviço de Imigração e Naturalização (ZEGART, 2007).

Tal reorganização, todavia, não tinha como foco principal a reforma da atividade de inteligência. Ela visou, antes de tudo, o fortalecimento do aparelhamento securitário interno do país frente a ameaças externas de caráter difuso. Com efeito, a proposta incluiu uma divisão de inteligência dentro do DHS, chamada *Information Analysis and Infrastructure Protection* (IAIP). Mas esta nova entidade não possuía amplas capacidades. Sua principal função era analítica, estudando ameaças terroristas internas e externas. Ela não tinha poder de coleta e não exercia autoridade sobre nenhuma outra agência. Além disso, ela estava fora do alcance do DCI, dificultando a cooperação entre a nova divisão e aUSIC (ZEGART, 2007). Logo, sua criação oficial, mediante a aprovação do *Homeland Security Act* (HSA) de 2002<sup>14</sup>, não resultou em uma

---

de dois mecanismos que viriam a ser devidamente explorados a posteriori: a necessidade de centralização daUSIC à moda do *Goldwater-Nichols Act* – Ato de 1986 que unificou o Exército, a Marinha, a Força Aérea e os Fuzileiros sob o comando do Secretário da Defesa – e a criação de um centro de fusão para lidar com a questão do terrorismo. Ademais, o Congresso via-se empenhado naquele momento em lançar as conclusões do Inquérito Conjunto (*Joint Inquiry*). Divulgadas ao final de 2003, elas ecoavam muitas das recomendações do *Snowcraft Report*. Em especial, o inquérito concluiu que a posição de DCI era incapaz de administrar a CIA e o restante daUSIC com a eficiência necessária, recomendando assim a maior centralização do sistema sob uma figura separada e com poderes maiores que o DCI.

<sup>12</sup> Dezenas de familiares de vítimas dos de 11 de setembro – em sua maioria viúvas – formaram uma forte associação que viria a ser uma importante força política no esforço de reforma do sistema de inteligência nos EUA. Denominada *9/11 Families*, a associação foi descrita por senadores como um poderoso grupo lobista (ALLEN, 2013).

<sup>13</sup> No original: [...] *Leading the unified national effort to secure the United States by preventing and deterring terrorist attacks and responding to threats and hazards.*

<sup>14</sup> Importa ressaltar que, ao momento de aprovação do HSA, a proposta inicial de integração do Presidente Bush havia sido significativamente enfraquecida no âmbito do Congresso, que evitou com sucesso que diversas agência fossem incorporadas ao DHS.

mudança significativa para a missão nacional de contraterrorismo do sistema de inteligência estadunidense.

Tão logo fora promulgado o HSA e, com ele, o DHS e seus componentes, o Presidente Bush anunciou em janeiro de 2003 a criação do *Terrorist Threat Integration Center* (TTIC). O centro, submetido à autoridade do DCI, possuía essencialmente a mesma função que a IAIP: a análise de ameaças terroristas. Assim, pouco após a sua gênese, a IAIP já havia sido marginalizada pelo poder Executivo (ZEGART, 2007). Tal ato, além de contraditoriamente duplicar a responsabilidade institucional pela missão nacional de contraterrorismo, contribuiu para a dificuldade de integração do DHS, e todas suas atividades relacionadas à inteligência de segurança nacional (HSINT), ao empreendimento nacional de inteligência.

Voltando ao cerne da questão de reforma de inteligência, em 2004, a *9/11 Commission* divulgou seus resultados. O produto final da Comissão foi um extenso e compreensivo relatório de quase seiscentas páginas. O intitulado *9/11 Commission Report* continha um compreensivo relato de todos eventos significativos que ocorreram anteriormente aos atentados de 2001, tanto na esfera doméstica quanto na internacional. Um profundo trabalho de pesquisa e análise estava explícito nas centenas de páginas do documento; este que estaria também disponível para o consumo do público em geral mediante sua aquisição em estabelecimentos comerciais por todo país<sup>15</sup>. Ao final, o relatório não somente apontou as inúmeras falhas do governo norte-americano em prevenir os ataques como também emitiu uma série de recomendações para o aparato securitário do país, dando destaque para propostas de reformulação institucional e administrativa do sistema nacional de inteligência.

O capítulo 11 do relatório elucida quatro tipos de falhas encontradas pela Comissão: falhas de imaginação, de políticas, de capacidades e de administração (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004, p. 339). Mais adiante no trabalho, serão feitas as críticas específicas a esta tipologia de falhas. Por ora, basta especificar que, por falhas de “imaginação” o documento referia-se subjetivamente à ausência de entendimento por parte de governantes quanto à real ameaça que a al-Qaeda representava. Especula-se uma série de causas para tal. Primeiramente, o relatório apontou para as evidências que diferentes agências daUSIC possuíam de fato informações a respeito da organização terrorista liderada por Osama bin

---

<sup>15</sup> Conforme explicitado por Allen (2013), a comercialização do relatório foi uma estratégia calculada pela *9/11 Commission* para a obtenção de apoio popular ao esforço de reforma do sistema de inteligência. A mobilização nacional que se seguiu à divulgação do *9/11 Commission Report* demonstrou o sucesso da tática.

Laden e suas intenções de atacar os Estados Unidos. Todavia, nenhum destes organismos possuía um panorama completo da questão:

[...] Não havia nenhum retrato completo da estratégia [de Osama bin Laden] ou da extensão do envolvimento de sua organização em ataques terroristas no passado. A Comunidade de Inteligência também não havia providenciado uma representação confiável das relações de sua organização com outros governos ou a escala da ameaça que a organização representava para os Estados Unidos<sup>16</sup> (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004, p. 342, tradução nossa).

Nenhum esforço analítico compreensivo foi tomado de modo a entender as ações do grupo terrorista. Por conseguinte, não existiam indicadores a serem monitorados, não existia direcionamento para esforços de coleta de inteligência relacionada aos suspeitos e, por fim, nenhum plano de defesa baseado em estimativas. A Comissão menciona especificamente que o exercício imaginação não era institucionalizado. O governo haveria de achar maneiras de torná-lo rotineiro e burocratizado. Ela reforça que métodos de detecção e aviso de ataques surpresa do aparato de defesa norte-americano, os quais haviam sido cuidadosamente desenvolvidos após os ataques a Pearl Harbor, não falharam; eles simplesmente não foram empregados (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004, p. 347-348).

Em relação às falhas de implementação de política, o relatório apresenta que não foi o direcionamento de políticas que importou, mas sim a ausência delas frente à ameaça representada pela al-Qaeda. Antes do 11 de setembro, nenhuma ação foi tomada pelo governo norte-americano contra o grupo terrorista. Em parte, tal decisão pode ser explicada pela amplitude de questões com as quais o governo estadunidense tinha de lidar ao redor do mundo, dificultando a dedicação exclusiva à questão por parte de tomadores de decisão. Ademais, isso também se devia ao fato que

O terrorismo mantido por Bin Laden e pela al-Qaeda era diferente de qualquer coisa que o governo tivesse enfrentado antes. Os mecanismos existentes para lidar com atos terroristas haviam sido julgamentos e punições para atos cometidos por indivíduos; sanções, represálias, dissuasão ou guerra para os cometidos por governos hostis. As ações da al-Qaeda não se encaixavam em nenhuma destas categorias<sup>17</sup> (NATIONAL COMMISSION

---

<sup>16</sup> No original: [...] *There was no complete portraits of [Osama bin Ladin's] strategy or of the extent of his organization's involvement in past terrorist attacks. Nor had the intelligence community provided an authoritative depiction of his organization's relationships with other governments, or the scale of the threat his organization posed to the United States.*

<sup>17</sup> No original: *The terrorism fostered by Bin Ladin and al Qaeda was different from anything the government had faced before. The existing mechanisms for handling terrorist acts had been trial and punishment for acts committed by individuals; sanction, reprisal, deterrence, or war for acts by hostile governments. The actions of al Qaeda fit neither category.*

ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004, p. 348, tradução nossa).

Tanto os governos Clinton quanto Bush não tinham precedentes para saber como lidar com um inimigo difuso como a al-Qaeda. Como já explicitado, a seriedade de outras questões nas quais os Estados Unidos viam-se envolvidos naquele momento (conflitos na Sérvia e no Iraque) contribuíam para divergir o foco político dos Presidentes desta complexa questão, que à época não demonstrava sinais de urgência aos governantes. Este fator estaria também diretamente ligado à supracitada falta de imaginação, uma vez que evidências do perigo concreto de um ataque terrorista não foram devidamente apresentadas aos tomadores de decisão pelo sistema nacional de inteligência.

Quanto às falhas de capacidade, a questão levantada retoma algumas das conclusões preliminares apresentadas no início do capítulo acerca da atividade de inteligência conduzida pelo país durante os anos noventa. A Comissão afirmou que “antes do 11 de setembro, os EUA tentaram resolver o problema da al-Qaeda com as mesmas instituições governamentais e capacidades que haviam utilizado durante a Guerra Fria logo após o seu final<sup>18</sup>” (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004, p. 350-351, tradução nossa). Como já argumentado, estas capacidades não eram nem suficientes, nem adequadas para enfrentar o “terrorismo globalizado” liderado por bin Laden. A seguir, a Comissão enfatizou as dificuldades associadas às operações encobertas direcionadas ao contraterrorismo, que contavam com pouco entusiasmo tanto dos oficiais de alto-escalão da CIA quanto das lideranças do Departamento de Defesa. Como resultado, seus ganhos eram usualmente limitados, não indo além da simples coleta de inteligência. Ademais, são também mencionadas as ineficiências associadas ao trabalho doméstico das agências de segurança e defesa, como o FBI e o DHS (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004).

Por fim, as falhas administrativas apontaram para o que viria a ser o cerne da reforma institucional de inteligência dos próximos anos nos Estados Unidos. No plano operacional, a Comissão chamou atenção para o grave problema da inexistência de operações conjuntas entre agências distintas trabalhando a nível doméstico e estrangeiro. Segundo ela, a inteligência

---

<sup>18</sup>No original: *Before 9/11, the United States tried to solve the al Qaeda problem with the same government institutions and capabilities it had used in the last stages of the Cold War and its immediate aftermath.*

mantinha-se segregada por barreiras administrativas e organizacionais, impossibilitando um esforço analítico eficiente na detecção de atividades suspeitas conduzidas por terroristas:

Informações não eram compartilhadas, às vezes inadvertidamente ou por desentendimentos legais. Análise não era agrupada. Operações efetivas não eram lançadas. Com frequência, a transferência de informações perdia-se nas barreiras que separavam agências do governo que trabalhavam no plano doméstico ou estrangeiro. [...] Independente de como problemas específicos são rotulados, acreditamos que estes sejam sintomas da ampla inabilidade do governo em adaptar como ele administra problemas aos novos desafios do século XXI<sup>19</sup> (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004, p. 353, tradução nossa).

Institucionalmente, o relatório destacou as incongruências associadas ao cargo de direção daUSIC. Segundo suas conclusões, o cargo de DCI, que deveria exercer importantes funções administrativas sobre todas as agências do sistema nacional de inteligência, estava claramente aquém do ideal. Ao analisar eventos ao longo da década de noventa, o relatório aponta que eles indicam “[...] algumas das limitações da autoridade do DCI sobre o direcionamento e as prioridades da Comunidade de Inteligência, particularmente em relação a seus elementos localizados no Departamento de Defesa. O DCI tem de direcionar agências sem controlá-las”<sup>20</sup> (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004, p. 357, tradução nossa). Não somente lhe faltava poderes para o exercício de autoridade sobre os componentes daUSIC como também lhe faltava uma visão ampla e estratégica das missões de inteligência dos Estados Unidos, dentre as quais podemos mencionar a contrainteligência, o contraterrorismo e a contraproliferação.

Em suma, o relatório viria a enaltecer a já disseminada – mas não atendida – constatação de que a inteligência estadunidense tinha como falha fundamental a sua inabilidade de “ligar os pontos”. Nesta simples expressão estava resumido o dilema central daUSIC: o não-compartilhamento de informações entre agências. Era claro que as inúmeras barreiras burocráticas criavam um sistema fragmentado de inteligência, no qual agências e componentes recusavam-se a

---

<sup>19</sup> No original: *Information was not shared, sometimes inadvertently or because of legal misunderstandings. Analysis was not pooled. Effective operations were not launched. Often the handoffs of information were lost across the divide separating foreign and domestic agencies of the government. [...] However the specific problems are labeled, we believe they are symptoms of the government's inability to adapt how it manages problems to the new challenges of the twenty-first century.*

<sup>20</sup> No original: *[...] indicates some of the limitations of the DCI's authority over the direction and priorities of the intelligence community, especially its elements within the Department of Defense. The DCI has to direct agencies without controlling them.*

cooperar entre si pela percepção de divisões intransponíveis entre a esfera militar e a esfera civil, o trabalho doméstico e o trabalho no estrangeiro, a função de inteligência e a função de *law enforcement*, e assim por diante. Naquele momento, não havia nada presente no arranjo institucional que incentivasse ou compelissem o compartilhamento de informações através destas barreiras organizacionais.

Em relação às falhas de inteligência, foi baseado nestas premissas que o *9/11 Commission Report* emitiu sua série de recomendações com vistas a remediar os problemas encontrados na estrutura institucional daUSIC. As nove principais foram i) a criação do *National Counterterrorism Center* (NCTC); ii) a criação do cargo de Diretor de Inteligência Nacional (DNI); iii) o redirecionamento das responsabilidades do DCI; iv) o redirecionamento do controle de operações paramilitares para o Departamento de Defesa; v) a desclassificação do orçamento destinado ao sistema nacional de inteligência; vi) o incentivo ao compartilhamento horizontal de informações; vii) a liderança do Executivo para a missão de garantir a revolução informacional nas instituições de segurança nacional; viii) o estabelecimento de controle congressional mais forte sobre a atividade de inteligência; e ix) o estabelecimento de uma força-tarefa no FBI para garantir o desenvolvimento de uma cultura institucional com maior foco em inteligência e segurança nacional dentro da agência.

Dentre estas, destacamos as iniciativas recomendadas para a centralização administrativa da atividade de inteligência: a criação do cargo de Diretor Nacional de Inteligência (DNI) – substituindo a liderança do DCI naUSIC – e dos centros nacionais de inteligência a ele subordinados (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004, p. 401-406; 411-145). Sobre a relação entre o DNI e os centros nacionais, a Comissão declarou que “[...] o Diretor de Inteligência Nacional deveria dirigir *centros nacionais de inteligência* para que estes providenciem análise *all-source*<sup>21</sup> e planejem operações de inteligência para todo governo em relação a grandes problemas<sup>22</sup>” (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004, p. 411, tradução nossa).

A Comissão enfatizou particularmente a criação do centro nacional dedicado à missão de contraterrorismo, o *National Counterterrorism Center* (NCTC), substituindo o TTIC. Segundo o

---

<sup>21</sup> Tipo de análise que busca tirar vantagem de todas as diferentes disciplinas de coleta de inteligência, criando um produto final mais compreensivo e à prova de erros analíticos.

<sup>22</sup> No original: [...] *The National Intelligence Director should oversee national intelligence centers to provide all-source analysis and plan intelligence operations for the whole government on major problems.*

relatório, além de realizar o planejamento conjunto de operações contra o terrorismo, e atribuir a responsabilidade operacional às agências e departamentos,

O NCTC deveria liderar a análise estratégica, agrupando inteligência *all-source*, estrangeira e doméstica, sobre organizações terroristas transnacionais. Ele deveria desenvolver *net assessments* (comparar capacidades e intenções inimigas contra defesas e contramedidas estadunidenses). Ele também deveria providenciar avisos. Ele deveria realizar este trabalho extraindo esforços da CIA, do FBI, do DHS e outras agências e departamentos. Ele deveria incumbir requerimentos de coleta dentro e fora dos Estados Unidos<sup>23</sup> (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004, p. 404, tradução nossa). ”

Entende-se que o NCTC serviria de exemplo para o estabelecimento de futuros centros nacionais com suas respectivas missões. Nesse sentido, importa sublinhar que os centros nacionais de inteligência do DNI estariam encarregados de desempenhar missões específicas relacionadas a áreas estratégicas como o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa (WMD, do acrônimo em inglês) – ou mesmo, conforme sugerido pela Comissão, alvos geográficos em especial, como China, Rússia e Oriente Médio. Seria a partir deles que aUSIC seria capaz de realizar a “fusão” de inteligência para o desempenho eficaz de suas missões. Por fusão entende-se a centralização do trabalho analítico, antes desempenhado de maneira fragmentada em variados componentes daUSIC, em um só lugar. Os centros nacionais poderiam, desta maneira, contar com a habilidade analítica de diferentes componentes e ter acesso a informações relevantes sem barreiras organizacionais.

O relatório ainda propunha, se levarmos em consideração as funções do NCTC como diretrizes gerais aos futuros centros nacionais, que estes fossem responsáveis pelo planejamento operacional de missões. Através de planejamento conjunto, os centros poderiam então delegar a condução das operações às agências ou departamentos adequados para seu desempenho. Ressalta-se, entretanto, que o planejamento operacional não deve ser confundido com a prescrição de política, uma vez que estes organismos ainda conservariam seu caráter de burocracia de segurança nacional. O quadro a seguir enumera as principais recomendações do *9/11 Commission Report* que importam para os objetivos deste trabalho:

---

<sup>23</sup> No original: *The NCTC should lead strategic analysis, pooling all-source intelligence, foreign and domestic, about transnational terrorist organizations with global reach. It should develop net assessments (comparing enemy capabilities and intentions against U.S. defenses and countermeasures). It should also provide warning. It should do this work by drawing on the efforts of the CIA, FBI, Homeland Security, and other departments and agencies. It should task collection requirements both inside and outside the United States.*

**Quadro 01 – Recomendações 9/11 Commission Report**

- Centralização da *US Intelligence Community* pelo Diretor de Inteligência Nacional (DNI)
- Criação do *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI) e de seus components:
  - *National Counterterrorism Center* (NCTC), em substituição ao TTIC
  - Demais centros nacionais de inteligência

Fonte: Elaboração própria. Baseado em National Commission on Terrorist Attacks upon the United States (2004)

Com a divulgação do *9/11 Commission Report* em julho de 2004, o Executivo e o Legislativo, sob intensa pressão de grupos de interesse, decidem dar início a um novo ímpeto à reforma do sistema de inteligência. Tendo como base as recomendações da Comissão, forças políticas no Senado, na Câmara de Deputados, na Casa Branca e nas agências e departamentos de segurança travaram uma complexa negociação para a implementação da reforma. Ao longo deste processo, uma série de concessões e acordos tiveram de ser realizados para que a legislação fosse aprovada por todos (ALLEN, 2013). O jogo político deflagrado entre junho de 2004 e a promulgação do *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (IRTPA) em dezembro do mesmo ano contribuiu para que o produto final da negociação fosse um ato cuja força efetiva permanecia muito aquém do que o modelo administrativo idealizado pela Comissão<sup>24</sup>.

Tanto o HSA quanto o IRTPA foram atos que constituíram tentativas distintas de centralizar o sistema de inteligência estadunidense. Argumenta-se, todavia, que o IRTPA não conferiu autoridade suficiente para a nova posição do DNI oficialmente criada por ele. A resistência imposta notavelmente pelo Departamento de Defesa – que temia perder o controle sobre as agências de inteligência militar como a NSA e o NRO – foi decisiva para o enfraquecimento do ato (ALLEN, 2013). Mesmo em posição oficial de liderança daUSIC, a legislação final estabelecia que o *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI) não possuía poderes orçamentários ou a permissão para contratar e demitir oficiais (UNITED STATES CONGRESS, 2004). O cargo conferia ao DNI capacidades superiores à de um mero coordenador, mas, ao mesmo tempo, não conferia autoridade central que um “Secretário de Inteligência” possuiria.

Quanto aos centros nacionais de inteligência, o IRTPA permitiu a criação do já mencionado *National Counterterrorism Center* (NCTC) para desempenhar a missão de contraterrorismo e

<sup>24</sup> Em sua proposição teórica, Zegart explora os motivos pelos quais “organizações de segurança nacional [nos Estados Unidos] não são racionalmente projetadas para servir o interesse nacional – e por motivos perfeitamente racionais (ZEGART, 1999, p. 8).”

também a do *National Counterproliferation Center* (NCPC), que desempenharia a missão de monitorar e analisar questões relacionadas à proliferação de armas de destruição em massa (UNITED STATES CONGRESS, 2004, p. 35-39). As funções dos centros nacionais, todavia, não puderam ser estabelecidas plenamente de acordo com as recomendações da *9/11 Commission*. Na versão final da legislação, foi acordado que os centros encarregar-se-iam não do planejamento operacional das missões, mas sim de seu planejamento “estratégico operacional”; o que, na prática, retirava dos centros a capacidade de direcionar a execução das missões, conforme explicitado na seção 119 (g) do ato (UNITED STATES CONGRESS, 2004, p. 37). A função de centralização analítica, por outro lado, foi mantida.

A seção 119B do ato determinou ainda que o DNI teria a autoridade para estabelecer “[...] um ou mais centros nacionais de inteligência para endereçar prioridades de inteligência, incluindo, mas não limitado, a questões regionais<sup>25</sup> (UNITED STATES CONGRESS, 2004, p. 39, tradução nossa) ”. Estes, aos moldes do NCTC e do NCPC, teriam também como missão primária a centralização de análise *all-source* a respeito de suas respectivas questões (UNITED STATES CONGRESS, 2004, p. 40).

Por fim, o ato estabeleceu que o Executivo Nacional de Contrainteligência (NCIX, do acrônimo em inglês), criado em conformidade com a seção 902 do *Counterintelligence Enhancement Act* de 2002, seria um componente do ODNI (UNITED STATES CONGRESS, 2004, p. 23). Sob a autoridade do DNI, o NCIX, similarmente aos chefes dos centros nacionais, seria responsável pelo desempenho da missão nacional de contrainteligência ao longo de todos os componentes daUSIC.

Poucos anos após os acontecimentos de 11 de setembro, outro evento viria a marcar negativamente o sistema estadunidense de inteligência: as chamadas falhas de coleta e análise de inteligência que resultaram na invasão do Iraque em 2003 baseada nas falsas premissas que o governo de Saddam Hussein possuía armas de destruição em massa. A constatação de mais uma crise a partir da constatação de um erro de cálculo por parte daUSIC levou à criação de mais uma comissão investigativa para a avaliação das falhas cometidas pelo sistema de inteligência. A *Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction*, ou simplesmente *WMD Commission*, viria a realizar um trabalho similar ao que a *9/11*

---

<sup>25</sup> No original: [...] *one or more national intelligence centers to address intelligence priorities, including, but not limited to, regional issues.*

*Commission* já havia feito, mas dessa vez em relação aos fatos que permitiram os erros de cálculo em relação às capacidades do governo iraquiano.

Seu produto final, o denominado *WMD Commission Report*, foi publicado em março de 2005, poucos meses após a promulgação do IRTPA. Assim como o *9/11 Commission Report*, o relatório encarregou-se de emitir uma série de recomendações após a extensa análise dos eventos que antecederam a invasão de 2003. Em adição, a *WMD Commission*, apresentada com a legislação criada ao final de 2004, também emitiu seus pareceres em relação ao esforço de reforma do sistema de inteligência que era levado adiante pelo governo (ALLEN, 2013).

Grande parte das constatações do *Report* dizem respeito a fatos já citados. Ao analisar a estrutura organizacional da USIC e o trabalho individual das agências de inteligência antes dos eventos em questão, a Comissão apontou para falhas previamente enumeradas, como a fragmentação do sistema nacional de inteligência e todas as dificuldades de coleta e análise que dela advinham. Sobre a reforma pós-IRTPA, o relatório concluiu que o DNI não possuía a autoridade necessária para desempenhar a função administrativa que lhe fora atribuída (ALLEN, 2013, p. 156). Como resultado, grande parte das recomendações da Comissão seriam feitas com o objetivo de fortalecer institucionalmente o ODNI. Ela afirmava que os moldes para a centralização permitidos pelo IRTPA eram uma oportunidade, e que eles deveriam ser preenchidos pelo trabalho efetivo do DNI de modo permitir o real gerenciamento da USIC.

Ainda segundo o relatório, sob o sistema então testemunhado pela Comissão, “coletores, analistas e supervisores ao largo da USIC trabalhando com um alvo específico desempenham suas funções de maneira majoritariamente autônoma, comunicando-se e colaborando apenas esporadicamente<sup>26</sup> (COMMISSION ON THE INTELLIGENCE CAPABILITIES OF THE UNITED STATES REGARDING WEAPONS OF MASS DESTRUCTION, 2005, p. 316, tradução nossa)”. De modo a remediar esta situação, no qual o foco nas missões de inteligência era visto como insuficiente, a Comissão sugeriu a criação dos chamados Gerentes de Missão (do inglês, *Mission Managers*):

Os Gerentes de Missão que propomos seriam responsáveis por esquematizar e implementar um esforço conjunto. Como a pessoa designada pelo DNI para áreas individuais de questões de alta prioridade, Gerentes de Missão seriam responsáveis por saber o que a USIC sabe (e o que ela não sabe) sobre um alvo particular, e por desenvolver estratégias para otimizar as

---

<sup>26</sup> No original: *Under the current system, collectors, analysts, and supervisors throughout the Community working on a given target function largely autonomously, communicating and collaborating only episodically.*

capacidades daUSIC contra este alvo em particular<sup>27</sup> (COMMISSION ON THE INTELLIGENCE CAPABILITIES OF THE UNITED STATES REGARDING WEAPONS OF MASS DESTRUCTION, 2005, p. 316-317, tradução nossa).

Em outras palavras, os Gerentes de Missão, apontados diretamente pelo ODNI, seriam os “chefes de centralização” das missões desempenhadas pelaUSIC em áreas estratégicas. Em conformidade com os arranjos institucionais já estabelecidos, os Gerentes de Missão viriam a ser nominalmente os supervisores dos centros nacionais de inteligência existentes e propostos, garantindo o bom funcionamento da integração informacional e analítica que deveria ocorrer no âmbito destes. O relatório enfatiza que os Gerentes poderiam ser encarregados de organizar e monitorar os esforços daUSIC em relação a uma variedade de alvos, sejam eles Estados, atores não-estatais ou áreas estratégicas, como o terrorismo e a proliferação (COMMISSION ON THE INTELLIGENCE CAPABILITIES OF THE UNITED STATES REGARDING WEAPONS OF MASS DESTRUCTION, 2005).

A Comissão recomendou, em especial, que o NCIX se tornasse o Gerente de Missão do DNI para a missão de contrainteligência, reforçando a visão de centralização administrativa das áreas estratégicas da inteligência estadunidense sob a autoridade do ODNI. O relatório afirmou que “como Gerente de Missão para a contrainteligência, o NCIX poderia construir planos de coleta com alvos prioritizados e providenciar direcionamento estratégico para componentes operacionais<sup>28</sup> (COMMISSION ON THE INTELLIGENCE CAPABILITIES OF THE UNITED STATES REGARDING WEAPONS OF MASS DESTRUCTION, 2005, p. 491, tradução nossa)”. O quadro a seguir enumera as principais recomendações do *WMD Commission Report* que importam para os objetivos deste trabalho:

---

<sup>27</sup> No original: *The Mission Managers we propose would be responsible for designing and implementing a coordinated effort. As the DNI's point person for individual high-priority subject matter areas, Mission Managers would be responsible for knowing both what the Community knows (and what it does not know) about a particular target, and for developing strategies to optimize the Community's capabilities against that particular target.*

<sup>28</sup> No original: “As the Mission Manager for counterintelligence, the NCIX would build collection plans with prioritized targets and provide strategic direction to operational components.”

**Quadro 02 – Recomendações WMD Commission Report**

- Reforço às recomendações do *9/11 Commission Report*
- Designação de Gerentes de Missão (*Mission Managers*) pelo DNI para as missões nacionais de inteligência de:
  - Contraineligência, em substituição ao cargo de NCIX
  - Contraterrorismo
  - Contraproliferação

Fonte: Elaboração própria. Baseado em *Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction (2005)*

Tendo em mente os fatos e as recomendações supracitados, é possível traçarmos no próximo capítulo os indicadores que permitem a avaliação do empreendimento estadunidense da reforma institucional de inteligência para as missões nacionais de contraineligência, contraterrorismo e contraproliferação e, a seguir, da reforma para a atividade de inteligência como um todo. Assim, o trabalho analítico a ser realizado a seguir leva em consideração o que foi constatado em relação aos aspectos institucionais daUSIC e o que foi realizado para sua reorganização até o presente momento.

### 3 AS MISSÕES NACIONAIS DA INTELIGÊNCIA ESTADUNIDENSE E A REFORMA INSTITUCIONAL

Este capítulo é subdividido em quatro partes. As primeiras três consistem na exposição das três missões nacionais da inteligência estadunidense, respectivamente: a contrainteligência, o contraterrorismo e a contraproliferação. Em cada uma delas, a atividade em questão é conceituada, contextualizada historicamente e, a partir da exposição de indicadores, classificada quanto à condição de sua reforma institucional em relação às recomendações dos *Commission Reports* e às recomendações adicionais de bibliografias especializadas. Feito isso, a quarta parte segue com a avaliação do processo de reforma institucional do sistema de inteligência dos Estados Unidos culminado no IRTPA a partir da classificação de indicadores das três áreas estratégicas da inteligência.

#### 3.1 A Contrainteligência e o *National Counterintelligence and Security Center* (NCSC)

A missão nacional de contrainteligência diz respeito à tarefa incumbida ao sistema de inteligência para combater e explorar a ameaça constituída por serviços estrangeiros de inteligência. De acordo com Lowenthal (2009), “contrainteligência se refere aos esforços tomados para proteger as próprias operações de inteligência contra a penetração ou perturbação de nações hostis ou seus serviços de inteligência<sup>29</sup> (p. 163, tradução nossa)”. Ainda segundo o autor, a atividade “é também mais do que segurança – ou seja, defender-se contra [serviços estrangeiros de inteligência] ou identificar brechas – porque a contrainteligência bem-sucedida pode também abrir caminho para oportunidades analíticas e operacionais<sup>30</sup> (LOWENTHAL, 2009, p. 163, tradução nossa)”.

Dito isso, é possível classificar a contrainteligência em três tipos: i) a contrainteligência de *coleta*, que se refere à coleta de informações a respeito das capacidades de coleta de um serviço adversário de inteligência que podem ser direcionadas contra o aparato nacional de inteligência; ii) a contrainteligência *defensiva*, que constitui em frustrar os esforços de serviços de inteligência

---

<sup>29</sup> No original: *Counterintelligence refers to efforts taken to protect one’s own intelligence operations from penetration and disruption by hostile nations or their intelligence services.*

<sup>30</sup> No original: *It is also more than security—that is, defending against [foreign intelligence services] or identifying breaches—because successful CI can also lead to analytical and operational opportunities. In sum, CI is one of the most difficult intelligence topics to discuss.*

hostis contra os serviços domésticos; e iii) a contrainteligência *ofensiva*, que, ao identificar estas tentativas estrangeiras de ataques, se propõe a tomar proveito delas através de manipulação, contratação de agentes duplos ou produção de desinformação (LOWENTHAL, 2009). Para os fins práticos deste trabalho, adotaremos os três tipos como partes constituintes da missão mais abrangente da contrainteligência nacional.

Historicamente, a atividade de contrainteligência nos Estados Unidos é fortemente caracterizada pela descentralização. Se aUSIC vem sendo alvo de críticas por sua fragmentação organizacional, o mesmo pode facilmente ser dito em relação aos componentes responsáveis pelo desempenho da missão de contrainteligência – se não com mais intensidade em relação a esta última (VAN CLEAVE, 2008). São diversas as agências que se responsabilizavam e ainda se responsabilizam pela atividade: o FBI, a CIA, os três componentes do Departamento da Defesa e outras divisões dentro das demais entidades dentro e fora daUSIC<sup>31</sup>.

Esta composição organizacional é vista por muitos estudiosos como um dos principais motivos que levaram ao duramente criticado desempenho da contrainteligência estadunidense durante a Guerra Fria. Durante as décadas que durou o conflito, os Estados Unidos foram alvo de dezenas de agentes soviéticos infiltrados em diferentes agências daUSIC, civis ou militares. Muitos destes foram bem-sucedidos em suas missões, enviando centenas de documentos confidenciais à União Soviética. Nas diversas ocasiões em que estes agentes foram capturados e julgados, cada caso obteve ampla cobertura midiática, deixando o sistema nacional de inteligência – principalmente o FBI – exposto a pesadas críticas de opinião pública e suscetível a investigações congressionais. Mesmo após a queda do Muro de Berlim, aUSIC continuou a descobrir espiões russos infiltrados, como foi o célebre caso da captura de Aldrich Ames em 1994, considerado como mais uma grave falha da contrainteligência estadunidense (WETTERING, 2000; VAN CLEAVE, 2008; EHRMAN, 2009).

É difícil avaliar o impacto das falhas de contrainteligência para a segurança nacional dos Estados Unidos. Wannall (2002), por exemplo, sustenta que o sensacionalismo que se formou ao redor destes casos de espionagem exagerou os efeitos negativos sobre a segurança nacional, contribuindo para a atual fragilidade da imagem da missão nacional de contrainteligência (WANNALL, 2002).

---

<sup>31</sup> Cabe aqui remarcar o trabalho de contrainteligência também realizado por agências localizadas fora daUSIC, como o Naval Criminal Investigative Service (NCIS), o Defense Security Service (DSS) e o Office of Personnel Management (OPM).

Dito isso, as primeiras tentativas de reformas institucionais centralizadoras da missão nacional de contrainteligência relevantes para a análise em questão<sup>32</sup> tiveram início apenas no começo do século XXI. Ao final de 2000, um estudo intitulado *CI-2I*, referente às capacidades estadunidenses de contrainteligência frente à virada do século e às “novas ameaças”, foi apresentado ao Executivo. Sua principal constatação era a da ausência de um responsável pelo direcionamento estratégico da atividade, alguém que pudesse integrar e coordenar as capacidades de contrainteligência daUSIC. Como resposta aos achados do estudo e à situação negativa pela qual a contrainteligência nacional passava, o então Presidente Clinton aprovou, ao final de seu mandato, a *Presidential Decision Directive 75* (PDD-75). Ela estabelecia a criação do Executivo Nacional de Contrainteligência para trazer coerência à missão de contrainteligência no país. Segundo a diretiva, o NCIX estaria sob a autoridade direta do DCI e seria apontado pela direção do FBI (VAN CLEAVE, 2008).

Tão logo a posição de NCIX foi criada, o governo foi atingido pelos atentados terroristas de 11 de setembro. O então NCIX, recém designado pelo FBI e pronto para assumir sua nova função, foi chamado de volta ao FBI para ajudar na reorganização da agência frente à crise que aUSIC enfrentava. Mesmo com a PDD-75 ainda ativa, as incertezas que tomavam conta da administração Bush fizeram com que o cargo ficasse desocupado por tempo indeterminado. Frente a isso, o Congresso decidiu agir de modo a não permitir o abandono da missão de contrainteligência e aprovou o *Counterintelligence Enhancement Act* de 2002. O ato determinou que, sob nomeação presidencial, o posto de NCIX deveria ser imediatamente ocupado e, com isso, Michelle Van Cleave assume como a primeira Executiva Nacional de Contrainteligência em julho de 2003 (VAN CLEAVE, 2008).

Mas a posição ainda não estava consolidada dentro daUSIC. Com a aprovação do IRTPA em 2004, a NCIX foi colocada sob a autoridade do novo Diretor de Inteligência Nacional. Ao tornar a posição de NCIX um componente do ODNI, o Congresso buscava utilizar-se da autoridade que teoricamente emanava do Diretor para centralizar a contrainteligência estadunidense. Mas a mesma falta de autoridade centralizadora do DNI, conforme explicitado no capítulo anterior, veio a afetar também a NCIX. Tal fato foi constatado tanto pelo relato da própria Executiva em relação aos seus

---

<sup>32</sup> Por suposto, estas não foram as primeiras tentativas de centralizar a contrainteligência estadunidense. As iniciativas anteriores a estas – como o estabelecimento prematuro de *National Counterintelligence Center* sob a autoridade do DCI –, entretanto, foram largamente insatisfatórias quanto a seus resultados, e têm poucas implicações para o atual estudo em questão.

anos de trabalho quanto pelas observações da *WMD Commission* (COMMISSION ON THE INTELLIGENCE CAPABILITIES OF THE UNITED STATES REGARDING WEAPONS OF MASS DESTRUCTION, 2005; VAN CLEAVE, 2008).

Mesmo assim, Van Cleave e sua equipe foram capazes de redigir e anunciar em 2005 a Estratégia Nacional de Contraineligência (*National Counterintelligence Strategy*). De certa forma, o documento foi considerado um marco, pois, pela primeira vez, uma estratégia unificada para a missão nacional de contraineligência era emitida na área por uma figura de autoridade central. Mas a ausência de um *programa* de contraineligência estratégica era marcante, impedindo que a NCIX conseguisse implementar uma reforma centralizadora *de facto* na atividade durante sua incumbência (VAN CLEAVE, 2008, p. 128).

Para Van Cleave (2008) o *Counterintelligence Enhancement Act* de 2002 não dava ao cargo de NCIX a autoridade mínima condizente com a função de gerir a missão nacional em questão. Isso foi especialmente verdade ao considerarmos a defesa da Executiva a uma postura mais assertiva da contraineligência estadunidense, que deveria passar de reativa à proativa, não se limitando à área doméstica. Ela afirma que “a missão de contraineligência é identificar, avaliar, neutralizar e tirar proveito das atividades de inteligência estrangeiras direcionadas contra os Estados Unidos e seus interesses *ao redor do mundo*<sup>33</sup> (VAN CLEAVE, 2008, p. 68, tradução nossa)”. Para ela, a ameaça é de natureza estratégica (VAN CLEAVE, 2008, p. 69). Assim, sob essa ótica, partindo de uma doutrina centralizadora da atividade de contraineligência, aUSIC deveria empenhar-se em dedicar a atenção devida a esta ameaça e tomar as medidas necessárias para a defesa do país contra estas<sup>34</sup>.

Há, por outro lado, autores nos Estados Unidos que enfatizam exclusivamente o aspecto defensivo da contraineligência. Wettering (2000), por exemplo, define a atividade como uma “tríade”, cujas três principais funções seriam proteger segredos, frustrar a tentativa de serviços de inteligência estrangeiros de adquirir estes segredos e capturar estadunidenses que estejam espionando para estes serviços. A adoção desta ótica resulta em implicações significativas para a missão nacional de contraineligência, uma vez que, a partir desta, o caráter “passivo” da atividade,

---

<sup>33</sup> No original: *The mission of counterintelligence is to identify, assess, neutralize, and exploit foreign intelligence activities directed against the United States and its interests worldwide.*

<sup>34</sup> A visão defendida por Van Cleave (2008) vai perfeitamente ao encontro com o já mencionado fenômeno testemunhado por Villa (2014), no qual os Estados Unidos buscam a manutenção de sua preponderância no sistema internacional pós-Guerra Fria ao submeter questões regionais ou localizadas de segurança a um âmbito sistêmico no qual este país é dominante.

majoritariamente focado na função defensiva de segurança, é impulsionado, dificultando o desenvolvimento do tipo ofensivo capitaneado por Van Cleave.

Em muitos casos, tomadores de decisão nos Estados Unidos não percebem a contribuição que a contra-inteligência pode ter para a manutenção da segurança nacional do país. Eles atribuem a atividade ao desempenho rotineiro de *law-enforcement*, e tendem a prestar atenção à sua importância somente em casos de escândalos (EHRMAN, 2009, p. 13). Nesse sentido, a subestimação dos serviços estrangeiros de inteligência como uma ameaça de caráter estratégico implica em uma menor intensidade da contra-inteligência, uma vez que agências estadunidenses de inteligência tendem a colocar a missão nacional de contraterrorismo como sua mais alta prioridade, relegando a contra-inteligência a segundo plano pelo caráter não-imediatista da ameaça com a qual ela lida e, assim, dedicando poucos recursos a esta (EHRMAN, 2009, p. 9).

Neste ínterim, em dezembro de 2014, agindo de acordo com a seção 119B do IRTPA, o DNI anunciou a criação do *National Counterintelligence and Security Center* (NCSC) como componente do ODNI. Aos moldes dos já estabelecidos NCTC e NCPC, o novo centro nacional de inteligência foi criado de modo a centralizar a missão nacional de contra-inteligência e coordenar o aspecto operacional estratégico da atividade, reunindo especialistas de toda a USIC. A direção do centro coube ao NCIX. Para todos os fins, o NCSC adota a definição de contra-inteligência emitida na *Executive Order* 12333, na qual

A contra-inteligência é a atividade que identifica e lida com ameaças de inteligência estrangeiras contra os Estados Unidos. Seu objeto de interesse são os serviços de inteligência de estados estrangeiros e organizações similares de atores não-estatais, como grupos terroristas transnacionais. A contra-inteligência possui uma missão defensiva – proteger os segredos e bens da nação contra a penetração de inteligência estrangeira – e uma missão ofensiva – descobrir o que organizações estrangeiras de inteligência estão planejando para derrotar seus objetivos (OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE, 2014, tradução nossa)<sup>35</sup>.

A partir disso, propomos a criação de indicadores para a reforma institucional aplicada à missão nacional de contra-inteligência de acordo com as recomendações de centralização dos *Commission Reports* e de acordo com a opinião especializada de Van Cleave, que também emitiu

---

<sup>35</sup> No original: *Counterintelligence is the business of identifying and dealing with foreign intelligence threats to the United States. Its core concern is the intelligence services of foreign states and similar organizations of non-state actors, such as transnational terrorist groups. Counterintelligence has both a defensive mission—protecting the nation's secrets and assets against foreign intelligence penetration—and an offensive mission—finding out what foreign intelligence organizations are planning to better defeat their aims.*

recomendações ao final de seu estudo sobre a contrainteligência estadunidense (2008, p. 129-130). A escala, contendo os indicadores e sua classificação de acordo com o seu atendimento ou não, encontra-se esquematizada no quadro abaixo:

**Quadro 03 – Escala de avaliação da reforma institucional da missão nacional de contrainteligência**

<u>Recomendações</u>	<u>Indicadores</u>
Criação de um programa nacional de contrainteligência estratégica	Não atendimento
Estabelecimento de um centro nacional de operações estratégicas	Atendimento
Revalidação e empoderamento do ONCIX	Não atendimento
Conscientização das lideranças de segurança nacional acerca da importância da contrainteligência como uma ferramenta de estratégia nacional	Atendimento parcial

Fonte: Elaboração própria. Baseado em National Commission on Terrorist Attacks upon the United States (2004), Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction (2005) e Van Cleave (2008).

A recomendação que propõe a *criação de um programa nacional de contrainteligência estratégica* não foi atendida. Desde a redação das recomendações de Van Cleave, nenhuma lei ou ordem presidencial estabeleceu que as agências que compõem a missão nacional de contrainteligência fossem devidamente redirecionadas de acordo com um programa de contrainteligência estratégica. Por mais que o NCSC se proponha a identificar, analisar, neutralizar e tirar proveito de ameaças externas de inteligência, pouco tem sido realizado de maneira concreta em relação a estes objetivos (VAN CLEAVE, 2008).

Se por um lado a recomendação do *estabelecimento de um centro nacional de operações estratégicas* tenha sido atendida com o NCSC, por outro percebemos a problemática da sobreposição da contrainteligência defensiva dentro da missão, algo que foi exacerbado com a incorporação da “segurança” também como função principal do centro. Em uma entrevista realizada em abril de 2015, o atual NCIX, Bill Evanina, declarou que o centro estava empenhado em realizar a avaliação contínua de todos os funcionários daUSIC de modo a evitar e preparar-se contra casos de espionagem ou de vazamentos de informação. Ao apresentar as funções do recém-criado centro, o enfoque imediatista do NCIX no aspecto securitário da contrainteligência é

evidente (EVANINA, 2015) – notavelmente após os escândalos envolvendo Edward Snowden. Tal situação não deixou de ser duramente criticada por Van Cleave, declarando que

Combinar [contraineligência] e segurança é parte de um falhado modelo histórico para o empreendimento de contraineligência [...] A segurança possui um grande apetite por dólares e atenção. É o aqui e o agora versus as necessidades mais longas e estratégicas da contraineligência. E o aqui e agora sempre é priorizado<sup>36</sup> (VAN CLEAVE *apud* GERTZ, 2014, tradução nossa).

O não atendimento da recomendação de *revalidar e empoderar o ONCIX* é constatado pela ausência de iniciativas de reforma relativas a este componente do ODNI. A única reforma institucional *per se* foi a dupla-atribuição do NCIX como “chefe” da contraineligência nacional e Diretor do NCSC – o que não conferiu maior autoridade ao cargo (OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE, 2014).

Por fim, a *conscientização das lideranças de segurança nacional acerca da importância estratégica da contraineligência* tem sido parcialmente atendida, uma vez que o NCSC vem de fato empenhando-se em estabelecer maior canais de comunicação com *policymakers* e fornecer mais dados da missão para estes (EVANINA, 2015). Por outro lado, atestamos que o atendimento desta recomendação permanece como parcial, uma vez que tomadores de decisão não têm demonstrado grande interesse pelo estabelecimento de uma doutrina estratégica de contraineligência, mas sim pelo reforço do caráter defensivo da mesma.

Assim, tendo em vista o balanço indicadores supracitados, podemos afirmar que o resultado de nossa avaliação da reforma relativa à recomendação mais abrangente de *centralização da missão nacional de contraineligência* nos Estados Unidos, advinda dos *Commission Reports*, é de *atendimento parcial*.

### 3.2 O Contraterrorismo e o *National Counterterrorism Center* (NCTC)

A missão nacional de contraterrorismo diz respeito à tarefa incumbida ao sistema de inteligência para combater e dissuadir a ameaça constituída por grupos ou indivíduos associados a organizações terroristas. De acordo com Ganor (2005, p. 25-26), a missão de políticas nacionais de contraterrorismo é ampla, podendo agir em diferentes níveis com três principais objetivos, em

---

<sup>36</sup> No original: *Combining [counterintelligence] and security is part of a flawed historical model for the CI enterprise [...] Security has an unbounded appetite for dollars and attention. It is the here and now versus the longer, strategic needs of CI. And the here and now always gets priority.*

ordem decrescente de escopo e linhas gerais: eliminar o terrorismo, minimizar os danos causados por este e prevenir o seu agravamento. Para este autor, eliminar o terrorismo envolveria esforços para a erradicação do inimigo, a remoção de seus incentivos para a condução de ataques ou a resolução da questão pela qual os terroristas lutam. Por sua vez, a minimização de danos envolveria a prevenção de certos tipos de ataques (armas não-convencionais, ataques suicidas, etc.) ou a redução da ocorrência destes mesmos. Já a prevenção de agravamento propõe-se impedir que o escopo dos ataques aumente ou que o conflito se espalhe.

Tendo em vista a complexidade dos objetivos supracitados, os sistemas nacionais de inteligência, por sua vez, podem auxiliar esta missão ao:

Identificar aqueles engajados no terrorismo em todos os seus níveis de envolvimento e revelar seus esconderijos e fontes de recrutamento; rastrear seus armamentos, fontes de suprimento e métodos de financiamento de terrorismo; avisar sobre ataques futuros e, assim, preveni-los; administrar situações de crise ao transmitir informações que tomadores de decisão requerem; providenciar informações necessárias para desempenhar ações de contraterrorismo; perturbar redes de comunicação de organizações terroristas; e mais<sup>37</sup> (ROBERTSON *apud* GANOR, 2005, p. 47, tradução nossa).

Desta maneira, torna-se evidente que a atividade de inteligência pode fazer-se presente nas diferentes dimensões de esforços contrários ao terrorismo. Seja como grande facilitadora da formulação de políticas a nível estratégico ou como diminuidora de incertezas a níveis tático e operacional, a inteligência é capaz de desmistificar a percepção do terrorismo como ameaça imbatível, por seu caráter transnacional e mutável. Por conseguinte, a missão nacional de contraterrorismo pode abarcar uma amplitude considerável de iniciativas – estratégicas, táticas ou operacionais – que podem ser tomadas pelo sistema nacional de inteligência de modo a combater ameaças terroristas.

Para o caso estadunidense, é notável mencionar o quão recente são os esforços de contraterrorismo dentro daUSIC ao analisarmos seu contexto histórico. A primeira entidade dentro do sistema de inteligência estadunidense voltada exclusivamente para o terrorismo foi o *Counterterrorism Center (CTC)*, divisão do *Directorate of Operations*<sup>38</sup> (DO) da CIA. A criação

---

<sup>37</sup> No original: *Identify those engaged in terrorism at all levels of involvement and reveal their safe havens and sources of recruitment; track down their weapons, channels of supply, and methods for funding terrorism; warn against future attacks and, thus, prevent them; manage crisis situations by transmitting the information decision makers require; provide information necessary to carry out counterterrorism actions; disrupt terrorist organizations' communications networks; and more.*

<sup>38</sup> Hoje conhecido como *National Clandestine Service (NCS)*.

deste mesmo, em fevereiro de 1986 sob a administração Reagan, sinalizou uma nova postura do governo frente à ameaça constituída pelo terrorismo, antes calcada em uma “mentalidade defensiva” (COLL, 2004). Foi neste mesmo período que foi promulgada a *National Security Decision Directive 207* (NSDD-207), intitulada *National Program for Combatting Terrorism*, com o objetivo declarado de estabelecer um programa nacional efetivo de antecipação, defesa e combate ao terrorismo.

A partir daquele momento, os Estados Unidos passaram a tomar ações mais agressivas contra organizações classificadas como terroristas. Tais ações poderiam ser enquadradas em um espectro que ia desde tentativas de infiltração e manipulação até operações de guerra subterrânea (operações encobertas<sup>39</sup>). Ao mesmo tempo, no contexto da Segunda Guerra Fria contra a URSS, os EUA também patrocinaram grupos que utilizavam métodos terroristas em operações contra os interesses soviéticos. Estas iniciativas, de todo modo, estavam largamente circunscritas ao âmbito da CIA. Ao passo que o CTC foi considerado à época um “centro de fusão” para lidar com a missão de contraterrorismo, este organismo incentivava a transposição de barreiras burocráticas *dentro* da agência<sup>40</sup>, não fora dela (COLL, 2004). Para além disso, apesar da existência de outras entidades relevantes para esta missão, pouco era mencionado acerca do papel da inteligência no combate ao terrorismo, muito menos em relação à colaboração.

Sendo assim, a descentralização é também um aspecto historicamente evidente no desempenho de ações de contraterrorismo no país. Como notoriamente descrito por Wright (2006), tanto a CIA quanto o FBI não demonstravam indícios significativos de cooperação em questões relacionadas ao terrorismo antes dos ataques de 2001. Longe disso, ambas agências não compartilhavam dados vitais acerca de grupos terroristas, permitindo que os componentes analíticos destas permanecessem por vezes às cegas frente a ameaças não-estatais<sup>41</sup>. Tal separação naUSIC tornava-se ainda mais evidente em relação às delimitações geográficas impostas ao trabalho das agências; praticamente relegando quaisquer acontecimentos ligados a terrorismo em

---

<sup>39</sup> Ações encobertas (do inglês, *covert action*) são operações secretas com o intuito de influenciar o funcionamento interno de Estados ou organizações (JOHNSON, 2008).

<sup>40</sup> Algumas destas barreiras incluíam a divisão existente entre o *Directorate of Operations* – divisão voltada ao desempenho de operações secretas – e o *Directorate of Intelligence* – dedicada à tarefa analítica da inteligência (COLL, 2004).

<sup>41</sup> Foi o caso do tratamento destas duas agências em relação à al-Qaeda, conforme exaustivamente descrito nos *Commission Reports*.

solo estrangeiro à cargo da CIA e, quando em território doméstico, ao FBI (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004).

Todavia, o 11 de setembro conferiu um impulso significativo em direção à centralização da missão nacional de contraterrorismo. Conforme elucidado no capítulo anterior, a primeira tentativa para o estabelecimento de uma entidade cooperativa para a análise de contraterrorismo deu-se com o esforço de integração da segurança nacional estadunidense que resultou na criação do DHS, com a fundação do IAIP em 2002. Logo após, o mesmo aconteceu no âmbito daUSIC em 2003, com o estabelecimento do TTIC sob a autoridade do DCI, duplicando a função analítica desempenhada pelo IAIP. Já em agosto de 2004, com a *Executive Order* 13354, é criado o *National Counterterrorism Center*, codificado em lei em dezembro do mesmo ano com a promulgação do IRTPA, que colocou o centro sob a égide do ODNI.

Apesar do enfraquecimento significativo do centro após os jogos políticos que levaram à versão final da legislação do IRTPA, o NCTC ficou então responsável pela centralização de aspectos analíticos da missão de contraterrorismo e também pela coordenação dos aspectos operacionais estratégicos dos componentes daUSIC que lidam com o terrorismo, como o CTC na CIA e o *Counterterrorism Division* (CTD) no FBI (ALLEN, 2013). Fazem parte do NCTC o *Directorate of Intelligence* – para a produção e centralização analítica – o *Directorate of Strategic Operational Planning* – para o direcionamento dos esforços de planejamento contra ameaças –, o *Directorate of Operations Support* – para o fornecimento e monitoramento ininterrupto de informações relacionadas ao terrorismo ao vivo –, o *Directorate of Terrorist Identities* – para a manutenção do repositório de informações sobre identidades de terroristas<sup>42</sup>, de acesso a todas entidades federais – e o *Office of National Intelligence Management* – para a administração estratégica da missão (UNITED STATES, 2011).

Nota-se, entretanto, que não há delimitação clara das responsabilidades operacionais do NCTC. A função operacional estratégica do centro é definida vagamente na legislação que o criou, de modo que a autoridade exercida pela direção do NCTC sobre outros componentes de contraterrorismo daUSIC para planejamentos operacionais, por mais “estratégicos” que estes sejam, permanece difusa (BEST JR., 2011; ALLEN, 2013). Ademais, ironicamente, percebe-se a existência de determinadas barreiras burocráticas dentro do próprio organismo. Esta mesma se manifesta na divisão existente entre o trabalho analítico realizado por profissionais advindos de

---

<sup>42</sup> Denominado *Terrorist Identity Datamart Environment*, ou TIDE.

agências de inteligência e de *law enforcement*, na qual a comunicação e a coordenação entre ambas as atividades se dá de maneira conturbada (BEST JR., 2011).

Assim, levando-se novamente em consideração as recomendações dos *Commission Reports* para a centralização da missão nacional de contraterrorismo, bem como a opinião especializada de outras comissões congressuais, propomos a criação de indicadores para a reforma institucional desta área estratégica da inteligência estadunidense. A escala, contendo os indicadores e sua classificação de acordo com o seu atendimento ou não, encontra-se esquematizada no quadro abaixo:

**Quadro 04 – Escala de avaliação da reforma institucional da missão nacional de contraterrorismo**

<u>Recomendações</u>	<u>Indicadores</u>
Revalidação de uma estratégia unificada para o combate ao terrorismo	Atendimento parcial
Estabelecimento de um centro nacional de análise e operações estratégicas	Atendimento
Revalidação e empoderamento do Diretor do NCTC	Não atendimento
Estabelecimento de um mecanismo central de aviso prévio sobre ameaças terroristas	Atendimento parcial

Fonte: Elaboração própria. Baseado em National Commission on Terrorist Attacks upon the United States (2004) e Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction (2005).

Ao analisarmos a coesão existente na missão nacional de contraterrorismo, nota-se que a *revalidação de uma estratégia unificada para o combate ao terrorismo* a partir das lideranças do centro não pôde ser atendida por completo. O *International Institute for Strategic Studies* (2007) reforça os achados de Best Jr. (2011) e aponta para uma dificuldade de coordenação dentro do NCTC, pois analistas vindos de diferentes agências para trabalhar conjuntamente no centro expressam as respectivas culturas organizacionais de origem. O Instituto destaca particularmente a lealdade de agentes advindos da CIA ao CTC, que ainda retém uma autoridade considerável em aspectos burocráticos, além de suas próprias entidades analíticas e operacionais. O mesmo ocorre com analistas advindos do FBI, que conservam uma abordagem de *law enforcement* para o desempenho de suas funções de análise.

Quanto ao *estabelecimento de um centro nacional de análise e operações estratégicas*, podemos afirmar, similarmente ao NCSC, que, formalmente, há um atendimento com a criação do

NCTC a partir do IRTPA. De fato, ao observarmos as atividades desempenhadas pelo NCTC desde a sua criação, todas as funções designadas pelo ato em 2004 estão sendo levadas adiante (BEST JR., 2011). Ao analisarmos a eficiência e a eficácia do centro, todavia, há ressalvas marcantes quanto a estes parâmetros. Primeiramente, retomando as afirmações a respeito do indicador anterior, o NCTC tem se mostrado incapaz de reter a lealdade de seus funcionários ao centro em contraposição às suas agências de origem. Tal fato remete a uma fraqueza burocrática da entidade, uma vez que seus funcionários não são compelidos a inserir-se plenamente na missão desempenhada pelo mesmo. A seguir, aponta-se para a ausência de uma abordagem assertiva por parte da direção do centro para a designação de responsabilidades para outras entidades da USIC, demonstrando pouca autoridade do NCTC sobre o empreendimento nacional de contraterrorismo (REINWALD, 2007).

O não-atendimento da recomendação de *revalidação e empoderamento do Diretor do NCTC* se dá pela ausência de ordens e atos presidenciais ou congressuais que confirmam ao cargo poderes orçamentários ou de direcionamento operacional. A única mudança percebida foi a denominação oficial do Diretor como *Mission Manager* da missão nacional de contraterrorismo de acordo com as recomendações do *WMD Commission Report* – algo que ocorreu sem indícios de que tal nomeação se traduzisse em uma reformulação prática do cargo. Por outro lado, a atual Diretoria do centro dá indícios de nem ao menos interessar-se em assumir uma posição de maior autoridade para o direcionamento operacional de missão, dando-se por satisfeita pelo desempenho da tarefa analítica do centro. Segundo Rasmussen (*apud* CRUICKSHANK, 2015), Diretor do NCTC, os últimos anos de sua administração fazem parte do

[...] Esforço [do NCTC] para nos tornarmos o centro de gravidade para o empreendimento nacional de contraterrorismo. E acredito firmemente que atingimos esta posição em nossa comunidade. E digo isso amplamente sob uma perspectiva informacional e analítica, *certamente não de uma perspectiva operacional*. Nossos parceiros ao longo da comunidade de contraterrorismo claramente possuem a liderança operacional – DoD, a CIA e o FBI<sup>43</sup> (p. 8, tradução nossa).

---

<sup>43</sup> No original: *[NCTC's] effort to become a center of gravity for the nation's counterterrorism enterprise. And I firmly believe we have achieved that kind of place within our community. And I say that largely from an information and analysis perspective, certainly not from an operational perspective. Our partners across the CT community clearly have the operational lead—DoD, the CIA, the FBI.*

A recomendação que sugere o *estabelecimento de um mecanismo central de aviso prévio sobre ameaças terroristas* teoricamente é atendido pelo *Directorate of Operations Support* do NCTC, que se propõe a acompanhar ameaças terroristas vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana. Entretanto, dois acontecimentos em 2009 – os assassinatos múltiplos em Fort Hood, no Texas, e a tentativa de sabotagem do voo 253 da *Northwest Airlines*, em direção a Detroit – colocaram a credibilidade do centro em dúvida. Em um relatório emitido sobre os incidentes, uma comissão congressional concluiu que o monitoramento realizado pelo NCTC se limitava exclusivamente a ameaças terroristas em nível estratégico, não em níveis tático e operacional, o que, segundo ela impossibilitava a detecção de ameaças específicas (SENATE SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE, 2010).

Em contrapartida, o lançamento do *Joint Counterterrorism Assessment Team* (JCAT) em 2014 foi marcante para o estabelecimento deste mecanismo de aviso em âmbito federal. Lançado com a parceria entre o NCTC, o DHS e o FBI, o JCAT propõe um engajamento de analistas de inteligência da USIC com entidades de segurança pública estaduais, locais, tribais e territoriais (SLTT, do acrônimo em inglês) nos Estados Unidos para a pesquisa, produção e disseminação de inteligência de contraterrorismo através do país (NATIONAL COUNTERTERRORISM CENTER, 2015).

Assim, tendo novamente em vista o balanço indicadores supracitados, podemos afirmar que o resultado de nossa análise da reforma relativa à recomendação mais abrangente de *centralização da missão nacional de contraterrorismo* nos Estados Unidos, advinda dos *Commission Reports*, é também de *atendimento parcial*.

### **3.3 A Contraproliferação e o *National Counterproliferation Center* (NCPC)**

Por fim, a missão nacional de contraproliferação diz respeito à tarefa incumbida ao sistema de inteligência para combater e dissuadir a proliferação de armas de destruição em massa (ADM, ou WMD no acrônimo em inglês). Neste sentido, tal missão reflete o discurso oficial do governo estadunidense que enfatiza como ameaça para a segurança nacional do país o risco percebido de que armamentos nucleares, biológicos, químicos ou radiológicos, bem como seus sistemas de entrega, sejam adquiridos por Estados hostis e eventualmente por grupos não-estatais. Enfatiza-se atualmente que a atividade de contraproliferação é particularmente problemática devido ao crescente acesso que Estados periféricos e grupos não-estatais possuem a armamentos não-

convencionais. A análise realizada por Stern (2000) destaca como o processo de globalização criou incentivos para a utilização de armas de destruição em massa por grupos terroristas<sup>44</sup>. Segundo ela, governos devem estar invariavelmente preparados para a ameaça que estes armamentos representam, principalmente através de programas de resposta a ataques, monitoramento internacional, detecção de atividades ilegais e leis para posse de agente químicos e biológicos.

Para Brill (2009a), ex-Diretor do NCPC, há uma diferença fundamental na tarefa específica incumbida ao sistema de inteligência entre esforços de contraproliferação quando se trata de Estados, traduzindo-se em esforços de descrição e de combate. “Descrever” a proliferação significa monitorar e analisar programas de ADM emergentes ou acompanhar atividades suspeitas, isto é, produzir inteligência a partir de um fenômeno já em andamento. Por outro lado, “combater” a proliferação envolve impedir que estes programas comecem em primeiro lugar (LOWENTHAL, 2009). Logo, de modo a atingir este objetivo, é necessário que a atividade de inteligência, em seu trabalho analítico de avaliação de capacidades e intenções, dê atenção especial às motivações que Estados teriam para desenvolver ADM. A partir da identificação de incentivos, desincentivos e oportunidades, a inteligência pode então prover os elementos necessários a tomadores de decisão para a formulação de estratégias de desencorajamento, prevenção ou dissuasão de programas de ADM.

A adoção de tal abordagem nos Estados Unidos não seria imediata, uma vez que, historicamente, o governo estadunidense tratou o fenômeno da proliferação como uma questão técnico-militar. Se, por um lado, tomadores de decisão requisitavam análises justamente sobre desenvolvimentos técnicos de armamentos, o serviço nacional de inteligência respondia com esforços analíticos realizados por profissionais de áreas técnicas, como engenheiros e cientistas<sup>45</sup> (BRILL, 2009a). Brill argumenta que atualmente, por mais que a excelência técnica seja necessária para a coleta e análise de inteligência relacionada à questão da proliferação, a missão nacional de contraproliferação também exige profissionais com conhecimento acerca de aspectos

---

<sup>44</sup> Ao mesmo tempo, ela afirma que há diversos obstáculos para tal. Estes incluem as dificuldades técnicas de obtenção e manufatura destas armas, bem como as dificuldades inerentes aos mecanismos de entrega destas mesmas. Assim, nos raros casos em que terroristas sejam suficientemente motivados a utilizar armas de destruição em massa, dificilmente sua capacidade técnica corresponderá a inflamação de seus discursos – o que não significa que Estados não devam estar atentos a este fenômeno (STERN, 2000).

<sup>45</sup> A lógica por trás desta tendência pode ser explicada ao contemplarmos que, no decorrer da Guerra Fria, o que interessava para os Estados Unidos acerca do programa de ADM de seu principal adversário, a União Soviética, eram as suas especificações técnicas, uma vez que as intenções e motivações do desenvolvimento do programa soviético já eram conhecidas (BRILL, 2009a). Em suma, a inteligência era direcionada para a avaliação de capacidades.

comportamentais de um Estado<sup>46</sup>. Eles devem ser capazes de identificar e entender motivações e intenções de lideranças estatais para aplicar estratégias de dissuasão. O funcionamento de processos de tomada de decisão e de dinâmicas econômicas, políticas e securitárias seriam, portanto, aspectos-chave a serem compreendidos nesta missão.

Esforços de contraproliferação aplicados a agentes não-estatais como grupos terroristas, por outro lado, necessitam uma formulação estratégica diferenciada. Neste caso, as intenções e motivações destes atores são conhecidas e declaradas por estes; desde objetivos de representação política até a aniquilação de adversários. A variável, assim como nos alvos da Guerra Fria, está no componente técnico de capacidades, ou seja, nas ADM que estes grupos possuem, declaram possuir ou buscam ativamente possuir. Assim, combater este tipo de ameaça torna necessário um esforço analítico conjunto, que possa obter contribuições de experts da área técnica e de analistas engajados com a atividade de contraterrorismo (BRILL, 2009a).

Cabe ressaltar que, nos Estados Unidos, todavia, assim como nas duas atividades já analisadas, a contraproliferação foi desempenhada a partir de um esforço descentralizado naUSIC. Mais uma vez, diferentes divisões que fizeram parte da “comunidade de contraproliferação” realizaram seu trabalho quase que estritamente dentro dos limites organizacionais de suas próprias agências. Nesta conjuntura, uma das primeiras entidades criadas para articular a tarefa analítica de inteligência relacionada à questão de contraproliferação pós-Guerra Fria foi, sob a autoridade do DCI, o *Nonproliferation Center* (NPC), da CIA, em 1992 – este mesmo que viria a ser designado *Weapons Intelligence Non Proliferation and Arms Control Center* (WINPAC), em 2002. Tanto o NPC quanto o WINPAC foram responsáveis pela centralização do trabalho de análise de tecnologias de uso dual<sup>47</sup> dentro da CIA, utilizando-se da expertise de profissionais de diferentes diretórios da agência. Em 1998, foi estabelecida ainda a *Defense Threat Reduction Agency* (DTRA), uma agência criada a partir da fusão de diversas organizações do Departamento da Defesa para o suporte tático e operacional do combate a ADM.

Em dezembro 2005, após a promulgação do IRTPA e a divulgação do *WMD Commission Report*, que tratava especificamente das falhas de inteligência da missão nacional de

---

<sup>46</sup> Brill (2009b) defende também que muita da informação necessária para esta análise de intenções e motivação poderia vir da coleta a partir de fontes abertas (não-clandestinas) de inteligência, ou OSINT. Para isso, o Diretor buscou durante o seu mandato uma aproximação entre o NCPC e o *Open Source Center* (OSC).

<sup>47</sup> Tecnologias que podem ser utilizadas tanto para fins pacíficos quanto bélicos, como agentes químicos e biológicos. É o problemático caso da utilização de energia nuclear para a geração de eletricidade, que pode facilmente ser confundida com o desenvolvimento de um programa de armamentos nucleares.

contraproliferação dentre seus relatos, foi estabelecido como componente do ODNI o *National Counterproliferation Center* (NCPC). Este novo organismo não seria responsável pela centralização de esforços de análise de inteligência relacionada a questões de proliferação em seu âmbito, mas teria como função a identificação de lacunas e deficiências na missão ao longo da USIC, formulando e propondo estratégias para mitigá-las. Fazem parte do NCTC o *Directorate of Intelligence Integration*, o *Directorate of Interdiction & CP Facilitation*, o *Directorate of Resource Management & Investment* e o *Directorate of WMD Security Issues*<sup>48</sup>(OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE, 2015).

Logo após o estabelecimento do NCPC, tanto a CIA como o FBI buscaram incrementar suas próprias capacidades de contraproliferação. Em julho de 2006, o FBI criou o *Weapons of Mass Destruction Directorate* (WMDD) para coordenar esforços de investigação, preparação e contramedidas a partir da coleta e análise de inteligência de modo a combater a ameaça constituída pela proliferação de ADM. No ano de 2011, o FBI criou o seu próprio *Counterproliferation Center* (CPC) que, além de contar com a contribuição do diretório de inteligência da agência, contaria com a expertise dos profissionais do WMDD. Com isso, o centro tornou-se o responsável pela administração de todas as investigações sobre proliferação conduzidas pelo FBI. Já a CIA lançou o seu *Counterproliferation Center* (CPC) em agosto de 2010. Similarmente ao CTC, o CPC, outro “centro de fusão” dentro da CIA, seria encarregado pelo aspecto analítico e operacional das missões de contraproliferação desempenhadas pela agência, colaborando com o WINPAC e o NCS (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2010). Todos estes esforços são também paralelos ao trabalho desempenhado pela Departamento da Defesa a partir do DTRA.

Com isso, propomos a criação de indicadores para a reforma institucional aplicada à missão nacional de contraproliferação, mais uma vez de acordo com as recomendações de centralização dos *Commission Reports* e de acordo com a opinião especializada de Brill e Russel. A escala, contendo os indicadores e sua classificação de acordo com o seu atendimento ou não, encontra-se esquematizada no quadro abaixo:

---

<sup>48</sup> As funções de cada diretório não são explicitadas.

**Quadro 05 – Escala de avaliação da reforma institucional da missão nacional de contraproliferação**

<u>Recomendações</u>	<u>Indicadores</u>
Colaboração entre a missão nacional de contraproliferação e de contraterrorismo	Atendimento
Estabelecimento de um centro nacional de análise e operações estratégicas	Atendimento parcial
Direcionamento para a revalidação estratégica da tarefa analítica	Atendimento parcial
Estímulo à excelência de análise técnica	Atendimento

Fonte: Elaboração própria. Baseado em National Commission on Terrorist Attacks upon the United States (2004), Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction (2005), Richard Russel (2005) e Kenneth Brill (2009).

Sobre a recomendação da *colaboração entre a missão nacional de contraproliferação e de contraterrorismo*, realizada a partir da identificação do importante nexo existente entre atividades terroristas e a utilização de ADM, é possível afirmar que houve o seu atendimento. Ao levarmos em consideração a capacidade de monitoramento do NCTC – particularmente de seu Directorate of Operations Support e do JCAT – Brill (2009a) elucida que o NCPC, reconhecendo esta questão, estabeleceu uma série de iniciativas em parceria com o centro para o desenvolvimento de novas ferramentas e abordagens de combate ao terrorismo ADM. Apesar do trabalho conjunto dos dois centros, faz-se necessário sublinhar que a aproximação das missões requer constante foco e colaboração dos componentes daUSIC para perdurar e desenvolver-se (BRILL, 2009a).

O *estabelecimento de um centro nacional de análise e operações estratégicas* foi uma recomendação apenas parcialmente cumprida com o estabelecimento do NCPC, uma vez que o centro não se propõe a realizar a integração de atividade analítica em seu âmbito (OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE, 2015). Infere-se que a tarefa de análise seja relegada às agências que criaram seus próprios centros dedicados à proliferação, como o CPC da CIA e do FBI, enquanto que a responsabilidade pelo direcionamento estratégico operacional ainda é, em tese, conservada pelo NCPC.

Quanto ao *direcionamento para a revalidação estratégica da tarefa analítica*, o NCPC assume a responsabilidade de assegurar que aUSIC esteja preparada para lidar com “ameaças além do horizonte” (*over-the-horizon threats*<sup>49</sup>) (NATIONAL COUNTERPROLIFERATION

<sup>49</sup> Termo que veio a ser popularizado nos Estados Unidos em 2012 com a publicação da obra “Over the Horizon Proliferation Threats”, de Writz e Lavoy (2012).

CENTER, 2015). Tal proposição significa o redirecionamento dos tradicionais esforços analíticos focados em aspectos técnicos da proliferação em direção a uma abordagem que também contemple intenções e motivações de agentes do sistema internacional. Ademais, de modo a evitar surpresas estratégicas, há também o significado de monitorar não somente alvos convencionais (situar o momento, quando que eram considerados hostis) de iniciativas de contraproliferação – como Irã e Coreia do Norte –, mas também alvos pouco óbvios – como Indonésia e Arábia Saudita (WRITZ e LAVOY, 2012) – levando-se em consideração o que esse monitoramento praticamente global significaria para os Estados Unidos em termos políticos. Lehnus (*apud* NATIONAL COUNTERPROLIFERATION CENTER, 2015), ex-Diretora do NCPC, afirma que o centro teve uma participação importante na detecção da utilização de armas químicas em Damasco, na Síria, em 2013 – episódio considerado como um sucesso da missão nacional de contraproliferação pelos Estados Unidos –, algo que ela atribui especificamente às mudanças positivas realizadas pelo NCPC nos últimos anos.

Apesar de sinalizar um atendimento da recomendação, é impossível dizer se a revalidação estratégica foi de fato levada adiante a partir do caso de 2013, uma vez que é perfeitamente questionável a consideração do caso como um “sucesso” para os Estados Unidos e para o NCPC, tendo em vista a marcante participação de outros Estados e organizações na mediação da questão para a resolução do conflito e o sigilo das operações. Para além disso, a missão nacional de contraproliferação desenvolveu determinados planos estratégicos (“*Countering WMD Proliferation*”, “*Countering Biological Threats*” e “*Strategic Interdiction*”), mas nenhum deles parece dar conta de todos os pré-requisitos para a implementação desta complexa recomendação *per se*.

Por fim o *estímulo à excelência de análise técnica* é evidente com o crescente estímulo à cooperação da USIC com outras agências governamentais, corporações privadas, instituições acadêmicas e governos aliados (BRILL, 2009a). Ao que pode ser percebido, o esforço de contraproliferação não dá nenhum indício de diminuição de capacidades técnicas de análise, somente o contrário.

Por conseguinte, ao realizarmos mais uma vez o balanço dos indicadores supracitados para concluirmos com a avaliação da reforma relativa à recomendação dos *Commision Reports* de *centralização da missão nacional de contraproliferação* dos Estados Unidos, é possível afirmar que este mesmo aponta para um *atendimento parcial*.

### 3.4 O processo de reforma institucional: uma avaliação do IRTPA e seus resultados

Com a devida exposição dos indicadores de reforma institucional das missões nacionais de contrainteligência, de contraterrorismo e de contraproliferação, propõe-se a elaboração de uma escala para esquematizar os principais resultados relacionados às recomendações mais abrangentes de centralização contidas nos *Commission Reports* em cada uma das três áreas, conforme ilustrado no quadro abaixo:

**Quadro 06 – Escala de avaliação das missões nacionais da inteligência estadunidense**

<u>Recomendações</u>	<u>Resultados</u>
Centralização da missão nacional de <i>contrainteligência</i>	Atendimento parcial
Centralização da missão nacional de <i>contraterrorismo</i>	Atendimento parcial
Centralização da missão nacional de <i>contraproliferação</i>	Atendimento parcial

Fonte: Elaboração própria.

A classificação de atendimento parcial para as recomendações de centralização das três missões nacionais indica que os objetivos propostos no *9/11 Commission Report* e no *WMD Commission Report* foram **parcialmente atendidos** com as reformas empreendidas nas três áreas – marcadas pela criação dos respectivos Centros Nacionais do ODNI. Ao considerarmos que o processo de reforma institucional culminado no *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* de 2004 buscou remediar as falhas organizacionais observadas nos *Commission Reports* de modo a garantir maior efetividade e legitimidade do sistema de inteligência estadunidense, é possível afirmar que tal esforço não cumpriu todas as metas estabelecidas após a constatação das falhas de inteligência daUSIC pós-Guerra Fria.

Por um lado, avanços significativos foram obtidos. Pela primeira vez, após dez anos da implementação do IRTPA, a missão de contrainteligência obteve o arcabouço institucional, materializado em seu próprio centro nacional, para a coordenação efetiva da atividade dentro daUSIC. Ao contraterrorismo foi dedicada grande atenção, bem como vastos recursos, permitindo que a missão se desenvolvesse notavelmente. Com todas suas falhas, os mecanismos de aviso prévio estabelecidos no âmbito do NCTC foram algo sem precedentes em relação ao

monitoramento de ameaças não-estatais, contribuindo para a maturação gradual de uma nova estratégia de combate a atividades terroristas (BEST JR., 2011). Sobre a contraproliferação, cabe o reconhecimento de todos os esforços tomadas em direção à modernização e adaptação da atividade à realidade do novo século.

Por sua vez, a permanência de determinadas falhas é marcante e, de certa forma, preocupante para a dimensão securitária dos Estados Unidos. Por mais que a contrainteligência tenha obtido muitas das ferramentas necessárias para revitalizar a atividade, faltam às suas lideranças a autoridade mínima para a real centralização da missão – bem como disposição para tal, algo tornado evidente por uma diretoria que se dá por satisfeita com o caráter crescentemente defensivo e pouco proativo do NCSC. A missão de contraterrorismo, mesmo com toda a centralização obtida, ainda se mostra incapaz de detectar importantes ameaças; fato este que é mais do que evidenciado na falha da CIA e do NCTC em prever e impedir a ascensão do Estado Islâmico (ISIS) no Oriente Médio (IGNATIUS, 2015). Por fim, a real eficácia no NCPC é algo altamente debatível, uma vez que centro tem se mostrado dúbio quanto ao real alcance de suas iniciativas. Se os avanços testemunhados na missão de contraproliferação são de fato por mérito do centro, e não por iniciativas individuais das agências daUSIC, este não tem demonstrado indicativos sólidos para tal.

Assim, a constatação do sucesso parcial da reforma institucional do sistema de inteligência estadunidense pós-IRTPA é, de certa forma, ambígua. Por um lado, muitos passos já foram tomados em direção ao modelo organizacional delimitado pelos *Commission Reports*. Diversas das reformas, abrangentes ou pontuais, que aconteceram naUSIC desde os atentados de 11 de setembro de 2001 tiveram como meta a centralização das agências da Comunidade. Por vezes, tal objetivo foi alcançado com sucesso, mesmo que parcialmente. Por outras, não. Para Zegart (2007), a tentativa de reformulação institucional encontrou obstáculos que barraram a centralização e, subsequentemente, a eficácia do sistema nacional de inteligência dos Estados Unidos. Ao considerarmos novamente sua abordagem, este fato pode ser explicado pela natureza das instituições de defesa nos Estados Unidos e pelos jogos políticos que levam à sua criação, conforme ilustrado por Allen (2013). Esta ótica, todavia, demonstra-se insuficiente para explicar a questão da efetividade da atividade de inteligência, tendo em vista outras questões atreladas a este problema, como bem exploraremos a seguir.

## 4 CONCLUSÃO

Nos capítulos anteriores, após a devida contextualização do problema abordado, procuramos operacionalizar a tarefa de desempenhar uma avaliação da reforma institucional do sistema de inteligência dos Estados Unidos a partir de metas pré-definidas em relatórios oficiais encomendados pelo governo. Para tal, foram montados quadros com indicadores de reforma para as três áreas estratégicas da inteligência estadunidense (quais sejam, contrainteligência, contraterrorismo e contraproliferação), que permitiram a elaboração de conclusões parciais para cada uma destas e, subsequentemente, o balanço geral destas para que chegássemos a uma conclusão final quanto a hipótese elencada por esta monografia. Logo, a pesquisa realizada ao longo deste trabalho indica um cumprimento de seu objetivo e aponta para uma confirmação da hipótese inicial de atendimento parcial às recomendações de centralização delineadas nos *Commission Reports*.

Esta constatação por si só, todavia, não é plenamente conclusiva para o estudo do caso estadunidense, uma vez que não sabemos com propriedade o que este atendimento parcial significa isoladamente paraUSIC – ou como o atendimento pleno ou o não-atendimento destas mesmas recomendações impactariam a inteligência estadunidense. Segundo a análise realizada por diversos dos mais célebres estudiosos do sistema de inteligência dos Estados Unidos, a centralização do arranjo institucional daUSIC leva a um aumento de efetividade das atividades conduzidas pelo serviço nacional de inteligência do país (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2007; ZEGART, 2007; VAN CLEAVE, 2008; BEST JR., 2011; ALLEN 2013). Percebe-se que tais autores se apoiam na teoria do neo-institucionalismo para fazerem suas afirmações, pois acreditam especificamente que as instituições de defesa estadunidenses e seu funcionamento são capazes de moldar como aUSIC desempenha suas tarefas.

Por outro lado, ao expandirmos nossa análise, podemos atestar que há outros fatores que parecem também importar para a efetividade do sistema de inteligência do país. Como é evidente na análise de Zegart (1999), que não dá atenção devida aos efeitos de “choques externos” em instituições de defesa nos EUA, a abordagem neo-institucionalista possui limitações marcantes em sua capacidade explicativa. Assim, faz-se necessário questionar se a idealização de uma reforma institucional para a centralização da inteligência estadunidense proposta por estes autores é de fato uma solução para as atuais falhas daUSIC ou se haveria, na realidade, outros fatores igualmente

ou ainda mais importantes que não foram amplamente abordados. De fato, os próprios *Commission Reports* não vão além do argumento neo-institucionalista de centralização como solução.

Em momento algum, por exemplo, o *9/11 Commission Report* tratou de condenar o apoio dos Estados Unidos e de seus aliados ao *mujahidins* que lutaram no Afeganistão na década de 1980 contra a ocupação soviética – alguns destes mesmos que viriam, sob a liderança de Osama bin Laden, a formar mais tarde a própria al-Qaeda (WRIGHT, 2006). Por conseguinte, a contínua prática de apoio do governo estadunidense a grupos guerrilheiros como soldados *proxy* em regiões de instabilidade também não é atualmente denunciada pelos maiores críticos da efetividade do sistema de inteligência dos EUA em detectar ameaças terroristas.

Similarmente, o *WMD Commission Report* não trouxe um dos fatores que podia ser considerado decisivo para que aUSIC equivocadamente declarasse a Washington que Saddam Hussein possuía armas de destruição em massa: a politização da inteligência. O extenso relatório não faz uma menção sequer aos perigos associados à quando a atividade de inteligência se deixa ser influenciada por tomadores de decisão. Ele não diz que, quando o produto final da inteligência, idealmente neutro, é manipulado para fins políticos específicos, ele perde totalmente seu propósito e credibilidade, não sendo os burocratas do aparato nacional de inteligência os únicos responsáveis por tal falha.

Mesmo ao analisarmos somente os dois casos acima, é fácil perceber que a temática em comum entre os dois diz respeito a um fator sensível de ser abordado por estudiosos estadunidenses, principalmente aqueles vinculados ao governo: a política crescentemente intervencionista dos Estados Unidos desde a Guerra Fria e todos seus efeitos colaterais para este país e o restante do mundo. Com efeito, é difícil especular se a centralização da inteligência impediria que falhas de inteligência ocorressem no futuro ao levarmos em consideração que as recentes intervenções militares dos Estados Unidos – principalmente no Oriente Médio – podem ser um fator decisivo para a escalada da insegurança no cenário regional e global (VISENTINI; PEREIRA, 2008). Por conseguinte, a política externa assertiva desempenhada pelo governo estadunidense seria capaz de minar os próprios esforços de tornar o país mais seguro por meio da reforma de inteligência.

Conforme fomos capazes de perceber nos capítulos deste trabalho, **a centralização através da reforma institucional parece ser capaz de impactar positivamente aUSIC** ao facilitar a cooperação entre agências através da atribuição de cargos centrais de coordenação, o que pode ser traduzido em uma aparente melhoria de efetividade do sistema. Mas, ao que tudo indica, **há limites**

**para o que esta reforma pode fazer pelo sistema de inteligência estadunidense no presente momento.** Em outras palavras, o aspecto institucional é um fator relevante e deve ser levado em consideração para a otimização da atividade de inteligência nos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, existem outros fatores que também importam para que este objetivo seja atingido – estes que dizem respeito a questões de cunho político que impactam fortemente a segurança do país. Como consequência, dificilmente as instituições estadunidenses de defesa terão avanços significativos caso estes mesmos fatores sejam relegados a segundo plano no processo de tomada de decisão, fazendo-se necessário, portanto, o reconhecimento da relevância destes aspectos frente à questão institucional.

## REFERÊNCIAS

- ALLEN, M. **Blinking Red: Crisis and compromise in American intelligence after 9/11.** 1st. ed. Washington D.C.: Potomac Books, 2013.
- BEST JR., R. A. **The National Counterterrorism Center (NCTC) - Responsibilities and Potential Congressional Concerns.** Congressional Research Service. Washington D.C., p. 13. 2011.
- BRILL, K. **Remarks by the Director of the National Counterproliferation Center on the Washington Institute for Near East Policy.** Washington D.C: National Counterproliferation Center, 2009a.
- BRILL, K. **Remarks by the Director of the National Counterproliferation Center on the NCPCC Open Source Center.** Reston: National Counterproliferation Center, 2009b.
- BRUNEAU, T. C. Controlling Intelligence in New Democracies. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, Washington D.C., v. 14, n. 3, p. 323-341, 2001.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. CIA Launches New Counterproliferation Center. **News & Information**, 2010. Disponível em: < <https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/press-release-2010/cia-launches-new-counterproliferation-center.html>>. Acesso em 8 Junho 2015.
- CEPIK, M.; AMBROS, C. Intelligence, Crisis, and Democracy: Institutional Punctuations in Brazil, Colombia, South Africa, and India. **Intelligence and National Security**, Washington D.C., v. 29, n. 4, p. 523-551, Julho 2014.
- CEPIK, M.; ARTURI, C. S. Tecnologias da Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais para a Cooperação Sul-Americana na Área de Segurança. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 651-691, 2011.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais.** 10ª. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.
- COLL, S. **Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001.** Nova York: Penguin Books, 2004.
- COMMISSION ON THE INTELLIGENCE CAPABILITIES OF THE UNITED STATES REGARDING WEAPONS OF MASS DESTRUCTION. **WMD Commission report: final report of the Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction.** U.S. Congress. Washington D.C., p. 619. 2005.

CRUICKSHANK, P. A View from the CT Foxhole: An Interview with Nick Rasmussen, Director, NCTC. **CTC Sentinel**, West Point, v. 8, n. 9, p. 5-8, Setembro 2015.

EHRMAN, J. Toward a Thoery of CI: What are We Talking about When We Talk about Counterintelligence? **Studies in Intelligence**, v. 53, n. 2, p. 5-20, Junho 2009.

EVANINA, B. **Bill Evanina, Director, National Counterintelligence and Security Center:** entrevista [Dezembro 2014]. Entrevistador: Tom Temin. [online], 2015. Disponível em: <<http://federalnewsradio.com/federal-drive/2014/12/bill-ewanina-director-national-counterintelligence-and-security-center/>>. Acesso em: 8 Junho 2015.

GANOR, B. **The Counter-Terrorism Puzzle:** A Guide for Desion Makers. Nova Jersey: Transaction Publishers, 2005.

GERTZ, B. DNI Combines Security Functions with Counterintelligence Unit. **The Washington Free Beacon**, 2014. Disponível em: <<http://freebeacon.com/national-security/dni-combines-security-functions-with-counterintelligence-unit/>>. Acesso em: 8 Junho 2015.

IGNATIUS, D. The anti-ISIS fight has an intelligence problem. **The Washington Post**, 29 May 2015. Disponível em: <<http://www.businessinsider.com/the-anti-isis-fight-has-an-intelligence-problem-2015-5>>. Acesso em: 7 Junho 2015.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. US Intelligence Reform: Improvement in Counter-terrorism? **IISS Strategic Comments**, Londres, v. 13, n. 9, p. 1-2, Novembro 2007.

LEAD INSPECTOR GENERAL FOR OVERSEAS CONTINGENCY OPERATIONS. **Operation Inherent Resolve**. Washington D.C. 2015.

LONG, A.; GREEN, B. Stalking the Secure Second Strike: Intelligence, Counterforce, and Nuclear Strategy. **Journal of Strategic Studies**, Washington D.C., v. 38, n. 1-2, p. 38-73, 2015.

LOWENTHAL, M. B. **Intelligence:** From Secrets to Policy. 4<sup>a</sup>. ed. Washington D.C.: CQ Press, 2009.

MARAS, M.-H. **The CRC Press Terrorism Reader**. Boca Raton: CRC Press, 2014.

MATEI, F. C.; BRUNEAU, T. C. Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress. **Democratization**, Londres, v. 18, n. 3, p. 602-630, 2011.

NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES. **The 9/11 Commission report: final report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States**. U.S. Congress. Washington D.C., p. 585. 2004.

NATIONAL COUNTERPROLIFERATION CENTER. **A Closer look Inside the National Counterproliferation Center: A nation's integrated line of defense against the world's scariest threats.** [online]: Office Of The Director Of National Intelligence, 2015.

NATIONAL COUNTERTERRORISM CENTER. The Joint Counterterrorism Assessment Team. **National Counterterrorism Center**, 2015. Disponível em: <<http://www.nctc.gov/jcat.html>>. Acesso em: 1 Outubro 2015.

OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE. About Us. **National Counterintelligence and Security Center**, 2014. Disponível em: <<http://ncsc.gov/about/index.php>>. Acesso em: 24 Setembro 2015.

OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE. What We Do. **National Counterproliferation Center**, 2015. Disponível em:< <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-counterproliferation-center-what-we-do>>. Acesso em: 8 Junho 2015.

PHYTHIAN, M. Intelligence theory and theories of international relations: Shared world or separate worlds? In: GILL, P.; MARRIN, S.; PHYTHIAN, M. **Intelligence Theory: Key questions and debate.** Abingdon: Routledge, 2009. Cap. 4, p. 54-72.

REINWALD, B. **Assessing the National Counterterrorism Center's Effectiveness in the Global War on Terror.** U.S. Army War College. Carlisle, p. 24. 2007.

RUSSELL, R. L. A Weak Pillar for American National Security: The CIA's Dismal Performance against WMD Threats. **Intelligence and National Security**, v. 20, n. 3, p. 466-485, September 2005.

SENATE SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE. **Attempted Terrorist Attack on Northwest Airlines Flight 253: Report of the Select Committee on Intelligence along with Additional Views.** U.S. Congress. Washington D.C., p. 13. 2010.

STERN, J. Terrorist Motivations and Unconventional Weapons. In: LAVOY, P.; SAGAN, D. S.; WIRTZ, J. J. **Planning the Unthinkable.** Ithaca: Cornell University Press, 2000. Cap. 8, p. 202-229.

UNITED STATES. **U.S. National Intelligence: an Overview.** Washington D.C.: Office of the Director of National Intelligence, 2011.

UNITED STATES CONGRESS. **Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004.** U.S. Congress. Washington D.C., p. 235. 2004.

VAN CLEAVE, M. The NCIX and the National Counterintelligence Mission: What Has Worked, What Has Not, and Why. In: WEITZ, R. **Project on National Security Reform - Case Studies**. [S.l.]: [s.n.], v. 1, 2008. Cap. 2, p. 59-130.

VILLA, R. D. O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Seguritiza outras "Guerras" na América do Sul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 349-383, Julho 2014.

VISENTINI, P. F.; PEREIRA, A. D. **História do Mundo Contemporâneo: Da Pax Britânica do século XVIII ao Choque das Civilizações do século XXI**. Porto Alegre: Editora Vozes, 2008.

WANNALL, R. Undermining Counterintelligence Capability. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, Washington D.C., v. 15, n. 3, p. 321-329, 2002.

WETTERING, F. L. Counterintelligence: The Broken Triad. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, v. 13, n. 3, p. 265-300, October 2000.

WRIGHT, L. **The Looming Tower: Al-Qaeda and the road to 9/11**. Nova York: Vintage Books, 2006.

WRITZ, J.; LAVOY, P. **Over the Horizon Proliferation Threats**. Palo Alto: Stanford University Press, 2012.

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

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