

DADOS DO DOCUMENTO

TÍTULO: Grupo de Trabalho Especial – Projeto SNI

DATA DE PRODUÇÃO: Não consta

ORIGEM DO DOCUMENTO: SNI

GRAU DE SIGILO: Não consta

NÚMERO DE PÁGINAS: 261

DESCRIÇÃO:

Atividade de informações nos Estados Unidos. Trechos traduzidos dos livros *The U.S. Intelligence Community*, de Stafford T. Thomas; *The Craft of Intelligence*, de Allen Dulles; *The Military Intelligence Community*, organizado por Geraldo W. Hobble e Bruce W. Watson. Textos: “O futuro da atividade de informações”, de Walter Laqueur e “Solução para os problemas das informações”, de Allan E. Goodman. Ordem executiva nº 12333 do governo dos Estados Unidos, de 4 de dezembro de 1981 (em português). Relatório anual do Ministério da Defesa dos EUA enviado ao Congresso, referente ao ano fiscal de 1989 (em inglês). Texto do decreto executivo sobre as atividades de informações dos EUA. Texto “A cultura da burocracia”.

SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES

AGÊNCIA CENTRAL

GRUPO DE TRABALHO ESPECIAL

"PROJETO SNI"

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

1. ASPECTOS BÁSICOS SOBRE A ATIVIDADE DE INFORMAÇÕES

As atividades de Informações dos EUA são realizadas para fornecer ao Presidente da República e ao Conselho de Segurança Nacional-NSC dados importantes à tomada de decisões sobre a condução e a evolução da política concernente à Defesa, Economia e Relações Externas, bem como a proteção dos interesses nacionais contra ameaças externas.

De acordo com a legislação básica, que orienta as atividades de Informações, Dec 12.333, de 04 Dez 81:

- todos os organismos governamentais devem cooperar inteiramente para a consecução dos objetivos das atividades de informações dos EUA.

- todos os meios - de acordo com as leis em vigor, e respeitando os direitos das pessoas (físicas ou jurídicas) dos EUA - devem ser utilizados na produção de Informações para o Presidente e NSC.

- deverá ser observado um equilíbrio entre a coleta de dados através de processos tecnológicos e a coleta por outros meios.

- os organismos governamentais devem procurar estabelecer amplo e franco intercâmbio de Informações, respeitando os direitos de pessoas, físicas e jurídicas, dos EUA.

A Lei de Segurança Nacional (National Security ACT /1947) estabelece os fundamentos da estrutura de Segurança Nacional nos EUA:

- Estrutura da Política de Segurança Nacional (formulação e execução);
- Estrutura de Informação Nacional; e
- Estrutura de Mobilização Nacional.

Para esses fins, a lei estabeleceu três órgãos des

tinados a coordenar a Segurança Nacional no mais alto nível:

- NATIONAL SECURITY COUNCIL - NSC (CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL);

- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY - CIA (AGÊNCIA CENTRAL DE INFORMAÇÕES);

- GABINETE DE PLANEJAMENTO DE EMERGÊNCIA.

2. A COMUNIDADE DE INFORMAÇÕES (NATIONAL FOREIGN INTELLIGENCE BOARD - NFIB)

a. ORGÃOS INTEGRANTES

1) AGÊNCIA CENTRAL DE INFORMAÇÕES (CIA)

Órgão encarregado das Informações do campo externo. Suas atribuições serão tratadas separadamente.

2) DEPARTAMENTO DO TESOURO (TREASURY DEPARTMENT - TREAS - DEPT) - Responsável pela reunião ostensiva dos informes externos sobre assuntos financeiros e monetários; colabora com o DEPARTAMENTO DE ESTADO na reunião ostensiva de informes externos sobre economia; produz e difunde Informações do campo externo relacionadas com a política econômica dos EUA, conforme necessário ao desempenho das responsabilidades a si atribuídas; e conduz através do Serviço Secreto dos EUA atividades para detectar a existência e a capacidade de equipamento de vigilância que esteja sendo utilizado contra o Presidente dos EUA, membros do Gabinete Presidencial e, mediante autorização do Secretário do Tesouro ou do Presidente da República, contra outros funcionários e indivíduos sob proteção do Serviço Secreto.

3) DEPARTAMENTO DE ENERGIA (DEPARTMENT OF ENERGY) - Colabora com o DEPARTAMENTO DE ESTADO na coleta de informes ligados às questões externas sobre energia; produz e difunde as Informações Externas necessárias ao desempenho das responsabilidades a si atribuídas; colabora na formulação das necessidades de coleta e análise das Informações, tendo em vista a utilização do potencial técnico do Ministério e oferece a outros órgãos da Comunidade de Informações colaboração nas áreas técnicas de análise e pesquisa.

4) DEPARTAMENTO FEDERAL DE INVESTIGAÇÕES (FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATIONS - FBI) - É o órgão do DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA, com jurisdição no campo criminal e da segurança interna, que tem a principal responsabilidade pela contra-informação e coordenação de contra-informação dentro dos EUA. O FBI conduz as atividades de contra-informação fora dos EUA em coordenação com a CIA e os Serviços Militares. O FBI é a agência encarregada da responsabilidade de reunião, produção e disseminação de informação estrangeira dentro dos EUA.

5) DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÕES E PESQUISAS (BUREAU OF INTELLIGENCE AND RESEARCH - INR) Empreende a reunião ostensiva de informes que interessam à política externa dos EUA; produz e difunde informações do campo externo, relacionadas com a política externa dos EUA; difunde os relatos oriundos das embaixadas e consulados dos EUA; e informa aos chefes das missões diplomáticas dos EUA no exterior as necessidades de informes da Comunidade de Informações.

6) AGÊNCIA DE INFORMAÇÕES DE DEFESA (DEFENSE INTELLIGENCE AGENCY - DIA) - Tem a missão de produzir e disseminar informações ligadas à Defesa, de maneira a satisfazer as necessidades de informações do Secretário de Defesa; da JUNTA DE CHEFES DE ESTADO-MAIOR e dos principais componentes do DEPARTAMENTO DE DEFESA.

Os objetivos da DIA podem ser entendidos como:

- supervisão da execução de todos os planos aprovados, bem como programas, políticas e procedimentos das funções de informações gerais do DEPARTAMENTO DE DEFESA, em atividades nas quais a responsabilidade da gerência é da DIA;

- revisão e coordenação das funções de informações que foram atribuídas ou assumidas pelos Departamentos Militares.

7) AGÊNCIA DE SEGURANÇA NACIONAL (NATIONAL SECURITY AGENCY - NAS) - É responsável pela coordenação centralizada, direção e desempenho de funções técnicas altamente especializadas em apoio às atividades do governo norte-americano para proteger as comunicações dos EUA e produzir informações de serviços reservados estrangeiros. A NSA foi estabelecida em 1952 como agência independente, dentro do DEPARTAMENTO DE DEFESA, e complementada em 1972, quando o SERVIÇO DE SEGURANÇA CENTRAL foi

criado para prover uma organização unificada de criptologia.

8) ORGÃOS ENVOLVIDOS NA COLETA DE INFORMAÇÕES ATRAVÉS DE "PROGRAMAS DE RECONHECIMENTO" - Responsáveis pela:

- realização de programas de reconhecimento consolidados de informações especializadas;

- cumprimento de tarefas de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo DCI;

- delegação de autoridade a vários departamentos e agências para pesquisa, desenvolvimento, coleta e operação de meios específicos de reunião.

9) SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES DO EXÉRCITO, MARINHA, AERONÁUTICA e CORPO DE FUZILEIROS NAVAIS - reunir, produzir e disseminar informações militares do campo externo ou áreas correlatas e exercer atividades de Contra-Inteligência em apoio de seus respectivos serviços. Quando suas informações se destinam às respostas a requerimentos nacionais (diferentes dos requerimentos táticos de comandos locais) os serviços militares operam de acordo com a orientação do DCI, em coordenação com a CIA (área externa) ou FBI (dentro dos EUA).

b. Atribuições da Comunidade de Informações

As organizações que integram a Comunidade de Informações, de acordo com a legislação dos EUA deverão empreender atividades de Informações necessárias à condução das Relações Externas e à proteção da Segurança Nacional, englobando:

1) Reunião dos informes necessários ao exercício das funções e responsabilidades do Presidente da República, do NSC, do Secretário de Estado, do Secretário de Defesa e de outros membros do executivo;

2) Produção e difusão de Informações;

3) Reunião dos informes e execução das medidas de proteção pertinentes às atividades de Informações desfechadas contra os EUA, às atividades internacionais ligadas ao terrorismo e aos entorpecentes, bem como às outras atividades dirigidas contra os EUA por governos, organizações, indivíduo ou agentes estrangeiros;

4) Atividades especiais

5) Atividades administrativas e de apoio, nos EUA e no exterior, necessárias à execução das atividades autorizadas;

6) Outras atividades de Informações eventualmente determinadas pelo Presidente da República.

c. Coordenação e Corpo de Assistentes

A comunidade de Informações dos EUA é coordenada pelo diretor da CIA, que é conhecido como DIRETOR DA CENTRAL DE INFORMAÇÕES (DCI)

Suas principais atribuições são:

- servir como principal assessor de Informações ao Presidente da República e ao NSC em assuntos de Informações Externas Nacionais;

- desenvolver, no âmbito da Comunidade de Informações, os objetivos e diretrizes possíveis de elevar a capacidade de atendimento às necessidades futuras de Informações Externas Nacionais;

- tomar as providências para a difusão apropriada das Informações dentro do Governo;

- consolidar, mediante assessoramento dos ministérios, organismos e administradores de programas, o orçamento do Programa Nacional de Informações Externas, bem como apresentá-lo ao Presidente da República e ao congresso;

- fiscalizar a execução do Programa Nacional de Informações Externas e, quando necessário, examinar e avaliar o desempenho dos programas.

São membros da NFIB, além do DCI:

- a CIA, através do Vice-Diretor;

- a DIVISÃO DE INFORMAÇÕES E PESQUISAS (INR) do DEPARTAMENTO DE ESTADO, através do seu Diretor;

- o DEPARTAMENTO DO TESOURO (TREAS DEPT), através de um representante; e

- o DEPARTAMENTO FEDERAL DE INVESTIGAÇÕES (FBI)

Como ocorre na maioria dos países, também nos EUA existem órgãos distintos com atribuições para os campos interno e externo:

- Campo interno - FBI
- Campo externo - CIA

3. AGÊNCIA CENTRAL DE INFORMAÇÕES - CIA

a. Estrutura Organizacional

A CIA é organizada em divisões:

1) DIVISÃO DE OPERAÇÕES: é responsável pela busca ostensiva e sigilosa de Informes. É subdividida em 08 (oito) Seções, correspondentes às 08 (oito) áreas geográficas em que dividiram o mundo.

2) DIVISÃO DE INFORMAÇÕES: é responsável pela produção de Informações sobre pessoas, fatos ou situações no exterior.

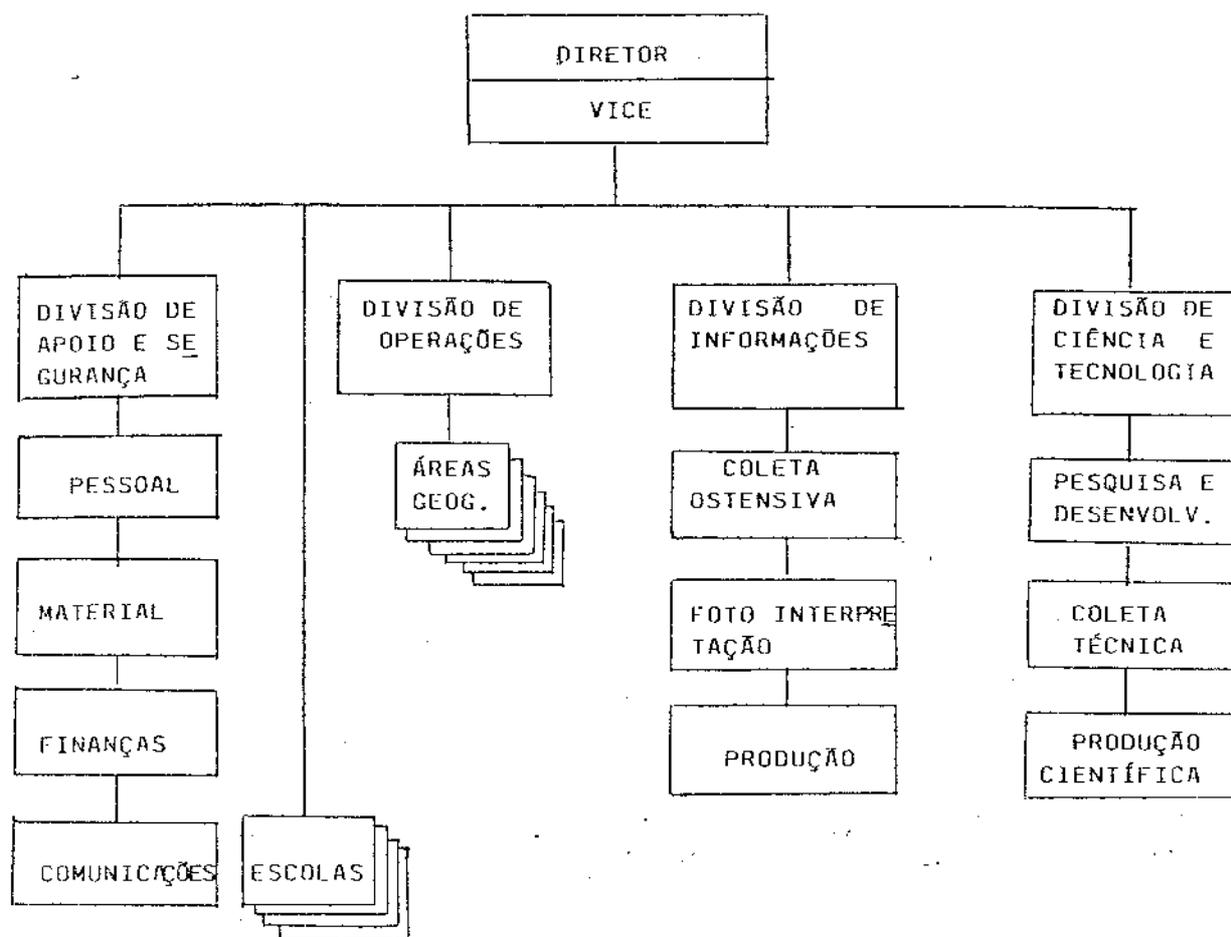
3) DIVISÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA: realiza o processamento de Informações científicas e tecnológicas pelo desenvolvimento de técnicas aplicáveis às atividades de Informações.

Basicamente, está dividida em 03 (três) Seções: a de Pesquisa e Desenvolvimento, a de Coleta Técnica e a de Pesquisa Aplicada à Produção.

4) DIVISÃO DE APOIO E SEGURANÇA: é responsável pela administração, logística, comunicações, correios, criptologia, segurança e pelos seus Órgãos de Formação:

- Escola de Operações;
- Escola Básica de Informações;
- Escola de Comunismo Internacional; e
- Escola de Línguas Estrangeiras.

O organograma a seguir ilustra a estrutura organizacional da AGÊNCIA CENTRAL DE INFORMAÇÕES:



b. Subordinação

- Presidente da República
- Conselho de Segurança Nacional (NSC)
- Secretário de Justiça (para fins de aprovação do emprego de técnicas operacionais).

c. Clientes

- Normais
 - Presidente da República
 - Conselho de Segurança Nacional (NSC)
 - Membros (nível ministerial) do Poder Executivo, Organismos Governamentais e Comandos Militares, sempre que houver informações pertinentes.
- Eventuais
 - Congresso Nacional (quando solicitado).

d. Atribuições

Todos os deveres e responsabilidades da CIA estarão relacionados às atividades de Informações especificadas a seguir. Com base no autorizado no Decreto nº 12333/81, na Lei de Segurança Nacional de 1947 e suas emendas, na Lei da CIA de 1949 e suas emendas, em diretrizes apropriadas ou em outras leis aplicáveis, a CIA deverá:

1) Reunir, produzir e difundir Informações Externas e Contra-Inteligência, inclusive informes não obteníveis por outros meios. A reunião de Informações Externas ou Contra-Inteligência no âmbito dos Estados Unidos Será realizada mediante coordenação com o FBI, obedecendo às normas acordadas entre o Diretor da Central de Informações e o Secretário da Justiça;

2) Reunir, produzir e difundir Informações sobre a produção e o tráfico de entorpecentes no exterior;

3) Conduzir atividades de Contra-Inteligência fora dos Estados Unidos e, sem avocar ou desempenhar qualquer função de segurança interna, conduzir, em coordenação com o FBI, atividades de Contra-Inteligência no âmbito dos Estados Unidos, obedecendo às normas acordadas entre o Diretor da Central de Informações e o Secretário de Justiça;

4) Coordenar as atividades de Contra-Inteligência - e a coleta de informes não obteníveis por outros meios - empreendidas fora dos Estados Unidos por outros ministérios e organismos;

5) Empreender atividades especiais autorizadas pelo Presidente da República. Nenhum órgão, à exceção da CIA (ou das Forças Armadas dos Estados Unidos em situação de guerra declarada pelo Congresso ou durante qualquer período no qual o Presidente, baseado na resolução do Congresso - "War Powers Resolution 87 Stat. 855" - exerça os Poderes de Emergência), poderá empreender qualquer atividade especial, a não ser que o Presidente da República considere que outro órgão possa ter mais probabilidade de alcançar um objetivo específico;

6) Conforme determinação do NSC, conduzir tarefas de interesse geral da Comunidade de Informações;

7) Executar ou contratar atividades de pesquisa, desenvolvimento e obtenção de sistemas e inventos técnicos, relacionados com as tarefas autorizadas;

8) Proteger, através de meios adequados, a segurança de suas instalações, bens, funcionários, atividades e informes, inclusive fazendo o levantamento de dados biográficos de candidatos a emprego na CIA, funcionários, contratantes e outros indivíduos com idêntico relacionamento com a CIA, conforme for necessário; e

9) Empreender, dentro e fora dos Estados Unidos, as atividades de apoio, técnicas e administrativas, necessárias à execução das tarefas mencionadas nas letras anteriores, inclusive a montagem da cobertura necessária e dos arranjos particulares decorrentes.

4. BUREAU FEDERAL DE INVESTIGAÇÃO - FBI

O FBI foi criado em 1908 sendo responsável pela investigação de todas as violações às leis federais, com exceção daquelas que tenham sido especificamente destinadas às outras Agências, por lei originada no Congresso.

É o principal elemento de investigação do Departamento de Justiça dos EUA, com funções nos campos criminais e de segurança. Está encarregado de reunir e relatar fatos, localizar testemunhas e reunir evidências e provas em assuntos nos quais o Governo Federal é, ou deva ser, parte ou interessado.

No campo de segurança, o FBI tem grande participação, cabendo-lhe responsabilidade nas atividades de Contra-Inteligência, especialmente em assuntos relacionados com espionagem e sabotagem. Possui uma Divisão de Informações que trabalha em estreita ligação com outras Agências de Informações.

5. CONTROLES DAS ATIVIDADES DE INFORMAÇÕES

A Lei nº 96450 de 14 Out 80, coloca as atividades de informações sob a supervisão do Congresso Nacional, através de duas comissões.

- Comissão de Informação da Câmara
- Comissão de Informação do Senado.

O Diretor da CIA e os chefes de todas as Agências, bem como de outros órgãos, devem manter as Comissões inteiramente informadas a respeito das atividades de Informações exercidas.

Além disto, o Presidente deverá fornecer às Comissões, em tempo oportuno, informações completas sobre operações de Informações em países estrangeiros.

A Lei estabelece que "nada neste Ato deverá ser interpretado que não deve ser dado conhecimento às Comissões de Informações, baseado no fato de que este conhecimento poderia acarretar a quebra de sigilo de informações classificadas ou informações contendo fontes e métodos de informações".

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Órgãos que integram a "Comunidade de Informações dos EUA", entre eles CIA e FBI, têm suas atividades regidas por uma série de leis e decretos, que estabelecem suas normas de atuação. Comissões Parlamentares controlam estas atividades e este controle é bem mais acentuado nas atividades exercidas dentro dos ESTADOS UNIDOS.

As informações internas sofrem maiores restrições, sendo conduzidas de tal forma que não afetem as instituições democráticas e liberdades fundamentais. Tal fato já ficava evidente quando da promulgação da Lei de criação da CIA, em 1974, que tinha como premissas básicas o seguinte:

- não teria poder de polícia;
- não teria poder de intimação;
- não poderia compelir ao cumprimento da Lei; e
- não teria função de Segurança Interna.

Ao longo dos anos, foram sendo criadas outras leis, garantindo ao cidadão uma série de direitos quanto à privacidade. Para avaliar possíveis abusos da CIA em operações de informações foi criada em 1975 a "Comissão Rockefeller" que estudou as atividades da CIA dentro dos EUA, chegando, entre outras, as seguintes conclusões:

- "As liberdades individuais e a vida privada são

fundamentais em nossa sociedade. O Governo Constitucional deve ser mantido. Um Sistema de Informações eficiente é necessário e, para ser eficiente, muitas de suas atividades devem ser conduzidas em SIGILO.

Para alcançar esses objetivos, enfrenta-se profunda contradição: por um lado, a busca pode levar à violação dos direitos individuais e, por isso, deve ser, de alguma forma, limitada. Por outro lado, a manutenção do Governo Constitucional dos EUA requer uma busca eficiente.

Fica evidenciado portanto um aspecto básico:

- A segurança Pública e a liberdade individual devem apoiar-se uma na outra.

Assim sendo, torna-se difícil estabelecer o limite de atuação de um órgão de Informações, na busca de conhecimentos necessários à Segurança do Estado. Situações ocorrerão em que o SIGILO de uma operação deva ser mantido e que haja a necessidade da utilização de métodos especiais de Busca de Informes (escuta eletrônica, interceptação postal, etc). A legislação americana estabeleceu que autoridades responsáveis poderão autorizar a utilização de métodos especiais, controlando a atuação dos Órgãos de Informações no sentido de evitar abusos e resguardá-los de serem questionados quanto à legalidade de sua atuação".

Portanto, a legislação americana, ao mesmo tempo que protege o cidadão contra possíveis abusos, permite aos Órgãos de Informações a utilização de métodos especiais na Busca de Informes, sob controle de autoridades competentes.

É interessante ressaltar que a lei é quase totalmente dirigida para "atividades internas" deixando consideráveis liberdades para as externas.

O aspecto crucial de tudo é estipular "onde termina o direito do Estado e começa o do cidadão".

— Extraído do livro "THE U.S. INTELLIGENCE COMMUNITY"
de Stafford T. Thomas.

CAPÍTULO VI

PROBLEMAS NO ÂMBITO NACIONAL

Introdução

O relacionamento entre a Comunidade de Informações e o ambiente nacional é marcado por uma característica fundamental. Existem muitos críticos — mais acusadores do que defensores coerentes e influentes. A Comunidade de Informações, diferente da maioria dos órgãos burocráticos, não tem uma *clientela natural* cuja existência e prosperidade dependam do êxito do respectivo órgão. A Comunidade, e especialmente o seu principal órgão, a CIA, pode eventualmente ter defensores, porém estes ou não têm a necessária influência, ou apenas oferecem um apoio qualificado. A Comunidade atende aos *interesses nacionais* dos Estados Unidos, sendo que este ambíguo e abstrato termo tem os mais diferentes significados para aqueles que o definem. Ao converter o *interesse nacional* numa política concreta e específica, as percepções e perspectivas do formulador da política é que determinam o seu significado. Assim, até os próprios usuários discordam quanto à validade, precisão e qualidade do produto das Informações. Aqueles que não são usuários, mas que exercem influência sobre a formulação da política, tornam-se críticos veementes porque, em razão de lhes serem negados os produtos elaborados pela Comunidade, estas pessoas se tornam descrentes da contribuição política que tais produtos oferecem. Este relacionamento no âmbito nacional é exacerbado pela incapacidade da Comunidade em defender e explicar pública e convincentemente as suas atividades. Por motivos de segurança, especialmente a proteção de seus métodos e de suas fontes de Informações, a resposta da Comunidade aos críticos, normalmente transmitida pelo seu porta-voz, é *nada a declarar* ou então uma resposta que se mostra necessariamente ambígua e normalmente insatisfatória para aqueles que fazem as indagações.

A CIA é o ponto focal da Comunidade de Informações dos Estados Unidos. É o único órgão que a maioria dos americanos e muitos estrangeiros conhecem e, certamente, é o único órgão também

identificada pela maioria dos *estranhos*. Uma consequência desta proeminência é que a CIA (também chamada de *A Companhia* por seus funcionários) recebe a maioria das críticas pelos *fracassos* das Informações, bem como a maior parte dos elogios que lhe são atribuídos e, na maioria das vezes, raramente divulgados. (Muitos profissionais da CIA, especialmente aqueles lotados na Diretoria de Operações e na Divisão de Contra-Inteligência, entendem que *qualquer* atividade ou operação ostensivamente divulgada resulta em *fracasso*.) Quando os Serviços de Informações dos Estados Unidos falham na previsão de acontecimentos mundiais, como, por exemplo, a revolução iraniana e a subsequente invasão da embaixada americana em Teerã, a CIA é que leva a culpa. Da mesma forma, quando o envolvimento sigiloso dos Estados Unidos em acontecimentos estrangeiros chega ao conhecimento da opinião pública, a CIA frequentemente é acusada de agir ilegalmente ou de inaptidão em suas missões. O desenvolvimento do jornalismo de investigação, juntamente com algumas restrições sobre o sigilo das atividades governamentais, tem demonstrado que a CIA tornou-se o principal órgão do governo sobre o qual se concentram as críticas relacionadas com a política externa e a política de segurança nacional.

A CIA é igualmente o órgão mais evidenciado quando o Serviço de Informações dos Estados Unidos é elogiado. Isto ocorre com muito menos frequência do que as revelações de questionáveis ou ineficientes atividades, uma vez que nenhum Serviço de Informações tem interesse em admitir que está obtendo êxito. A menção de sucesso elevaria o alvo da operação bem-sucedida a tomar precauções, invalidando assim o êxito alcançado. Portanto, um Serviço de Informações que está sendo bem-sucedido não pode revelar as suas operações; tampouco seria prudente mencionar os êxitos anteriores, pois isto alertaria os atuais e futuros antagonistas para os métodos operacionais, resultando assim em maior dificuldade para a coleta de informes. Esta relutância em admitir atividades envolvendo operações no estrangeiro justifica a expressão *nada a declarar*, fórmula padronizada pela qual a CIA responde às indagações. Isto deve ser interpretado literalmente, porquanto qualquer resposta sincera, negativa ou positiva, prejudicaria o Serviço de Informações dos Estados Unidos e seria útil para os presumíveis alvos da coleta.

Os problemas resultantes de tal situação foram sucintamente resumidos pelo Presidente John Kennedy na cerimônia de inauguração da sede da CIA em 1961, quando mencionou que os êxitos alcançados pelos órgãos de Informações permanecem desconhecidos, enquanto os seus fracassos são amplamente divulgados. Os efeitos deste dilema sobre o moral e a consciência profissional dos funcionários já foram analisados no capítulo V. Os efeitos no âmbito nacional não são, de modo algum, menos significativos nem menos profundos. Neste contexto, diversos observadores entendem diferentemente os processos e os produtos da atividade de Informações e são motivados por preocupações igualmente diferentes. As importantes instituições nacionais que afetam a política externa e a política de segurança nacional — a Casa Branca, o Conselho de Segurança Nacional, o Congresso, os meios de comunicação de massa e a opinião pública — fazem parte do âmbito nacional. Outras instituições ou fatores, cujos aspectos são discutidos no capítulo VII, fazem parte do cenário internacional e constam de aliados e adversários. Contudo, independentemente da particular instituição envolvida, existe um fundamental problema filosófico que permeia todos os processos e atividades da CIA e de outros órgãos da Comunidade de Informações.

O Sigilo numa Sociedade Aberta¹

Em uma sociedade aberta, pluralista e democrática, o pressuposto mais importante é de que o povo deve ser adequadamente informado a respeito das decisões políticas e da conduta do governo, a fim de que possa escolher os seus representantes. O pressuposto essencial de qualquer Serviço de Informações é o de que a segurança deve ser mantida, a fim de que se tornem válidas as Informações produzidas. Nos Estados Unidos, estas duas hipóteses são diametralmente opostas. A sociedade norte-americana é uma das mais abertas do mundo, dispondo de um vigoroso complexo de meios de comunicação cuja liberdade de investigação é protegida pela Constituição de um público que não é bem informado, mas que é bastante obstinado no que concerne aos assuntos internacionais, e de uma convicção liberal que frequentemente enfatiza os direitos individuais em detrimento das necessidades sociais. A cultura política dos Estados Unidos é caracterizada por uma desconfiança do grande, centraliza-

do e poderoso sistema governamental, que é indiferente para com os seus próprios cidadãos. Esta desconfiança se concentra frequentemente sobre os órgãos governamentais que devem atuar exclusivamente de maneira sigilosa — a Comunidade de Informações e especialmente o seu componente mais importante, a Agência Central de Informações (CIA).

Por sua própria definição, a atividade de Informações exige segurança. Não havendo segurança, as organizações congêneres adversárias poderão facilmente prever as decisões políticas dos Estados Unidos, possibilitando, ~~que~~ aos governos adversários obtenham vantagens sobre tais decisões. Se todas as atividades, métodos e fontes de Informações fossem revelados no âmbito nacional, também o seriam no âmbito externo. Considerando que existem adversários em todo o mundo empenhados em debilitar, se não ^o exilpsar os Estados Unidos, a revelação das atividades de Informações é contraproducente. Assim, os ditames de uma sociedade aberta são incompatíveis com os preceitos de uma eficiente Comunidade de Informações.

A história recente da Comunidade de Informações tem refletido um constante esforço no sentido de conciliar este dilema. A esquematização abaixo mostra as diversas respostas à questão do verdadeiro papel da atividade de Informações numa sociedade aberta.

abertura completa ceticismo aceitação sigilo total

Em um dos extremos estão aqueles que defendem uma abertura total. Esta posição acha que as atividades da Comunidade devem ser reveladas ao público e que suas operações internas e externas devem ser debatidas ostensivamente, e que a Comunidade deve receber o mesmo tratamento dispensado a qualquer outro órgão governamental. Entre os que advogam tais medidas inclui-se uma mistura de ativistas radicais dos direitos civis, organizações internacionais de frente e estrangeiros hostis aos Estados Unidos. Caso tais ideias vingassem, a Comunidade de Informações deixaria de ser uma útil e efetiva parcela do governo norte-americano, já que as suas atividades não poderiam ser exercidas e nem as Informações produzi

das seriam utilizadas na implementação das decisões políticas do governo. Tais defensores argumentam que os Estados Unidos devem ser uma sociedade livre, aberta, com um governo sensível às necessidades do povo. Em razão de ser o único componente da estrutura governamental legalmente protegido contra qualquer fiscalização por parte do público e dos meios de comunicação de massa, a Comunidade de Informações é o ponto focal para aqueles que defendem tais medidas. O princípio que fundamenta a idéia desses apologistas é o de que, se os Estados Unidos não podem ser uma sociedade totalmente livre e aberta, torna-se irrelevante o fato de este país ser ou não bem-sucedido em seus assuntos internacionais. Em essência isto é a opinião de um mundo isolacionista, uma vez que despreza qualquer possibilidade de hostilidade ou ameaça proveniente do exterior, em favor de esforços tendentes a melhorar as condições de liberdade no âmbito nacional.

No outro extremo estão as pessoas que consideram o mundo como um sistema antagonista que exige vigilância, unidade e constante preocupação com a supremacia internacional dos Estados Unidos. Os defensores desta posição argumentam que outras nações procuram enfraquecer ou mesmo subjugar os Estados Unidos, em uma ação firme e decidida para alcançar este objetivo. Tal desafio à existência e hegemonia dos Estados Unidos deve ser enfrentado com todos os meios necessários. O princípio que orienta estas pessoas é o de que as preocupações no âmbito nacional devem subordinar-se às exigências de ordem internacional. Isto implica que o sigilo deve ser completo não apenas para garantir que as nossas diretrizes políticas sejam formuladas e implementadas com êxito, mas para permitir igualmente que se empreendam, contra governos estrangeiros, atividades sigilosas de natureza militar, política, econômica e social. Esta posição reflete a noção de que o fracasso em reagir às ameaças externas resultará na eliminação dos Estados Unidos, tornando discutível a questão dos direitos civis. Esta é essencialmente uma opinião globalista que sugere a não existência de qualquer restrição do cidadão sobre o governo, completa confiança nos executores da nossa política, uma percepção extremamente otimista da capacidade dos Estados Unidos (e da Comunidade de Informações) e uma atitude etnocêntrica segundo a qual as decisões políticas norte-americanas são justificadas e pragmáticas, independentemente

das opiniões e aspirações de outros povos. Entre os seus defensores incluem-se conservadores politicamente extremados e alguns fundamentalistas religiosos.

Nenhuma destas opiniões extremas jamais obtiveram aceitação popular. Tais posições são rejeitadas pela maioria dos cidadãos e dos políticos, provavelmente porque são extremamente radicais e resultariam na eliminação de um dos dois princípios valorizados pela maioria dos norte-americanos: a presença dos Estados Unidos nos assuntos internacionais e a existência de um governo exequível, sensível e representativo. Em comparação com outros importantes países, os norte-americanos são mais pragmáticos do que visionários. A tendência da maioria dos cidadãos é ser favorável a uma posição menos extrema na questão do necessário e adequado papel do sigilo numa sociedade aberta. Tendo em vista que o pragmatismo determina frequentemente o efeito da opinião pública sobre tal assunto, os acontecimentos históricos, muitas vezes, exercem influência sobre as atitudes e opiniões relativas à Comunidade de Informações. Concomitantemente, a opinião pública frequentemente afeta a produtividade e as atividades da Comunidade. As recentes mudanças na atitude da opinião pública em relação à CIA ilustram a influência desses acontecimentos históricos.

Até a época da guerra do Vietnã, a maioria dos americanos apoiava uma forte e ativa política externa e endossava a necessidade de um vigoroso esforço da atividade de Informações em apoio a esta política. A guerra fria, que caracterizou as relações americano-soviéticas, presumia um adversário cuja agressividade manifestava-se de vários modos e ao qual se deveria oferecer resistência. Embora não aceitando a necessidade de um extremo sigilo, as exigências de segurança na atividade de Informações foram reconhecidas na medida em que não interferissem significativamente na política interna. Outro fator que contribuiu para tal atitude foi o sucesso alcançado durante esse período pelo mais importante órgão de Informações. Embora o fiasco da Baía dos Porcos, em 1961, presagiasse o fim do apoio popular assegurado à CIA na época de paz, atribuído à CIA, este órgão desempenhou missões na Itália (1948), no Irã (1953) e na Guatemala (1954), tendo reagido igualmente à maioria das tentativas soviéticas no sentido de desestabilizar go-

vernos aliados dos Estados Unidos em várias partes do mundo. A CIA, dirigida por Allen Dullès, de tradição familiar na vida pública e algo misterioso, era considerada como bem-sucedido, fascinante, dinâmico e adequado instrumento para enfrentar a nova espécie de ameaça representada pela URSS. Enquanto os norte-americanos percebiam que a missão de seu país era liderar um mundo não comunista assediado por adversários orientados pelos soviéticos, o sigilo numa sociedade aberta era aceito como uma necessidade, embora o sigilo absoluto não fosse considerado necessário nem tolerado. A CIA, os meios de comunicação de massa, o Congresso e os Presidentes da República, contribuíram para essa opinião. A CIA divulgava seletivamente os êxitos alcançados, a fim de realçar sua imagem, sem comprometer as suas operações ou métodos. A imprensa refletia uma opinião positiva das atividades da Agência, criando, às vezes, mitos acerca de como, por que e onde a CIA empreendeu suas atividades. O Congresso geralmente endossava a atividade da Agência e frequentemente preferia negligenciar as funções de fiscalização atribuídas ao Poder Legislativo. Os Presidentes da República utilizavam-se da Agência e de outros órgãos da Comunidade, quando outras repartições governamentais seriam mais apropriados. Assim, até a época da guerra do Vietnã, os profissionais de Informações (especialmente aqueles atuando na Divisão de Atividades Sigilosas, da CIA) eram geralmente celebrizados e qualificados como legítimos e essenciais agentes do governo dos Estados Unidos.

A guerra do Vietnã afetou profundamente os Estados Unidos sob muitos e variados aspectos. Teve numerosas consequências, porém a mais importante talvez tenha sido a capacidade e a disposição, cada vez mais crescente, de suscitar o questionamento da autoridade e a legitimidade do governo dos Estados Unidos. Os meios de comunicação de massa modificaram a sua opinião a respeito do governo norte-americano e, em muitos casos, adotaram uma atitude de oposição, hostilidade e dubiedade acerca da política e das declarações oficiais do governo. Esta mudança exerceu influência sobre a opinião pública, gerando dúvidas sobre grande parte dos pronunciamentos governamentais. Tal atitude de ceticismo foi reforçada pelo episódio de Watergate.

Exatamente quando estava terminando o envolvimento direto

dos Estados Unidos no Vietnã, e havia uma razoável expectativa no sentido do reconhecimento público sobre a legitimidade do governo norte-americano, vieram à luz as revelações do caso Watergate. O principal efeito deste episódio foi um maior enfraquecimento do apoio e da confiança da opinião pública em favor do governo. O fato de ter o Congresso desempenhado um papel importante na revelação das transgressões relacionadas com esse episódio contribuiu para que a opinião pública se concentrasse na Presidência da República e no Poder Executivo. Por volta de 1975, a combinação dos eventos da guerra do Vietnã com aqueles do caso Watergate resultou na percepção, pelo menos nos meios de comunicação de massa e em grande parte do Congresso, de que as prioridades da política interna e da externa precisavam ser reexaminadas. A questão do sigilo numa sociedade aberta foi levantada novamente, e a mudança no comportamento do público manifestou-se através de uma diferente e generalizada atitude em relação à Comunidade de Informações e ao seu mais importante órgão.

Em 1975, a Comunidade foi alvo de rigorosa devassa pública, sem paralelo na história. País algum jamais sujeitaria os seus sigilosos órgãos governamentais a uma tão ostensiva e ampla investigação. A Comissão Church no Senado, a Comissão Pike na Câmara dos Deputados e a Comissão Rockefeller na Casa Branca tomaram longos depoimentos e empreenderam amplas sindicâncias sobre as anteriores atividades da Comunidade de Informações. As comissões do Congresso conduziram os seus trabalhos ostensiva e publicamente, adotaram uma atitude hostil, acusatória e investigativa, além de tenderem, inevitável e irresistivelmente, a dramatizar os trânsitos processuais. Os depoimentos foram baseados em alegações de conduta ilegal ou imprópria, exercida ao longo dos anos pelos funcionários dos órgãos de Informações. Poucas vezes foram admitidas razões que legitimassem as operações sigilosas, e as comissões agiram na suposição de que a maioria das atividades sigilosas era indefensável. Na opinião mundial, as comissões do Congresso chegaram bem próximo da abertura total. É importante observar que nesse esforço, para revelar as atividades passadas, elas obtiveram a colaboração de uma imprensa que enfatizava o jornalismo investigativo e tendia a julgar o governo em função de uma série de ideais, de um Presidente não eleito e ansioso por evitar os equívocos do

seu predecessor e de um diretor da CIA que pretendia atender à convocação para depor no Congresso. Embora a Comissão Rockefeller de demonstrasse uma atitude menos hesitante e um procedimento mais conciliatório, suas conclusões foram semelhantes, em substância — se não em ênfase — àquelas oferecidas pelas Comissões Church e Pike.

Os inquéritos de 1975 revelaram apenas algumas violações da lei e, em parte, essas transgressões ocorreram porque as normas pertinentes à Comunidade de Informações são muito indefinidas. Não obstante, todas as comissões de inquérito concluíram ter ocorrido impropriedades na atuação da Comunidade, especialmente na área das operações sigilosas. As conseqüências de tais inquéritos fo-
ram variadas e profundas e indicaram que a opinião do público, fa-
vorável à existência de sigilo numa sociedade aberta, transforma-
ram-se em ceticismo. A atividade da Comunidade já não era automa-
ticamente aceita como legítima e necessária. Ao contrário, era
questionada e frequentemente considerada incompatível com os valo-
res da sociedade norte-americana. Em termos abstratos, a ativida-
de de Informações foi equiparada às ações de espionagem, de deses-
tabilização da economia de outras nações, de golpes de Estado e
de assassinatos de líderes estrangeiros. Tendo em vista que eram
atribuídas a tais atividades o mesmo e exagerado globalismo que
muitas pessoas associavam ao nosso envolvimento no Vietnã, elas
foram rejeitadas como desnecessárias, imprudentes e indignas ações
da política externa norte-americana, incompatíveis com as nossas
tradições e contrários aos ideais que os Estados Unidos devem pro-
jetar no exterior.

A mais importante conseqüência dos inquéritos efetuados em
1975 foi a legislação destinada a fazer com que os órgãos sigilo-
sos do governo norte-americano se tornassem mais abertos. De
acordo com a Lei de Liberdade de Informação, qualquer indivíduo po-
deria obter acesso à informação existente nos arquivos do governo,
se não fosse classificada. Embora isto permitisse que os cidadãos re-
velassem qualquer dado incorreto e potencialmente prejudicial a
eles mesmos, a lei era tão ampla em sua abrangência, que possibilita
a agentes espíões, atuando contra os Estados Unidos em favor de inte-
resses estrangeiros, determinar o grau de informação que o governo
possuía sobre eles. De acordo com a Lei Hughes-Ryan, oito dife-

rentes comissões do Congresso, e suas respectivas assessorias, deveriam ser informadas antes de ser empreendida pela Comunidade de Informações qualquer atividade sigilosa; isto significava que mais de 1.000 pessoas teriam conhecimento antecipado de tais ações. Além disso, se o membro de uma comissão desaprovasse a operação sigilosa poderia revelar este fato publicamente, sem incorrer em punição. Estas tentativas de tornar o governo mais aberto e mais responsável perante o povo e seus representantes foram reações às frustrações diante da derrota e, em última análise, do impopular esforço desenvolvido no Sudeste da Ásia, bem como das exorbitantes e ilegais atividades que caracterizaram o caso Watergate.

As atitudes relacionadas com o verdadeiro papel da Comunidade de Informações e com a aceitação de atividades sigilosas por órgãos do governo são condicionadas por muitos fatores. Os acontecimentos históricos e as várias épocas exercem uma influência significativa, uma vez que propiciam o fundamento para a opinião internacional. O exemplo histórico mostra que, quando os americanos percebem uma grande ameaça procedente do exterior, a importância e os êxitos da Comunidade de Informações aumentam, e que, quando o povo americano se acha despreocupado quanto aos riscos e às ameaças externas, a atividade de Informações é negligenciada ou seriamente limitada. Assim, a atitude assumida pelo público, no que tange ao sigilo numa sociedade aberta, varia e, numa grande e fundamental extensão, ocorre em função da opinião pública norte-americana a respeito do papel mundial desempenhado pelos Estados Unidos. Outros fatores que levam o público a aceitar ou apoiar uma ativa Comunidade de Informações estão relacionados com essa premissa fundamental.

Os diversos governos utilizam de várias maneiras a Comunidade de Informações. No capítulo V, são analisadas as consequências — para a própria Comunidade de Informações — das diferentes espécies de diretores designados para dirigi-la. Considerando que ao Presidente da República cabe nomear o diretor, o conceito que o Chefe do Executivo faz do mundo e dos Estados Unidos influencia necessariamente as operações e as atividades da Comunidade. O Presidente Eisenhower, por exemplo, apoiou uma CIA extremamente ativa, sob a direção de Allen Dulles. Já o Presidente Kennedy utilizou

com discernimento a CIA, fazendo-a um instrumento da política externa, especialmente no período subsequente ao desembarque na Baía dos Porcos, em abril de 1961. A preocupação do Presidente Johnson, centralizada no problema do Vietnã, levou-o a desprezar, em favor das análises elaboradas pelo Departamento da Defesa, as análises provenientes da CIA, embora utilizasse a Agência em atividades sigilosas no Sudeste da Ásia. O Presidente Nixon e o seu principal assessor para assuntos de política externa, Henry Kissinger, rejeitaram igualmente a maioria das análises produzidas pela CIA, por considerá-las demasiadamente liberais, e o próprio Nixon procurou utilizar a CIA em inconvenientes operações sigilosas e ações ilegais no âmbito nacional. O Presidente Carter reduziu consideravelmente as atividades sigilosas e a ênfase atribuída ao papel dos agentes (Humint) como meio de coleta de informes. Assim, a opinião do Presidente constitui um fator importante na determinação do procedimento, da oportunidade, da missão e do local em que a Comunidade de Informações deve atuar. As atitudes assumidas pelos meios de comunicação de massa representam outro fator decisivo para que possam ser entendidos os limites do comportamento da Comunidade de Informações. No período da guerra fria anterior ao envolvimento no Vietnã, a imprensa geralmente se manifestou favorável às atividades da Comunidade. A atividade sigilosa, em particular, era mitificada e respeitada. A Comunidade era apresentada como a principal arma americana na guerra fria. Na época do jornalismo investigativo, subsequente ao caso Watergate, os meios de comunicação de massa passaram a adotar uma posição desfavorável e, muitas vezes, até mesmo de hostilidade em relação à Comunidade. Embora o ceticismo e o antagonismo da imprensa em relação ao governo tenha sido uma característica geral desse período, isso ficou especialmente evidenciado em relação à Comunidade de Informações. Tal relacionamento, juntamente com as crescentes pressões geradas pela competição no âmbito dos próprios meios de comunicação de massa, e da persistente atração do público pelas atividades de espionagem e de Informações, significam que as versões a respeito da Comunidade são sempre novas, independentemente de sua veracidade, pertinência ou importância.

A atuação do Congresso também influencia o conceito da Comunidade de Informações no contexto da sociedade americana. As

comissões Church e Pike, refletiram a generalizada tendência, desenvolvida nos anos 1970, de o Congresso dispensar maior atenção aos fundamentos, ao estilo e à condução da política externa dos Estados Unidos. Embora essa tendência ainda persista no Congresso, uma lei recentemente aprovada indica uma alteração modesta no sentido de maior aceitação da Comunidade e das medidas que lhe devem ser proporcionadas. A Lei de Liberdade de Informação teve algumas de suas disposições modificadas, tais como aquelas que determinam a revelação de certos métodos e fontes utilizados na atividade de Informações. Da mesma forma, a Lei de Proteção à Identidade Funcional de 1982, proíbe a intencional revelação da identidade dos agentes do Serviço de Informações dos Estados Unidos.

Esta mudança de atitude do Congresso foi acompanhada igualmente por mudanças na opinião pública, na Presidência da República e até mesmo nos meios de comunicação de massa. Há dúvidas de que tal mudança venha a alcançar os níveis existentes na época da guerra fria. A questão fundamental é saber se a Comunidade de Informações pode corresponder às expectativas que acompanham tal mudança.

A aceitação de um papel mais significativo para a Comunidade implica a expectativa de que esta possa realizar tudo aquilo que dela se espera. Em fins dos anos 70, a Comunidade, e especialmente a CIA, teve a sua atuação inibida por Presidentes, pelo Congresso, pelos meios de comunicação de massa, pela opinião pública e até mesmo por suas próprias suposições de que, no passado, cometera impropriedades e ocasionais ilegalidades. As atividades sigilosas foram praticamente encerradas, a coleta de informes através de agentes (Humint) perdeu a sua ênfase, muitas fontes estrangeiras de informação suspenderam o fornecimento de dados com receio de terem suas identidades reveladas pelos meios de comunicação de massa. Os Serviços de Informações aliados, por motivos semelhantes, reduziram a sua cooperação, e o moral da Comunidade foi consideravelmente comprometido. Uma das consequências mais graves foi que, às vezes, as Informações produzidas não eram satisfatórias. O melhor exemplo de tal estado de coisas foi a surpresa experimentada pelo governo Carter no tocante à revolução iraniana e à invasão da embaixada dos Estados Unidos em Teerã. Isto foi um clássico fra

casso na produção de Informações, uma vez que alguns analistas elaboraram exatas estimativas sobre tais eventos. Grande parte deste fracasso pode ser atribuído à deficiente coordenação, discutida no capítulo V. Contudo o fiasco deve ser igualmente atribuído à tendência de *abandono da espionagem*, reinante no final dos anos 70. A decisão de reduzir a atividade de coleta através de agentes, (Humint) tomada pelo Presidente Carter e o DCI, Stansfield Turner, resultou em poucos relatórios concernentes ao estado de espírito e à atitude do povo iraniano em relação ao Xã.

Estas falhas serão sempre inevitáveis se não houver o apoio da opinião pública e da Presidência em favor da Comunidade de Informações. Mesmo esse com esse apoio, a Comunidade tem problemas de coordenação no que diz respeito à administração já discutidos no capítulo V. Os profissionais da atividade de Informações também enfrentam outros problemas no cenário internacional e que envolvem não apenas as relações com os aliados, mas também porfias com adversários.

Conclusão

A Comunidade de Informações é uma singular instituição do governo dos Estados Unidos. A fim de atuar com sucesso é necessário que o seu orçamento, grande parte dos seus funcionários, suas operações, alguns dos seus produtos e grande parte da sua estrutura interna devem ser mantidos em sigilo. A divulgação pública destes fatores invalidaria sua eficiência, especialmente no que tange às operações sigilosas. As exigências básicas de segurança contrariam os preceitos fundamentais de um regime aberto, democrático e representativo, e a necessidade que tem o público de conhecer as instituições governamentais. Esta é a questão essencial que aflige a Comunidade de Informações no âmbito nacional. Sem o devido sigilo e segurança, qualquer serviço de Informações torna-se virtualmente inútil. Entretanto, se o público não tiver conhecimento e consciência da importância deste serviço, uma organização dessa natureza constitui-se em potencial ameaça aos direitos e liberdades civis. As possíveis soluções para tal dilema vão desde o sigilo total à completa abertura, sem que nenhum dos extremos apresente uma solução adequada.

A experiência norte-americana com uma estável e eficiente Comunidade de Informações tem oscilado entre a aceitação e a rejeição do sigilo total. Os fatores críticos que explicam essa instabilidade têm sido a percepção de ameaça externa aos Estados Unidos, o relacionamento entre os meios de comunicação de massa e a Comunidade, o papel desempenhado pelo Congresso na formulação da política externa e da política de segurança nacional, bem como as opiniões do Presidente e da Casa Branca sobre o papel mundial dos Estados Unidos, e o que isso representa para a Comunidade de Informações. Embora tais fatores possam ser diferenciados analiticamente, na realidade, eles são inter-relacionados e representam o contexto da Comunidade no âmbito nacional. As atividades empreendidas pela Comunidade ou por seus órgãos são determinados por exigências de ordem nacional. No período anterior ao envolvimento no Vietnã e ao caso Watergate, esses fatores disseram respeito ao apoio a amplas e ativas operações no exterior, com a finalidade de implementar a política externa dos Estados Unidos. Desde meados dos anos 70, tais operações vêm sendo reduzidas na medida em que os norte-americanos passaram a reavaliar as suas relações com o governo, especialmente no tocante à política externa.

Essa mudança vem gerando um fundamental impacto sobre a capacidade da Comunidade para atuar no campo externo. A execução de operações no estrangeiro requer um certo grau de estabilidade, independentemente da forma que tais atividades possam assumir. Quer se trate de coleta sigilosa (espionagem), de atividades de contra-informação, de contra-espionagem ou de ação sigilosa, os agentes secretos dos Estados Unidos necessitam de um apoio que só poderá ser eficiente se for compatível. Uma simples análise da atuação da Comunidade no contexto nacional demonstrará a validade da presente conclusão.

N O T A S

1. Richard H. Blum, ed., *Surveillance and Espionage in a Free Society: A Report by the Planning Group on Intelligence and Security to the Policy Council of the Democratic National Committee* (New York, Praeger, 1972), Judith F. Buncher, et alii, eds., *The CIA and the Security Debate: 1971-1975* (New York, Facts on File, 1976), Peer De Silva, *Sub Rosa: The CIA and the Uses of Intelligence* (New York, New York Times Book Company, 1978), *Monograph on National Security Affairs, The CIA: Past Transgressions and Future Controls* (Providence, RI, Brown University, 1975), James A. Urry, *Secrecy and the Intelligence Community, Monograph on National Security Affairs* (Providence, RI, Brown University, 1976), U. S., Congress, House, Select Committee on Intelligence, *Hearings. Part 3. U. S. Intelligence Agencies and Activities: Domestic Intelligence Programs* (Washington, Government Printing Office, 1976), and U. S. Congress, Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities. *Final Report. Book II. Intelligence Activities and the Rights of Americans* (Washington, Government Printing Office, 1976).

CAPÍTULO VII

SERVIÇOS SECRETOS EM SOCIEDADES ABERTAS

A questão de como os Serviços Secretos funcionam em sociedades livres, ou até que ponto eles *podem* efetivamente funcionar, dadas as restrições de suas próprias estruturas políticas e sociais, é, em si mesma, interessante. Além disso, as atividades de Informações nos Estados Unidos são estorvadas, em alguns casos, pelas peculiaridades da organização burocrática, pressão política para obtenção de resultados sintonizados com suas estratégias, com partimentação do conhecimento, duplicação de esforços, e assim por diante. O objetivo deste capítulo é analisar a forma como outras democracias — Grã-Bretanha, Alemanha e Israel — procuraram resolver a contradição de Serviços Secretos em sociedades abertas, e avaliar o êxito que obtiveram em superar os problemas que perturbam o relacionamento entre os produtores e os usuários das Informações. Ao empreendermos o traçado de um contexto global, devemos também dedicar alguma atenção aos custos financeiros das operações de Informações. Devido à revolução tecnológica na coleta e análise de dados, os custos, hoje, não são apenas mais elevados do que nunca, como também chegaram a um ponto mal definido além do qual um aumento quantitativo de recursos não acarreta uma mudança qualitativa nos resultados. Teremos a oportunidade de constatar que, quando esse limite é ultrapassado, os Estados Unidos e a URSS passam a enfrentar literalmente os mesmos problemas. Apenas após havermos assimilado e comparado essas perspectivas, é que estaremos em condições de avaliar os objetivos e o funcionamento do KGB, no Capítulo 8.

Os objetivos das Informações são os mesmos em todo o mundo, mas a forma como esses Serviços funcionam varia de país para país, de acordo com as necessidades concretas, as tradições históricas e, acima de tudo, o contexto político em que operam. O Serviço de Informações americano se defronta constantemente com outros Serviços de Informações, sejam eles aliados, rivais ou inimigos; esses contatos podem ser tão instrutivos quanto a experiên-

cia histórica. É verdade que as circunstâncias políticas, a esfera de interesse, a estrutura e os meios de coleta dos Serviços de Informações têm experimentado profundas mudanças, especialmente neste século. Mas as emoções e o comportamento humano não mudaram, desde que tiveram início as primeiras operações de Informações, e são esses fatores, e não a tecnologia, que constituem a fonte dos problemas, bem como as realizações maiores do ofício.

O Serviço de Informações americano — conduzido de forma contínua e sistemática — é relativamente recente no cenário internacional. É bastante conhecido o fato de que a Divisão de Serviços Estratégicos (OSS), em seus primórdios, aprendeu muito com os britânicos, embora não se deva levar isso ao exagero; as artimanhas do ofício não eram tantas assim, e nem tão difíceis de aprender. Atualmente, existem três grandes diferenças entre as operações de Informações americanas e as de outras sociedades democráticas. Em primeiro lugar, os Estados Unidos são uma potência mundial, com interesses bem mais vastos do que os de outros países. Em segundo lugar, os Estados Unidos possuem meios de coleta que superam de muito os meios de que podem dispor os demais países. Ambas essas diferenças afetam o funcionamento das Informações como um todo, tanto em relação ao estilo, como ao conteúdo. A terceira diferença é que o Serviço de Informações americano funciona hoje num clima político adverso, muito mais adverso do que o ambiente em que atuam os Serviços de Informações de seus aliados. É verdade que o clima político está sujeito a mudanças — sob ameaça direta, a opinião pública americana tolera até mesmo ações clandestinas. Mas, no decorrer das duas últimas décadas, práticas americanas que não chegariam a levantar sequer um murmúrio de protesto, se exercitadas por outros países, provocaram uma grande celeuma em todo o mundo. As expectativas de abertura política em relação aos americanos são de tal monta que, mesmo quando a CIA foi menos fustigada, sabia-se mais sobre ela do que sobre qualquer outro Serviço Secreto. Sem essa abertura, um estudo como este teria sido impossível. O que não podemos saber ao certo é se, nessas condições, um Serviço Secreto pode realmente funcionar a contento.¹

No contexto global, ainda não se estabeleceu um consenso

sobre a posição dos espões e de seus mandantes, perante a lei internacional. A espionagem é, certamente, uma das mais antigas profissões,² mas esse problema só começou a merecer uma atenção filosófica sistemática a partir do período anárquico de lutas religiosas e dinásticas que se instalou na Europa nos séculos XVII e XVIII. Grotius, citando o antecedente bíblico de Moisés, achava que a espionagem estava baseada na lei das nações. No outro extremo estava Kant, que, em seu ensaio *Da Eterna Paz*, argumentava que, mesmo em tempo de guerra, a espionagem era, em si mesma, um ato diabólico que solapava os últimos resquícios da confiança internacional.

Em termos práticos, parecia adequado ameaçar o espião e seus cúmplices (mesmo os de identidade desconhecida) com a pena de esquartejamento — como na lei militar polonesa, em torno de 1690 — ou com outras medidas draconianas do mesmo estilo. No entanto, o empregador do espião não era tido como uma pessoa necessariamente desonesta, em função disso. Talvez essa atitude fosse simplesmente um reflexo das relações de poder naquela época, já que era mais fácil capturar um espião do que o seu mandante. Guy Fawkes foi submetido a um castigo exemplar — que deu azo a um feriado anual, na Inglaterra — ao passo que Francis Walsingham, que, a mando de Elizabeth I, levou a cabo inúmeras operações, empregando personagens de reputação muito mais duvidosa, é um herói nacional. Na medida em que possa haver um consenso sobre esse assunto, parece que um beligerante, ao utilizar-se de espões, age legitimamente, mas, em contrapartida, seu oponente age com igual justiça punindo-os.³

Embora a espionagem ainda possa ser punível — mesmo no Ocidente — com a morte, de uma maneira geral, a realidade tem abrandado os rigores da teoria. Como, virtualmente, todos os países praticam espionagem, se punições realmente severas fossem comumente infligidas aos espões, eles seriam uma espécie rara, em processo de extinção. Na verdade, a troca de espões condenados é a regra entre Estados soberanos, e não a exceção.

A concepção de espionagem, e não sua punição, é uma das coisas que indica, com grande precisão, se uma sociedade é livre

ou totalitária. Nesta última, é quase lícito dizer que tudo aquilo que não é expressamente permitido é proibido — talvez essa seja a melhor definição que se possa ter de uma "sociedade fechada". Mas o que pretendemos neste capítulo é analisar os problemas de Informações e de espionagem em "sociedades abertas" basicamente semelhantes aos Estados Unidos. É lógico, por conseguinte, começarmos com a Grã-Bretanha, nem que seja apenas para caracterizar as divergências porventura existentes na organização, nas atitudes e no grau de sucesso alcançado.

Grã-Bretanha

A surpreendente diferença de atitude em relação às atividades de Informações entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos fica bem caracterizada no caso de Sir Robert Baden-Powel, o fundador do escotismo, que não hesitou em espionar para o seu país em tempo de paz.⁴ Embora o seu prestígio tenha sofrido algumas flutuações, as atividades de Informações têm sido consideradas, de uma maneira geral, instrumentos legítimos e até mesmo essenciais da política, em toda a história da Inglaterra; Sir Francis Walsingham, no século XVI, e John Thurloe, membro do governo de Cromwell, no século XVII, se destacam entre os primeiros praticantes da moderna espionagem e contra-espionagem.

Os Serviços Militares de Informações surgiram inicialmente na época de Wellington, mas caíram no descrédito logo após o fim da era napoleônica. Nem mesmo os inúmeros reveses nas guerras coloniais e na Guerra da Criméia mudaram esse panorama, até o final do século XIX. Em 1887, foi criado o cargo de Diretor de Informações da Marinha e do Exército. Só em 1909 é que surgiu um Departamento do Serviço Secreto, que tratava tanto de assuntos internos como externos, antecipando, dessa forma, os futuros MI5 e MI6. Mesmo num plano puramente tático, o Serviço de Informações britânico teve, de início, um desempenho lamentável, como ficou evidenciado na Guerra dos Boêres. Nos anos subsequentes, houve significativos progressos caracterizados, por exemplo, pelas atividades da Sala 39 (Informações navais), na Primeira Guerra Mundial, e da ULTRA, na Segunda Guerra Mundial. Mas houve também marcantes exemplos de fracasso. A respeito de Burma, o General (posterior-

mente Marechal-de-Campo) Slim escreveu, em 1942, que "nosso Serviço de Informações era extremamente deficiente; éramos como um boxeador cego, tentando espreitar os movimentos de um adversário invisível".⁵ O incidente de Venlo, em 1939, quando dois importantes agentes britânicos foram detidos na fronteira da Holanda, revelou ao inimigo quase todos os segredos do Serviço Especial de Informações — SIS (MI6). Embora os britânicos tenham logrado acabar com todos os focos de espionagem alemã em seu país no início da guerra, eles próprios não obtiveram nenhum sucesso em espionagem, dentro do território alemão. Em ambas as guerras mundiais, os principais êxitos obtidos advieram dos avanços tecnológicos no campo das Informações, e não do fator humano.

A elevada reputação do Serviço de Informações britânico, nas décadas de 20 e 30, era, de uma maneira geral, imerecida. Além de alguns sucessos isolados, como a decifração do código diplomático soviético, na década de 20, e do código do Comintern, na década de 30, não lhe podem ser creditadas muitas outras operações de sucesso. Não há dúvida de que isso foi motivado, em parte, pelo seu diminuto orçamento (menos de £300.000, após 1919). Praticamente não existia um sistema de Informações políticas; o Serviço de Informações da Marinha, que tinha atuado com bastante eficiência na Primeira Guerra Mundial, tornara-se um remanso onde atuavam oficiais sem muito realce e em fim de carreira. A coleta de informes era lamentavelmente insuficiente e as Informações efetivamente recebidas eram, em grande parte, ignoradas pelos planejadores. Em consequência disso, os comandantes da esquadra inglesa estavam equivocados quanto à Marinha alemã, na década de 30, e ignoravam completamente o poderio naval japonês. Eles não previram a nova tática alemã de emprego de submarinos, nem a utilização da Força Aérea no mar. Foi apenas após 1936 que algumas das pessoas que ocupavam posições de influência começaram efetivamente a perceber que havia algo de muito errado no campo das Informações, e vários anos se passaram até que fosse possível estruturar uma organização realmente eficiente.⁶

Mas as deficiências não eram motivadas apenas pela escassez de recursos. No SIS (MI6), o desinteresse era a atitude predominante até algum tempo após o início da Segunda Guerra Mundial. Os

funcionários encarregados dos Serviços Secretos eram, com raras exceções, pessoas socialmente bem relacionadas, ou antigos oficiais do Exército, Marinha ou da Polícia indiana, que nem sempre tinham o indispensável tirocínio político para lidar com os novos perigos que ameaçavam a Inglaterra. Não havia dúvidas quanto ao seu patriotismo, mas sim quanto à sua capacidade de julgamento. Faltavam-lhes imaginação, conhecimento, e, de uma maneira geral, capacidade profissional — o que, neste contexto, significava a capacidade de atuar em condições muito diferentes das que existiam internamente. Portanto, quando rebentou a Segunda Guerra Mundial, a Inglaterra não tinha um Serviço Secreto à altura de suas necessidades.

Essa situação era surpreendente. A Inglaterra sempre fora a pátria das histórias de detetives e de espionagem. Milhões de leitores haviam lido, fascinados, as aventuras de Sir Percy Blakeney (*O Pimpínela Escarlata*) e de Richard Hannay e Sandy Arbuthnot, dois dos heróis mais populares de John Buchan. Autores famosos, como Somerset Maugham, A. F. W. Mason e Sir Compton Mackenzie se valeram de suas próprias experiências no desempenho de atividades militares ao escreverem seus romances de espionagem. Contudo, personagens como Richard Hannay eram, antes de tudo, espões cavalheirescos, amadores de talento servindo ao seu país numa hora de necessidade. Uma vez conjurado o perigo, eles voltavam para suas fazendas e clubes; nunca se sabia ao certo quem os substituiria. O tremendo interesse que esse campo despertava, com todo o seu potencial de engenhosidade e arrojo, nunca foi devidamente aproveitado de uma forma sistemática. Mesmo no decorrer da Primeira Guerra Mundial, ficou patente que a época do espião talentoso, agindo individualmente, estava chegando ao fim. Como enfatizou o Comandante Roskill, um dos mais destacados historiadores da Marinha britânica, as grandes conquistas de uma organização de Informações não estavam mais na dependência da pilhagem do cofre-forte de um diplomata estrangeiro ou da sedução de agentes por belas mulheres, mas consistiam na coleta sistemática de pequenos informes, reunidos a partir de uma variedade de fontes diferentes.⁷

Quando teve início a Segunda Guerra Mundial, uma nova geração de homens e mulheres surgiu no Whitehall, prontos para atuar

no campo das Informações. Entre eles estavam jovens conferencistas de universidades, cientistas, estudiosos de letras clássicas, filólogos, jornalistas que haviam morado no exterior — todos eles, de uma maneira geral, pessoas jovens e brilhantes, muitos deles excêntricos. A condução dos serviços propriamente ditos não sofreu grandes mudanças; os veteranos receberam a nova leva de recrutas sem muito entusiasmo, embora reconhecendo o fato de que eles eram necessários, mesmo que a maior parte deles não tivesse cursado as escolas públicas consideradas adequadas. Mas o sucesso do Serviço de Informações inglês durante a guerra iria ser assegurado por estes novos recrutas.

O Diretor do SIS (normalmente cognominado "C") durante a guerra foi o General Stewart Menzies, um produto de Eton e da Guarda Real. Os dois predecessores de Menzies haviam sido funcionários graduados da Marinha, ao passo que Kell, o Chefe da Contra-Informação (MI5), era um militar como todos os seus antecessores. O Diretor do Serviço de Informações da Marinha durante a Primeira Guerra Mundial foi o Almirante Reginald Hall, que ignorou praticamente o Ministério das Relações Exteriores e conduziu sua própria política externa; a publicação do telegrama de Zimmermann foi sua façanha mais notável.⁸ Na Primeira Guerra Mundial, o Almirante Hall controlara diretamente a "Sala 40", fonte da maior parte das Informações. Em contraposição, durante a Segunda Guerra Mundial, Menzies constava apenas nominalmente como encarregado de Bletchley, onde o tráfico da Ultra era decodificado. Sua influência, por conseguinte, foi muito menor, em comparação com a de seu predecessor.

Durante o período entre as duas guerras, as atividades de Informações inglesas se ressentiram de uma adequada coordenação funcional e de uma liderança unificada. O SIS estava empenhado apenas na coleta de Informações; as outras funções das Informações — avaliação e disseminação — permaneciam fora de sua esfera de atuação. Longe de haver uma disputa pelo controle das Informações (como nos Estados Unidos, após a Primeira Guerra Mundial), ninguém estava realmente interessado nisso, na Inglaterra. O Ministério das Relações Exteriores proporcionava uma pequena verba e (relutantemente) alguma cobertura; os agentes do SIS apareciam no exterior

como empregados da Divisão de Controle de Passaportes. O Ministério das Relações Exteriores não tinha um conceito muito elevado do SIS; os diplomatas, em sua maioria, estavam convencidos de que as informações colhidas através de seus próprios canais eram infinitamente superiores, não obstante o fato de que o Ministério das Relações Exteriores não dispunha, nessa época, nem mesmo de um setor apropriado de pesquisa. Os embaixadores e seus auxiliares desempenhavam não apenas o papel de coletores e avaliadores de informes, como também o de veículo de transmissão das informações ao Ministro do Exterior. A Escola de Códigos e Cifras do Governo, que haveria de desempenhar um papel fundamental a partir de 1939, fora criada após a Primeira Guerra Mundial. Chefiada por um oficial de marinha reformado, era "uma filha adotiva do Ministério das Relações Exteriores, sem nenhum direito de família, e a parenta pobre do SIS, cujas atividades em tempo de paz consumiam quase toda a verba disponível".⁹ Ao mesmo tempo, organizações de informações de diversos tipos continuavam a existir nas Forças Armadas. O reconhecimento aéreo, que teria uma participação importante na Segunda Guerra Mundial, foi inaugurado pela RAF em meados da década de 1930, mas quase que por acaso. Como não havia nenhum mecanismo para desenvolver adequadamente as novas técnicas, esse reconhecimento foi "arrendado" temporariamente a uma empresa particular, que atuava como subcontratante.

Um novo impulso no sentido de promover a coordenação das diferentes atividades de informações surgiu em 1937, às vésperas da guerra. Este estímulo partiu da constatação de que os fatores de ordem econômica estariam provavelmente fadados a desempenhar um papel de extrema importância num conflito que se fazia iminente; de que a guerra moderna envolveria todos os recursos de uma nação, e de que a zona de operações seria grandemente ampliada em face do progresso da aviação.¹⁰ No entanto, transcorreram ainda dois anos para que o Comitê Conjunto de Informações (JIC) começasse a funcionar sob a presidência de um representante do Ministério das Relações Exteriores. Até essa data, as informações militares e políticas haviam sido mantidas separadas. O Ministério das Relações Exteriores não confiava nas estimativas militares e fornecia muito poucas informações às Forças Armadas. Praticamente não existia nenhuma avaliação sistemática antes do início da guerra, salvo

as estimativas anuais preparadas pelas Forças Armadas. Informações não processadas eram recebidas e passadas adiante, numa forma mais ou menos aleatória, aos diferentes usuários. A partir de 1939, uma Central de Relatórios de Situação publicava relatórios diários e um comentário semanal sobre a situação internacional.

Durante os anos de guerra, as atividades de Informações tiveram uma grande expansão, embora houvessem ocorrido apenas poucas inovações organizacionais. O JIC formou a sua própria equipe de auxiliares para coordenar, avaliar e disseminar o fluxo de Informações. Isso possibilitou ao JIC concentrar-se em sua função básica, que era dirigir e orientar as Informações. Uma outra inovação importante foi o estabelecimento do Grupo Executivo de Operações Especiais (SOE). A missão oficial do SOE não era coletar informes, mas desenvolver atividades secretas e de sabotagem — "colocar a Europa em polvorosa". Mas, na verdade, o SOE tornou-se uma importante fonte de informações em diversos países da Europa, inclusive na Dinamarca, na Polônia e na França.

Havia constantes atritos entre o SIS e o SOE; organizacionalmente, este último era parte integrante do Ministério para a Economia de Guerra. O SIS considerava a entidade rival como pouco profissional e mal-orientada; além do mais, havia uma intensa competição pelos limitados recursos financeiros e logísticos, o que era provavelmente a maior causa do conflito. De vez em quando, havia interferências entre as duas organizações em países neutros ou inimigos, porque elas dificilmente compartilhavam suas informações. Por outro lado, a existência dessas organizações rivais tornava mais difícil para os alemães infiltrar as redes de Informações inglesas. Entretanto, no cômputo final, parece que essa duplicação trouxe mais prejuízos do que benefícios.

Os sucessos e fracassos dos Serviços de Informações ingleses durante a guerra têm sido amplamente debatidos. De uma maneira geral, os êxitos começaram a surgir cedo, nos combates contra a Força Aérea alemã; em contraposição, as repetidas falhas do Serviço de Informações da Marinha foram quase uma calamidade — as perspectivas de êxito só começaram a surgir no final da primavera de 1943. As informações que os ingleses tinham sobre o exército ale-

mão, começando com as campanhas da África do Norte, atingiram seu ponto máximo no verão de 1942, exatamente quando a necessidade dessas informações se tornou mais crucial. Informações políticas detalhadas já existiam por volta de 1940-41; assim é que os dirigentes ingleses tiveram conhecimento dos preparativos de Hitler para invadir a União Soviética, embora o JIC, por uma série de razões, só tivesse acreditado plenamente nas evidências cerca de duas semanas antes do evento.

Os feitos da HUMINT inglesa foram bastante modestos. De uma maneira geral, nem ingleses, nem americanos, nem russos conseguiram infiltrar-se na Alemanha. As redes de agentes foram desbaratadas em pouco tempo, a infiltração era praticamente impossível e as poucas informações emanadas dessas fontes não se podiam comparar ao fluxo sistemático de mensagens recebidas através da SIGINT. A maior parte das informações confiáveis provinha de "meios técnicos", especialmente da SIGINT, e, numa menor extensão, de fotografias. Se a característica básica da Primeira Guerra Mundial foi o duelo entre baterias de artilharia, a Segunda Guerra Mundial foi caracteristicamente uma guerra de SIGINT. Jamais antes ou depois, na história das guerras, cada lado soube tanto sobre os preparativos do outro, e, muitas vezes, até sobre suas intenções. A partir de 1942, os Aliados sabiam certamente muito mais sobre os alemães do que vice-versa. Ao mesmo tempo, havia setores inteiros de informações que a SIGINT não podia cobrir; mesmo em condições ideais, quando as informações eram detalhadas e fidedignas, ainda pairavam dúvidas sobre as intenções do inimigo.

Se o período áureo do Serviço Secreto inglês foi durante a Segunda Guerra Mundial, a ele se seguiram anos desastrosos. Successivos escândalos envolvendo espões abalaram a reputação da Inglaterra — a infiltração soviética parece ter sido completa. Embora alguns casos de suposta espionagem ainda permaneçam nebulosos até hoje, os exemplos comprovados de traição são numerosos e perturbadores. Poder-se-ia argumentar que o Serviço Secreto inglês tornara-se menos importante com o declínio da Inglaterra no cenário mundial. Entretanto, embora a Inglaterra não fosse mais uma potência mundial, ela ainda ocupava uma posição-chave como membro da OTAN e, como tal, continuava a ser um alvo importante para a

espionagem soviética. Até por volta de 1970, havia indícios de que alguns contemporâneos de Kim Philby e Anthony Blunt ainda estavam operando, sem terem sido descobertos. Após essa data, presume-se que eles devam ter chegado ao fim de suas carreiras. Mas os casos de Blake, Vassall, Bettaney e Price, espões recrutados no período do pós-guerra, demonstraram que a segurança interna ainda era deficiente, ocasionando novos problemas entre a Inglaterra e seus aliados.

A Contra-Informação (MI5) teve que arcar com o ônus dos escândalos. Seus sucessivos diretores tiveram que dedicar a maior parte do seu tempo a comparecimentos perante comitês de investigação para responder pelos erros de seus predecessores. Com um mínimo de publicidade, foram feitas algumas mudanças de vulto. A base de recrutamento para o MI5 e o MI6 (agora com as novas denominações DI5 — Diretoria dos Serviços de Segurança — e DI6) sofreu modificações, e os novos diretores não eram mais militares, e sim diplomatas e funcionários do Governo, ou ainda servidores egressos dos quadros dos Serviços Secretos. Em 1965, o Ministério da Defesa criou uma Diretoria Geral de Informações (DIS), que incorporou as Seções de Informações das Forças Armadas. O primeiro Diretor dessa nova organização foi o General-de-Divisão Kenneth Strong — oficial de ligação de Eisenhower, como chefe do Setor de Informações. Os Serviços de Informações da Marinha, Força Aérea e Exército ainda eram responsáveis pela coleta de informes e pela segurança interna, mas a avaliação e a disseminação das Informações estavam a cargo de um órgão central, o Comitê Conjunto de Informações (JIB). Esse órgão lida não apenas com Informações militares, como também com todos os assuntos políticos e econômicos que possam interferir na estratégia global. A Diretoria Geral de Informações está dividida em cinco setores principais: Divisão de Informações Militares, Divisão de Informações Técnicas e Científicas, Divisão de Informações Econômicas, Divisão de Apoio Administrativo e a Direção. A organização, como um todo, está subdividida em cerca de cinquenta departamentos.¹¹

Há alguns aspectos relevantes, peculiares ao Sistema de Informações da Inglaterra, que merecem ser mencionados. O Ministério das Relações Exteriores possui um departamento de pesquisa, com

atribuições semelhantes ao INR, porém de menor porte. O Comitê Conjunto de Informações, criado durante a Segunda Guerra Mundial, continua em funcionamento. Denominado atualmente Comitê de Informações da Defesa (DIC), é chefiado, como anteriormente, por um representante do Ministério de Relações Exteriores, normalmente um vice-subsecretário. Ele atua como um órgão coordenador das informações recebidas de todas as agências, tanto políticas como militares. A Comissão Franks, estabelecida após a Guerra das Malvinas, recomendou que o JIC se tornasse mais independente dos departamentos governamentais que o constituem, e que o seu presidente fosse, no futuro, nomeado pelo Primeiro-Ministro, que fizesse parte do Conselho de Ministros e atuasse em tempo integral. Desde 1970, há também um coordenador de Informações e Segurança no Conselho de Ministros. O Comitê Oficial de Segurança é um órgão interno, que não deve ser confundido com a Comissão de Segurança, que é um grupo de supervisão externa, geralmente chefiado por um juiz altamente graduado, e composto por antigos subsecretários de carreira e por oficiais militares. O coordenador está diretamente subordinado ao Primeiro-Ministro e atua nos dois sentidos, fornecendo ao Primeiro-Ministro as informações oriundas do MI5, MI6 e DIS, e levando a essas agências as determinações do Primeiro-Ministro. O equivalente britânico da NSA é o Quartel-General de Comunicação do Governo (GCHQ), em Cheltenham, que conta com dois regimentos de Comunicações, além de servidores civis; no total, abrange mais de seis mil pessoas. A própria NSA tem diversas bases na Inglaterra e na Escócia. Tanto o GCHQ como o MI6 estão sob o controle do Ministério das Relações Exteriores. Essa estrutura tem sido criticada por renomados estudiosos do Sistema de Informações britânico, por julgarem que as atitudes e os pontos de vista peculiares do Ministério das Relações Exteriores podem ter um impacto negativo sobre a coleta e a avaliação das informações.

Embora as agências de informações inimigas conhecessem bastante — pelo menos até recentemente — as atividades dos Serviços Secretos britânicos, o Estatuto dos Assuntos Secretos Oficiais, de 1911, manteve esse conhecimento fora do domínio público. Mas já que o KGB provavelmente não deve ignorar o fato de que o quartel-general do MI5 está localizado na Curzon Street, e que o MI6 tem a sua sede num edifício ao lado da estação do metrô Lambeth North,

por que então tentar esconder isso do público? Também não se sabe ao certo por que, tantos anos decorridos após o evento, os arquivos dos Serviços Secretos devem permanecer fechados. Alguns suspeitam de que isso tem menos a ver com a defesa do Reino do que com o desejo de encobrir erros passados. De uma maneira geral, os sucessivos governos britânicos aceitaram a advertência de Austin Chamberlain, na década de 20, de que fazia parte "da natureza de um Serviço Secreto que ele fosse efetivamente secreto, e se as coisas começam a ser reveladas, é óbvio que deixa de existir qualquer Serviço Secreto, e que teremos de prescindir de sua ajuda".¹² Depois que renunciou ao posto de Primeiro-Ministro, Harold Wilson declarou que via tão raramente os chefes do MI5 e MI6, que confundia os nomes de seus diretores. Harold McMillan, um homem de excelente memória, não conseguia lembrar, anos mais tarde, ou não fazia questão de declarar publicamente, quem fora o chefe do MI5 em sua época. Quando Furnival Jones foi Diretor do MI5, ele observou que houve "um certo desgaste daquilo que fora antes um posicionamento extremamente rígido" (conservar em segredo os nomes dos chefes dos serviços de segurança até o seu afastamento), e ele se mostrou claramente contrário a isso: "Não mantenho relações diretas com a imprensa. Até onde se pode ir? Se publicam o meu nome, por que não publicar o do meu substituto? E se o nome do meu substituto for divulgado, por que não divulgar o dos meus diretores subordinados? E antes que se tome pé na situação, a imprensa estará publicando o nome das pessoas que dirigem os agentes e estampando suas fotografias nos jornais..."¹³

Essa conduta sigilosa tem sido alvo de ataques cada vez mais intensos por parte de diferentes grupos de pessoas -- pelos que consideram os Serviços Secretos como sustentáculos de um sistema que eles desejam banir, por cidadãos preocupados com os sucessivos escândalos de espionagem, agravados pelas suspeitas de que tiveram a mais ampla cobertura, por jornalistas que reivindicam o direito das pessoas de tomarem conhecimento dos fatos. As "recomendações" oficiais feitas aos jornais, para que não publiquem informações sobre certos assuntos considerados "sensíveis", têm sido ignoradas com frequência. Alguns periódicos marginais começaram mesmo a se especializar em revelações sobre os Serviços de Informações britânicos. Na maioria dos casos, as autoridades mostravam-

se relutantes em processá-los, talvez por temerem que, num julgamento, pudessem ser divulgadas ainda mais informações. Ironicamente, a Lei dos Assuntos Sigilosos Oficiais havia sido promulgada precisamente porque, de outra forma, seria impossível obter provas de culpabilidade, em casos dessa natureza, sem que fossem revelados segredos de Estado.

O fato de os Serviços de Informações britânicos existirem numa espécie de limbo legal — eles não são estabelecidos através de estatuto legal, nem são reconhecidos pelo direito consuetudinário — gera necessariamente uma certa ambigüidade em torno das linhas de comando.¹⁴ O MI5 não está fundamentado num ato do Parlamento, ao passo que o MI6 tem sua existência legalmente definida pela Resolução do Serviço Secreto. A quem são subordinadas as agências? É claro que não ao Parlamento, o qual, através de uma resolução secreta, aprova anualmente a dotação orçamentária do MI6. Em consequência de uma determinação baixada pelo Ministro do Interior, em 1952, o Diretor-Geral do Serviço de Segurança (MI5) está individualmente subordinado àquela autoridade, embora essa organização não faça parte do Ministério do Interior. Em determinadas ocasiões, o Diretor-Geral tem o direito de dirigir-se diretamente ao Primeiro-Ministro. A diretriz de 1952 também estabeleceu que o MI5 faz parte das forças de defesa da nação; ele deve permanecer absolutamente isento de qualquer influência política; qualquer investigação por parte dos departamentos governamentais só pode ser levada a efeito se o assunto disser respeito à defesa do Reino; além disso, os ministros, ao obterem informações através do MI5, não devem exigir a apresentação de detalhes não pertinentes, pois receberão apenas "as informações necessárias ao esclarecimento do assunto sobre o qual solicitaram orientação".¹⁶

A "doutrina" de 1952 não contribuiu muito para tornar mais clara a posição do MI5. Em 1945, as autoridades do alto escalão do governo haviam concluído que a designação do Diretor do MI5 era uma questão da maior responsabilidade, pois este cargo "demandava uma experiência incomum, aliada a uma rara combinação de qualidades".¹⁷ Mas, uma vez designado o homem certo, não havia outra alternativa senão dar a ele o mais amplo arbítrio, tanto em relação aos meios utilizados, como ao modo de usá-los — desde que não ul-

trapassasse os limites da lei. Como o MI6 não deve envolver-se em atos de violência, e o MI6 não está autorizado a impedir qualquer pessoa de deixar o Reino Unido, há sempre o risco de ser cometida alguma ilegalidade, ao interrogar-se alguém sem o seu consentimento, ou mesmo colocar dispositivos de escuta em aparelhos telefônicos sem a autorização do Ministro do Interior.

Alguns primeiros-ministros do período do após-guerra tiveram um maior controle sobre os Serviços Secretos do que outros. O Primeiro-Ministro James Callaghan divulgava seus encontros com os chefes dos Serviços Secretos e até mesmo os assuntos discutidos; a Sra. Thatcher anunciou à Câmara dos Comuns que havia dado ordem ao MI5 para que este informasse diretamente ao Ministro do Interior (e a ela própria) se algum ministro, ex-ministro ou algum funcionário graduado do governo pudesse representar ou ter representado um risco para a segurança do país.¹⁸ Todavia, primeiros-ministros são reconhecidamente pessoas muito ocupadas; não podem, na verdade, devotar muito tempo e energia aos assuntos relacionados com os Serviços Secretos. Em consequência, a eficácia do controle e da orientação depende, em grande parte, da personalidade e do modo de atuação do coordenador de Informações do Primeiro-Ministro. Porém, como nem o coordenador nem o Comitê de Informações da Defesa dispõem de uma equipe numerosa de auxiliares, o controle e a orientação ficam necessariamente restritos aos assuntos de importância capital. No que diz respeito à administração dos Serviços Secretos, não existe realmente uma fiscalização. Uma vez nomeado o diretor, a maior parte dos assuntos e das decisões fica a seu critério.¹⁹

Os Serviços Secretos ingleses, com seus pontos altos e baixos e suas inconsistências, são bem um produto da cultura britânica e de seu sistema político. Os registros revelam feitos brilhantes de grupos e de indivíduos, por vezes uma forma criativa de atuação que não encontra paralelo em nenhum outro país, uma admirável discrição, e, em alguns aspectos, um elevado grau de profissionalismo. O perfeito entrosamento entre a rede nacional de informações e as polícias locais, um sistema singular, porém eficiente, tem causado inveja aos membros da Comunidade de Informações americana. Contudo, um certo espírito elitista e exclusivis-

ta, e uma relutância em "imiscuir-se" nos assuntos dos colegas de profissão têm sido a causa dos principais malogros no campo da segurança interna. Durante muitos anos, o sistema teve como base o pressuposto de que qualquer um que fosse proveniente de uma boa família e tivesse frequentado uma boa escola, não poderia jamais ser um traidor. (Como afirmou Carruthers, em *O Enigma das Areias*, de Erskine Childers: "O inglês que trabalha em favor do inimigo é a criatura mais vil da face da terra".)

Mas os Philbys, os Burgueses, e os Macleans não mais comungavam desse sistema ético elementar; alguns de seus amigos argumentavam que, estritamente falando, eles não eram nem mesmo traidores, pois, para começar, como podia alguém trair uma causa em que ele próprio não acreditava? Negligência, uma carência elementar de compreensão política, um código de conduta cuja maior transgressão era a denúncia de um amigo, tudo isso levou a um acobertamento de conseqüências desastrosas. Daí, os reveses ocorridos nos últimos anos, que deram origem a estudos mais minuciosos relacionados com a segurança interna, dentro do próprio Sistema de Informações britânico. Entretanto, embora o Serviço Secreto inglês seja de reduzidas proporções, e embora ele não tenha, nem de longe, o grau de influência que os leitores de livros de espionagem são levados a crer, o seu profissionalismo é ainda tido em alta conta pelas outras agências.²⁰

Alemanha

Ao contrário do que comumente se acredita, os estrategistas políticos alemães, de uma maneira geral, não têm dado muito valor às Informações. Bismarck tinha um assessor particular, um policial malsucedido chamado Wilhelm Stieber, que lhe fornecia informações pessoais interessantes sobre seus inimigos, e, ocasionalmente, algumas Informações militares, mas ele nem sonharia em consultar Stieber sobre assuntos de Estado. Não havia nenhum serviço de Informações políticas na Alemanha até às vésperas da Primeira Guerra Mundial, e, na área militar, um oficial de estado-maior coordenava as atividades de cerca de uma dúzia de oficiais subalternos nas fronteiras com a Rússia e a França. Quando o Major Walther Nicolai foi nomeado Coordenador-Chefe do Serviço de Informações

alemão, em 1914, ele constatou, com tristeza, que os russos, os franceses e os ingleses levavam uma enorme vantagem, por terem compreendido, bem mais cedo, a importância das Informações na guerra moderna. O trabalho de Nicolai não era levado muito a sério por seus superiores — embora sendo um oficial de posto não muito elevado, ele ficou encarregado não só das atividades de Informações durante todo o período da guerra, como também foi o Chefe da Censura e o Diretor da Propaganda Interna.

Portanto, não é surpreendente que o Serviço de Informações alemão não tenha realizado grandes feitos durante a Primeira Guerra Mundial. Com algumas exceções, motivadas principalmente pela interceptação de despachos telegráficos, os líderes alemães não tinham muito conhecimento do que estava se passando do outro lado. Inicialmente, eles não deram muita importância a esse fato, na presunção de que a guerra chegaria ao fim em poucos meses. Quando ficou claro que a guerra teria uma longa duração, era tarde demais para se criar uma organização de Informações de nível elevado. Os oficiais alemães ainda se mostravam menos interessados em tecnologia do que os britânicos e franceses; os carros de combate, por exemplo, foram uma surpresa total para os alemães. Por outro lado, seria difícil apontar algum grande sucesso alcançado pelos Aliados contra os alemães, por intermédio dos Serviços de Informações. Durante todo o período da guerra, os franceses mantiveram um espião em posição altamente privilegiada no quartel-general alemão, da mesma forma como os alemães tinham um importante agente infiltrado na sede do Departamento de Censura de Londres. Ambos permaneceram incógnitos, mas nenhum deles causou impacto no curso dos acontecimentos, pois não havia nenhuma maneira de passar as informações para seus respectivos chefes em tempo útil.

A segunda fase importante da história do Serviço de Informações alemão começou nos primeiros dias da república de Weimar e perdurou até 1945. A pequena seção de Informações do Reichswehr concentrava-se em atividades meramente defensivas, daí seu nome *Abwehr*, ou seja, defesa. Foi apenas quando Hitler deu início ao rearmamento que a *Abwehr* (agora com a nova denominação, *Ausland-*
-Abwehr, ou seja, Defesa contra Potências estrangeiras) teve ampliado o seu campo de atuação, passando a dedicar-se tanto à espio

nagem ativa como à contra-espionagem. A *Abwehr* tinha também uma seção de operações secretas, mas a maioria das ações de sabotagem e atividades semelhantes eram atribuídas a unidades especiais patrocinadas e controladas pelo partido, através da Seção VI do Departamento Central de Segurança. Por várias razões, inclusive políticas, Hitler decidiu não unir esses dois órgãos.

O Serviço de Informações alemão, durante a guerra, foi tão sistemático e metuculoso como o dos Aliados ocidentais, mas não tinha muita criatividade. Ao contrário da Inglaterra, a Alemanha nazista não abriu espaço, no campo das Informações, para os adventícios e excêntricos de talento. O Serviço de Informações alemão do pós-guerra teve inicialmente como base o *Fremde Heer Ost*, do General Reinhard Gehlen. No princípio, era uma organização semi-oficial, financiada pelos Estados Unidos; em 1956, tornou-se o Serviço Oficial de Informações Externas da Alemanha, o *Bundesnachrichtendienst*, ainda sob a chefia de Gehlen.

No decorrer da primeira década após a guerra, a organização de Gehlen manteve-se geralmente bem informada sobre os acontecimentos na União Soviética e Europa Oriental, mormente em face do interrogatório sistemático de muitos milhares de prisioneiros de guerra alemães que retornaram do Leste (Operação Hermes). A fronteira com a Alemanha Oriental ainda não estava fechada nessa época, e os auxiliares de Gehlen recrutavam agentes entre os membros do governo da Alemanha Oriental; houve infiltração até mesmo no serviço de espionagem da Alemanha Oriental. Após 1956, muitas dessas fontes de informações começaram a se dissipar; nessa altura, o fluxo de retorno de prisioneiros de guerra estava bastante reduzido e o Serviço de Contra-Inteligência da Alemanha Oriental tornava cada vez mais difíceis as atividades dentro do território da República Democrática Alemã (GDR). Além disso, a capacidade analítica e integrativa do BND era inferior à da CIA, ou à dos Serviços de Informações britânicos. Ainda assim, continuava o êxodo da Alemanha Oriental, até que foi construído o Muro de Berlim, em 1961.

No final da década de 50, o perfil e o trabalho do BND começaram a se modificar. Até 1956, o BND concentrara seus esforços sobre a União Soviética e Europa Oriental, com ênfase nas In-

Em 1968, o General-de-Divisão Gerhard Wessel, que havia atuado na área de Informações militares durante a guerra, sucedeu a Gehlen. O estilo de Wessel era muito diferente do estilo do seu antecessor; acima de tudo, ele tinha um modo de ser muito menos personalista e menos irritante. Wessel tentou restaurar o clima de confiança dentro do Serviço e melhorar o relacionamento com o governo e com os líderes dos partidos políticos. Contudo, ele e o BND encontraram algumas dificuldades, em parte em razão de pressões políticas internas, e, em parte, em função dos constantes esforços da União Soviética e da Alemanha Oriental para se infiltrarem no Serviço e levá-lo ao descrédito. Também não foi fácil para Wessel fornecer as informações políticas de que Bonn necessitava. Nem Gehlen nem Wessel eram filiados a qualquer partido político, mas ambos estavam mais ou menos identificados com a linha política da União Democrata-Cristã (CDU). Gehlen tinha a reputação de ser um conservador intransigente, embora tivesse mantido alguns contatos com Kurt Schumacher, Presidente do Partido Social Democrata após a guerra, e, posteriormente, com outros líderes deste partido. Num episódio que ficou famoso — o caso Spiegel — Gehlen se colocou frontalmente em oposição a Adenauer.²²

À medida que as arraigadas desconfianças dos líderes da Alemanha Ocidental em relação ao Bloco Comunista cediam lugar a um clima de grandes expectativas, durante a *Ostpolitik* de Willy Brandt, o BND passou a ser alvo de ataques e a ser tratado como um anacronismo reacionário, que nutria temores ultrapassados em relação ao perigo comunista. É verdade que, de tempos em tempos, surgiam novas revelações acerca de atividades de espionagem dos soviéticos e dos alemães orientais na *Bundesrepublik* (BRD), mas os líderes políticos achavam que não se devia permitir que esses pequenos contratemplos interferissem no espírito da *détente*. Em 1969, os social-democratas compartilharam pela primeira vez o poder, em nível nacional; posteriormente, eles se tornaram membros majoritários do governo de coalizão de Bonn. Não é de surpreender, portanto, que quisessem exercer controle sobre o BND. Dieter Blotz, um político do Partido Social-Democrata, foi nomeado Vice-Diretor, e ocorreram várias outras mudanças nos altos escalões do BND. Quando Wessel aposentou-se, o Dr. Klaus Kinkel, um funcionário civil categorizado, foi nomeado Diretor do BND. Não foi pro-

priamente uma designação política, mas o fato de Kinkel ser tido como simpatizante do Partido Liberal (o membro minoritário da coalizão) pode ter tido influência em sua escolha. Quando os democrata-cristãos ascenderam ao poder, liderados por Helmut Schmidt, Eberhard Blum, um membro graduado do Serviço de Informações e simpatizante da União Democrata-Cristã, foi designado para a chefia do BND.

A politização do Serviço foi considerada responsável por alguns "vazamentos" de informações, os quais causaram bastante prejuízo à organização e desviaram do rumo algumas de suas atividades. E, o que é mais importante, tem-se argumentado que, em consequência de pressões externas — ou da percepção dessas pressões — os relatórios de Informações perderam uma parte de sua objetividade. Se, na década de 50, o BND mostrou-se inclinado a ter uma visão demasiado alarmista e obscura das potencialidades e intenções soviéticas, a expectativa, na década de 70, entre os estrategistas políticos, era de receber "boas" notícias do Leste, o que os levava a esperar que os relatórios de Informações viessem a corroborar essa tendência. Segundo algumas fontes, a distorção foi mesmo muito mais palpável no início dos anos 70 do que vinte anos antes, uma vez que Gehlen mostrara-se sempre muito mais interessado no campo das Informações militares do que na área política, e sempre tivera um bom desempenho na obtenção daquelas Informações, ao passo que, na época da *Ostpolitik*, a ênfase era nos relatórios de ordem política. Quando a situação internacional começou novamente a se deteriorar, no final da década de 70, as expectativas otimistas dos dirigentes políticos alemães deram lugar a uma visão mais realista. De uma maneira geral, houve uma maior presteza em se reconhecer a importância do papel das Informações, em consequência das modificações no panorama internacional. Com isso, abrandaram-se as pressões políticas, ou se tornaram menos perceptíveis.

Ainda assim, disputas políticas internas e controvérsias públicas continuaram a perturbar as atividades do BND dentro da Alemanha. Constitucionalmente, o BND foi definido como a organização encarregada das Informações políticas externas da Alemanha Ocidental. Sua função era coletar e avaliar informes sobre política externa e sobre a evolução dos acontecimentos nos campos econômico,

militar e militar-tecnológico. O BND também devia, dentro de certos limites, desenvolver algumas atividades de contra-informação em território alemão. (Segundo uma diretriz estabelecida em 1958, uma das tarefas do BND é evitar a infiltração inimiga em suas próprias fileiras, mas, na realidade, já que a descoberta de um agente pode levar à descoberta de outros atuando em outras áreas, essa divisão artificial do trabalho pode ser incompatível com a obtenção do máximo de eficiência.)

De qualquer maneira, a contra-informação devia ser, para o BND, apenas uma atividade secundária, já que ela era a principal ocupação de duas outras instituições: o *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV), o órgão governamental encarregado da defesa da Constituição, e que também tinha o encargo de vigiar as atividades de organizações antidemocráticas internas, e o *Militärischer Abschirmdienst* (MAD), responsável pelas atividades de contra-informação dentro das Forças Armadas alemãs.

Essa estrutura organizacional estava fadada a gerar superposições e disputas internas, já que não havia divisão de trabalho que pudesse prever todas as eventualidades. Por exemplo, informações sobre agentes da Europa Oriental que operavam na Alemanha Ocidental frequentemente tinham origem no BND; essas informações deviam então ser repassadas para o BfV, cujo Diretor era o Chefe da Assessoria do Governo para Assuntos de Segurança Interna. Mas, por uma razão ou por outra, o BND podia não querer transmitir alguns desses informes, numa primeira fase, o que naturalmente gerava desconfiança e atrito entre as duas organizações. Independentemente desses problemas de natureza organizacional, as diferenças políticas também impediam o funcionamento regular das atividades de Informações. O antigo chefe do BfV, Günther Nollau, alegava que Gehlen tentava ampliar a área de atuação do BND dentro da Alemanha Ocidental, e que, contrariando normas estabelecidas, Gehlen tinha agentes no Partido Social-Democrata, ao qual Nollau era filiado. O objetivo de Gehlen, segundo Nollau, era atingir uma "posição de domínio" no país.²³ Os sucessores de Gehlen melhoraram o relacionamento com os partidos políticos e com outras organizações de Informações, pondo um fim às acusações políticas contra o BND, salvo, naturalmente, as assacadas por grupos extremados

de esquerda e de direita. A posição conciliatória era a de que os cidadãos alemães não deviam ser mantidos em observação pelo BND, a não ser que ficasse constatado que eles mantinham contatos com agentes estrangeiros. Nesses casos, os avisos de alerta contra os envolvidos seriam passados para o BfV mais ou menos automaticamente.

A estrutura do BND mudou consideravelmente com o passar dos anos; de início, ele fora organizado de forma muito semelhante à CIA. Posteriormente à gestão de Gehlen, o BND foi subdividido em quatro departamentos principais: Coleta; Assuntos Técnicos; Estimativa e Avaliação; Encargos Centrais. A Coleta abrange muitas subseções; está baseada principalmente na HUMINT, e recebe material de mais de uma centena de filiais no exterior, bem como de oficiais de ligação com outras instituições alemãs e aliadas. O Departamento de Assuntos Técnicos é responsável pela interceptação de transmissões radiofônicas ou telegráficas; também prepara e pesquisa os recursos técnicos para a coleta de dados conspiratórios. O Departamento de Estimativa e Avaliação tem, da mesma maneira que o de Coleta, muitas subseções regionais. Dentro das principais subseções, existem diferentes carteiras que tratam de assuntos políticos, econômicos, militares e técnicos, e que preparam boletins diários, semanais e mensais, bem como memorandos especiais sobre informações correntes. O Departamento de Encargos Centrais cuida da administração, do pessoal, das finanças, e dá apoio geral aos outros departamentos; é também responsável pela segurança interna. Em 1981, um breve levantamento oficial mencionou os seguintes tópicos como as principais áreas de investigação do BND: estratégia político-militar e armamentos dos países do Bloco oriental, o conflito do Afeganistão, a guerra entre o Irã e o Iraque, a guerra civil do Chade, a situação da Polônia, os problemas energéticos e o desenvolvimento de novas tecnologias.

O Diretor do BND é designado pelo Chanceler. Num certo sentido, é uma nomeação política, mas não é provável que recaia em alguém nitidamente identificado com um único partido, já que o Chefe do BND deve gozar da mais ampla confiança possível. O Diretor do BND se liga diretamente ao Chefe de Gabinete do Chanceler, que é tradicionalmente um Secretário de Estado ou um Ministro de

não se envolve na coleta de Informações propriamente dita, mas coordena e avalia todas as informações recebidas da própria organização ou de outras fontes. Muitos diplomatas alemães acreditam que as informações políticas recebidas de seus próprios representantes no exterior são superiores às que são transmitidas pelo BND, simplesmente porque acham que os diplomatas têm um acesso mais fácil às informações do que os próprios agentes do Serviço, particularmente às de nível mais elevado. Além do MAD, que é o seu órgão de contra-informação, o Ministério da Defesa alemão dispõe ainda de sua própria agência de Informações, o *Führungsstab II* (Fus II), que desenvolve atividades de reconhecimento aéreo e naval e de monitoração eletrônica, além de receber informações de outras fontes como, por exemplo, dos adidos militares em capitais estrangeiras.

Até o presente momento, não foram bem-sucedidas as tentativas feitas no sentido de se estabelecer uma coordenação global entre as diferentes agências de informações — como, por exemplo, dentro da estrutura de um Conselho de Segurança Nacional alemão. Enquanto o BND está diretamente ligado ao Chanceler, os órgãos militares de Informações estão subordinados ao Ministro da Defesa, e o BfV é a agência especial do Ministro do Interior. Comissões parlamentares independentes acompanham as operações desses três Serviços. Há duplicações e superposições, mas provavelmente em menor grau do que nos outros grandes países do Ocidente.²⁵

O BND está mais bem informado sobre a Alemanha Oriental do que quaisquer outros Serviços de Informações do Ocidente; esporadicamente, são obtidas informações, por intermédio da Alemanha Oriental, sobre outros países da Europa Oriental. Entre 1950 e 1961, cerca de 300 funcionários do Ministério de Segurança Nacional desertaram para o Ocidente. Nos últimos vinte anos, o número de desertores ficou apenas em torno de 55, o que foi, ainda assim, suficiente para que se obtivesse um quadro bastante preciso da estrutura do Sistema de Informações da Alemanha Oriental e de algumas de suas atividades. Entre os agentes que trabalharam para o BND na Alemanha Oriental podemos citar o Secretário do Primeiro-Ministro Otto Grotewohl, o Assessor do Primeiro-Ministro Hermann Kastner, o Tradutor-Chefe da Embaixada Soviética em Berlim Oriental, e o Tenente-Coronel Dombrowski, do Serviço de Segurança da

Alemanha Oriental. Episódios mais recentes são naturalmente mantidos em segredo, em sua maioria, mas um dos poucos casos que se tornou, de fato, conhecido, foi a Operação Schiller, na qual o Oficial de Segurança Nacional da Alemanha Oriental que trabalhava para o BND foi recambiado em 1979, trazendo com ele documentos que provocaram várias prisões na Alemanha Ocidental e em outros países da Europa Ocidental.

Hoje, como no passado, existem indubitavelmente muito mais agentes da Alemanha Oriental em atividade na *Bundesrepublik* do que ao contrário. A abertura existente numa sociedade democrática torna isso inevitável. Por outro lado, mesmo o rígido controle exercido por um regime totalitário não evitou que houvesse defecções e revelações de segredos de estado da Alemanha Oriental. O BND parece também ter tido algum sucesso nos países do Terceiro Mundo, em razão de a Alemanha Ocidental ser um gigante na economia, porém não uma grande potência militar. Por conseguinte, tem levantado menos suspeitas do que os Estados Unidos ou a União Soviética.

Entre os êxitos alcançados pelo BND durante as duas últimas décadas, são geralmente citados os seguintes: conhecimento da política soviética em relação à Alemanha, em geral, e a Berlim, em particular; conhecimento prévio da decisão de invadir a Tchecoslováquia, em 1968; e aviso antecipado sobre a Guerra dos Seis Dias de Israel, em junho de 1967.²⁶ Até onde é possível saber, havia apenas algumas indicações não específicas, em 1961, de que algum tipo de medida rigorosa seria tomada (no caso, o Muro de Berlim) pelo líder da Alemanha Oriental Walter Ulbricht, para estancar o fluxo de refugiados da Alemanha Oriental para a Ocidental.

A força do Sistema de Informações da Alemanha está em seu funcionamento ordenado e sistemático, em sua capacidade de coletar e processar um grande volume de material e em seu relacionamento especial com alguns países do Terceiro Mundo e da Europa Oriental. Embora os interesses imediatos da Alemanha em relação ao Terceiro Mundo sejam, em sua maioria, de ordem econômica, é bastante valiosa, neste campo, a troca de informações entre os Serviços Secretos do Ocidente. A debilidade do BND está em seu cará-

ter rigidamente burocrático — talvez inevitável nesse tipo de estrutura — que restringe sobremaneira novas iniciativas. Algumas das qualidades que são a base do sucesso no campo das Informações — uma forma de atuação não ortodoxa, disposição para aceitar riscos, imaginação — são incompatíveis com a rotina de um serviço público que refreia as atividades dos servidores com um sem-número de prescrições burocráticas. Na Alemanha Ocidental, o Serviço Secreto, embora não seja negligenciado, não é muito influente. Os chefes das diferentes agências não tomam parte nas deliberações dos conselhos internos da *Bundesrepublik*; eles não têm nem mesmo acesso ao Chanceler, salvo em raras ocasiões. Esse distanciamento dos centros de decisão faz com que eles não possam ter certeza se algum de seus relatórios realmente chega às mãos dos principais líderes políticos. Esse afastamento também significa que o Diretor do BND nem sempre se mantém suficientemente informado sobre a política e as necessidades de seu próprio governo. Em consequência, o BND reúne rotineiramente informações que ele julga que o governo possa necessitar; nessas circunstâncias, é muito provável que o curso das informações seja, de alguma forma, prejudicado.

Num estudo não destinado a publicação, um funcionário do Serviço de Informações dos EUA de alto escalão observou, há cerca de dez anos, que o BND, com isenções mais amplas do que qualquer Serviço Secreto ocidental, não era então uma organização de Informações de primeira classe. No entanto, estava "em condições de ascender a essa posição". Na década que se seguiu a essa observação, o BND, de uma maneira geral, conseguiu livrar-se do ônus da desconfiança e da politização que teve de suportar nas décadas de 50 e 60. Os outros Serviços Secretos do Ocidente o respeitam e o consideram uma organização metódica e digna de confiança. Se algum dia ele merecerá a qualificação de organização de "primeira classe" vai depender de sua capacidade de encontrar uma maneira de ajustar certas formas de atuação não ortodoxa, buscando, ao mesmo tempo, aproximar-se cada vez mais daqueles com capacidade de decidir quais devem ser as políticas e prioridades nacionais.

Israel

O Serviço Secreto de Israel suscita interesse por consti-

tuir um exemplo das dificuldades e oportunidades específicas com que se defronta uma pequena nação, e que são necessariamente diferentes daquelas enfrentadas pelas superpotências e antigas nações imperiais, como a Grã-Bretanha e a França. O Serviço Secreto israelense, embora seja bastante amplo, não é realmente o maior dos Serviços Secretos dos países menores (o DGI cubano, por exemplo, é substancialmente maior). Seus três principais componentes são: (1) o *Mossad*, que emprega de 1500 a 2000 homens e mulheres, dos quais 500 são oficiais, e que se dedica à coleta de informes no campo externo; (2) o *Shin Bet* (contra-informação), com cerca de 1000 funcionários; e (3) o *Aman*, ou Serviço de Informações Militares, com 7000 pessoas, das quais apenas umas 500 são oficiais. Para que o quadro seja completo, devemos incluir também o pequeno Departamento de Pesquisa do Ministério do Exterior.²⁷

Das oito seções do *Mossad*, as mais importantes são: o Departamento de Coleta, o Departamento de Coordenação e Planejamento Operacional, e o Departamento de Ligação e Ação Política. As carteiras são organizadas em bases tanto regionais como funcionais, e são altamente especializadas. O *Mossad* detém virtualmente o monopólio da coleta de informações fora do Estado de Israel, com exceção de alguns alvos militares (normalmente não muito distantes das fronteiras de Israel), que são da competência dos órgãos militares de Informações. O *Mossad* é basicamente uma organização HUMINT; os meios técnicos de coleta pertencem ao Serviço Secreto Militar, como também a maior parte da documentação e — o que é mais surpreendente — do produto das informações.

Se essa divisão de trabalho é a mais eficiente e racional é um ponto a ser discutido. Ela surgiu em consequência da singularidade da posição internacional de Israel. Com exceção do Egito, o estado de guerra com as nações árabes vizinhas nunca chegou ao fim oficialmente; por conseguinte, a espécie de informação que se faz necessária com maior urgência é a de caráter militar. É por isso que a estimativa anual de "risco de guerra", com sua ênfase especial nos fatos e estatísticas militares, foi cometida ao Serviço Militar de Informações, *Aman*, e não ao *Mossad*.

Os êxitos obtidos pelo Serviço Secreto israelense têm si-

do atribuídos, com frequência, à "solidariedade judaica", isto é, ao fato de Israel poder contar com a boa-vontade ou com a efetiva ajuda dos judeus, em muitas partes do mundo. Mas essa suposição não é correta. Israel tem interesses vitais no Oriente Médio e em algumas regiões do Terceiro Mundo — lugares onde não moram judeus, ou onde os habitantes judeus não estão em condições de oferecer qualquer ajuda.

Não foi assim de repente, nem sem um grande esforço, que o Serviço Secreto de Israel atingiu o grau de profissionalismo e de eficiência que hoje desfruta; seus primeiros dez anos foram pontilhados de dificuldades, disputas de liderança e rivalidades entre os diferentes setores da organização. Por lhe faltarem tradição e experiência, o Serviço Secreto israelense envolveu-se indevidamente em questões nacionais e meteu-se em algumas aventuras desastrosas. É verdade que, mesmo naqueles dias, foram realizadas algumas façanhas notáveis — tais como a obtenção do texto do discurso "secreto" de Krushev, em 1956 — de sorte que, em alguns aspectos relevantes, já estavam sendo lançadas as sementes dos futuros sucessos. Nos seus primórdios, o Serviço de Informações de Israel demonstrou ser possuidor de uma alta dose de iniciativa, ousadia, espírito de inovação e, acima de tudo, capacidade de improvisação. Porém, fazendo-se uma retrospectiva, vemos que o rendimento foi irregular: foi só para o final da década de 50 que o Serviço Secreto israelense alcançou um padrão de desempenho estável. Os sucessos alcançados após esse período podem ser explicados, em grande parte, pelo fato de a organização ter conseguido atrair novos elementos de alto nível, ter utilizado excelentes métodos de treinamento e, embora aplicando os mais atualizados meios tecnológicos de reconhecimento e de vigilância, dentro dos recursos disponíveis, nunca ter abandonado as tradicionais formas de atuação da HUMINT.

Ocasionalmente, surgiam alguns problemas no relacionamento entre os diferentes setores do Serviço, porém, de uma maneira geral, de muito menor monta do que na maioria dos outros países. Talvez a maior razão para isso resida no fato de que Israel foi, e continua sendo, um país em estado de guerra. A alta prioridade dada às Informações é, literalmente, uma questão de sobrevivência;

dai o seu prestígio. Embora o Serviço tenha sofrido severas críticas por seus fracassos, ele jamais veio a ser atacado por motivos políticos. Jamais ocorreram revelações sensacionais, escândalos ou campanhas difamatórias movidas pela imprensa. Até onde podemos saber, o Serviço nunca sofreu infiltração de agentes inimigos. Ele pode contar com uma grande dose de boa-vontade e cooperação por parte da população, como só pode existir em países pequenos em tempos de crise.²⁸ Em vista dessas circunstâncias, tem havido também menos tensão entre os serviços diplomáticos e de Informações de Israel do que em outros países, e o fato de alguém ter militado na área das Informações nunca foi obstáculo para uma posterior carreira diplomática. Em 1982, tanto o Ministro do Exterior como o Secretário-Geral do Ministério do Exterior de Israel tinham sido anteriormente funcionários graduados do *Mossad*, e ex-Chefes do Serviço Militar de Informações ocuparam posições de destaque no mundo acadêmico e na área econômica — dois deles se tornaram posteriormente membros do Gabinete.

O maior feito do Serviço Secreto israelense foi o trabalho preparatório para a Guerra dos Seis Dias, em 1967. Entre os outros bons resultados alcançados podemos incluir, em 1963, a "obtenção", através do Iraque, de um MIG-21, um golpe notável, em razão da tecnologia secreta da aeronave. O seu maior fracasso foi o ataque-surpresa desfechado pelos egípcios, na Guerra do Yom Kippur, em 1973. Com o passar dos anos, esse ataque transformou-se num caso clássico de logro bem-sucedido, debatido em dezenas de artigos no mundo inteiro. Os fatos essenciais são, portanto, bastante conhecidos, embora, até a presente data, não tenha sido divulgado o texto integral relativo às investigações²⁹ (o Relatório Agranat). Há uma outra falha de Israel que é muito menos conhecida: a incapacidade de avaliação da "ameaça de paz", segundo a expressão usada por um dirigente do Serviço Militar de Informações. É verdade que, em sua avaliação anual de setembro de 1976, o Serviço Secreto israelense indagava se os árabes — ou pelo menos alguns deles — realmente desejavam a paz, mas ele próprio não soube dar uma resposta concreta. Um ano depois, a avaliação dos analistas militares foi mais incisiva: a política egípcia havia chegado a um impasse, e seria mais do que provável que Sadat apelasse para a guerra.³⁰ Decorridos dois meses, Sadat estava discursando no Knesset, em Jerusalém. Se o motivo básico da falha verificada

em 1973 fora o excesso de confiança — a convicção de que, tendo em vista a superioridade militar israelense, um ataque aéreo não faria o menor sentido — a avaliação feita em 1976-77 não colheu os ensinamentos corretos do choque sofrido em 1973. Por ter havido um cochilo, na iminência de um ataque militar, a tendência agora era aceitar a ocorrência da pior hipótese.

As reformas empreendidas em consequência da Guerra do Yom Kippur não produziram grandes mudanças na estrutura do Serviço Secreto israelense. Foi designado um Assessor Especial de Informações para o Primeiro-Ministro, mas esse cargo foi posteriormente abolido. O Departamento de Pesquisa do Ministério do Exterior foi fortalecido, mas não o bastante para conferir-lhe um papel destacado no âmbito da Comunidade de Informações. A produção de Informações permaneceu, como dantes, nas mãos dos Serviços Militares de Informações — mais de um terço do pessoal do exército ligado às Informações trabalha nessa área, lidando inclusive com a documentação. Foi tentada a técnica do advogado do diabo, mas sem nenhum resultado visível.

A experiência de Israel mostra que a personalidade individual dos dirigentes do Serviço é de grande importância, tanto no que diz respeito ao moral como à qualidade das Informações. Esse fator ainda se torna mais importante no caso dos auxiliares mais categorizados, que constituem a espinha dorsal do Serviço. Embora nenhum dos diretores do Mossad tenha sido um gênio no campo das Informações, todos foram extremamente dedicados e todos lograram êxito. As diferenças de envergadura se mostraram mais acentuadas entre os vários diretores da área das Informações Militares. Dos quatro últimos diretores do Serviço Militar de Informações, dois tiveram um ótimo desempenho, ao passo que os outros dois se mostraram menos eficientes. Exceto em 1982, a direção do Mossad nunca havia sido atribuída a alguém da própria organização.

Todo Serviço Secreto tem suas próprias tradições e aspectos característicos. Por exemplo, tem havido relativamente poucos vazamentos de Informações importantes em Israel. Isso pode parecer surpreendente, tendo em vista que é mais difícil guardar segredo numa comunidade pequena e estreitamente relacionada do que num

país de grandes dimensões. Se o Serviço conseguiu manter-se relativamente livre de vazamentos, a razão não está tanto na censura da imprensa, mas num sentimento generalizado de que a sobrevivência depende de uma forte defesa. Atividades que possam resultar em prejuízo para a segurança nacional são consideradas um desperdício num país pequeno e permanentemente em estado de beligerância. O princípio da "necessidade de conhecer" é rigorosamente observado, e a disseminação de Informações se mantém num nível mínimo.

O Mossad tem de se envolver em atividades que não são usuais entre os outros Serviços Secretos, ainda em razão da posição internacional única de Israel. O Departamento de Ligação e Ação Política do Mossad vem funcionando, há muitos anos, como se fosse um outro Ministério do Exterior, mantendo contatos com muitos outros países africanos e asiáticos, cujas relações com Israel foram rompidas após 1967, ou com os quais nunca foram mantidas relações oficiais. Outro exemplo disso é o papel relativamente importante desempenhado por Israel como produtor e exportador de armamentos; além disso, o Serviço tem, com frequência, estabelecido contatos e aberto o caminho para a compra e venda de material bélico. A ocorrência de ações violentas é também muito maior do que em outros Serviços Secretos do Ocidente.

As relações entre os produtores e os usuários de Informações em Israel variam, da mesma forma que em outros países, segundo o interesse dos principais usuários — o Primeiro-Ministro, o Ministro da Defesa e, num menor grau, o Ministro das Relações Exteriores. Embora a qualidade das Informações políticas do Mossad tenha merecido muitos elogios, são as Informações de caráter militar (inclusive informes não processados) que, de uma maneira geral, têm despertado maior interesse. David Ben-Gurion foi um ávido usuário de Informações, embora muitas vezes preferisse seu próprio julgamento aos documentos de análise que recebia.³¹ Moshe Dayan e Itzhak Rabin, em razão de sua experiência política e militar, também tinham a tendência de confiar mais em sua própria intuição do que nos critérios e no discernimento da Comunidade de Informações. Em contraposição, "civis" como Levi Eshkol, Golda Meir e Shimon Peres se mostravam, de uma maneira geral, mais receptivos aos relatórios de Informações. Menachem Begin mostrava-se fascinado com

os detalhes das Informações militares; do cardápio das Informações políticas, dizia-se que ele se servia das que eram mais do seu agrado. Contam que certa vez ele declarou ao Diretor do Serviço Militar de Informações que não estava interessado na avaliação do Aman, mas nos "fatos". Uma atitude desse tipo, da parte de um usuário das Informações de alto escalão, tem um efeito negativo sobre o moral da Comunidade de Informações.

Os Diretores do Mossad e do Aman se comunicam regularmente com os membros das Comissões de Relações Exteriores e de Segurança Nacional do Knesset, mas nesses encontros, os assuntos tratados são, por necessidade, de caráter geral. Os maiores impactos do Serviço Secreto de Israel não se verificam tanto na política do Estado, mas principalmente em nível operacional, nas áreas política e militar (ordem de batalha do inimigo, equipamentos, identificação de altas personalidades, e assim por diante). Ele atua também como um sistema inicial de alerta. Contudo, apesar de todo o conceito que desfruta, o Serviço Secreto israelense tem tido algumas frustrações. Algumas vezes, tem servido de bode expiatório para os deslizes de líderes políticos e militares, outras vezes suas advertências não foram ouvidas, e houve ocasiões em que suas informações foram infundadas ou desnorteantes. Os anais do Serviço Secreto israelense constituem uma bela amostra daquilo que um Serviço altamente capacitado e profundamente motivado pode realizar. Mas também revela as limitações das Informações: até mesmo um Serviço eficiente, operando em condições quase ideais, pode sofrer reverses, justamente quando a sua participação se faz mais necessária.

O Custo das Informações

Os gastos com as Informações variam de país para país, da mesma forma que as funções que desempenham. Legisladores e membros do Poder Executivo, bem como os meios de comunicação e o próprio cidadão comum indagam, muitas vezes, se vale a pena gastar tanto dinheiro com as Informações. Indagações semelhantes são feitas em outras sociedades livres. Ultimamente, alguns têm sugerido que os usuários deviam pagar pelas Informações solicitadas e recebidas. Psicologicamente, o efeito poderia ser benéfico — raramente se dá muito valor àquilo que se obtém sem nenhuma despesa. Mas

atribuir um preço a cada Informação fornecida envolve tantas dificuldades que a sugestão deixa de ter um sentido prático.

Mesmo nas sociedades mais abertas, não há estatísticas precisas sobre os gastos dos governos com as Informações. Antes da Primeira Guerra Mundial, fundos especiais eram colocados à disposição dos patrocinadores de ações de espionagem; não era recomendado o uso de recibos ou de escrituração de despesas. As dotações destinadas às Informações militares faziam parte dos orçamentos globais da defesa, que deviam ser submetidas à aprovação dos parlamentos, mas essas cifras não eram confiáveis — era sempre possível escamotear parte das dotações alocadas às Informações, fazendo-as figurar em outros itens do orçamento. Às vésperas da Primeira Guerra Mundial, a provisão de verba destinada ao Serviço Secreto, na Alemanha, era de 450.000 marcos, pouco mais de 100.000 dólares. Antes da Primeira Guerra Mundial, os Serviços de Informações mais bem dotados de recursos eram a Polícia Secreta czarista, a Okhrana, e o Serviço de Informações Militares russo; juntos, dispunham de milhões de rublos. Os russos pagaram a um único espião (o Coronel Alfred Redl, Chefe da Contra-Espionagem austríaca) um montante de quase meio milhão de dólares, durante um período de dez anos.³²

No último ano da Primeira Guerra Mundial, os americanos dispenderam com Informações cerca de dois milhões e meio de dólares, mas essas despesas foram drasticamente reduzidas após o término da guerra; nas décadas de 20 e 30, o orçamento destinado às Informações militares nunca ultrapassou 300.000 dólares. O orçamento do Departamento de Serviços Estratégicos (OSS) foi de cerca de 35 milhões de dólares, em 1943; essa cifra aumentou nos dois anos seguintes, e foi reduzida para 24 milhões em 1946, um ano antes da extinção do OSS. A Grã-Bretanha, a França e a maioria dos outros países fizeram cortes semelhantes. O orçamento do Serviço de Informações inglês (SIS) era de aproximadamente 1 milhão de dólares, ao término da Primeira Guerra Mundial, possivelmente com a exclusão de salários, pagos, em sua maioria, pela Divisão de Passaportes do Ministério do Exterior. Após a guerra, o orçamento do SIS foi reduzido para 400.000 dólares; aparentemente, esse nível foi mantido durante toda a década de 20.

Mesmo após a Segunda Guerra Mundial, os gastos americanos com as Informações continuaram relativamente baixos; o Serviço não empregava muitas pessoas, e os meios de coleta eram, de uma maneira geral, de custo pouco elevado. Uma grande mudança ocorreu com o aparecimento das modernas e dispendiosas tecnologias, no final da década de 50. Segundo estimativas abalizadas, os Estados Unidos dispenderam em torno de 3 bilhões de dólares anualmente, no início da década de 60, dos quais 500 milhões foram destinados à CIA. Por volta de 1968, o número de pessoas que trabalhava para todas as agências de coleta de Informações ascendia a 160.000; esse aumento foi consequência da Guerra do Vietnã -- a maioria do novo pessoal foi recrutada para os Órgãos de Informações Militares. Muita gente alegava que os gastos com as Informações eram exagerados. O objetivo primordial do estudo empreendido por James Schlesinger sobre o Serviço Secreto dos Estados Unidos, em 1971, e que o levou a ser nomeado posteriormente Diretor da Central de Informações (DCI), em 1973, era o de reduzir pela metade o orçamento das Informações, que se elevou para 6 bilhões de dólares nesse mesmo ano. Em abril de 1973, alguns dados sobre o quadro de pessoal e sobre as dotações dos diversos componentes da Comunidade de Informações foram levantados pelo Senador Proxmire, com base nos Anais do Congresso:⁵³

	Dotação (em milhões de dólares)	Pessoal
DIA	105	5.016
Força Aérea	2.800	60.000
Exército	770	38.500
Marinha	775	10.000
Departamento de Estado	8	335
NSA	1.000	20.000
CIA	750	15.000
TOTAL	6.208	148.851

Segundo um dos relatórios Pike da década de 70, o Serviço dispendia anualmente 11 bilhões de dólares, mas o relatório ressaltava que não se podia ter certeza acerca do montante. A única coisa certa era que o Serviço Secreto gastava mais do que era informado ao Congresso. O orçamento da Força Aérea incluía o Programa Es

pacial, ao passo que o orçamento da NSA cobria a maior parte dos gastos com a obtenção de Informações por meios técnicos (SIGINT). No âmbito da CIA, mais da metade do efetivo em pessoal — 55 por cento — e bem mais da metade das dotações orçamentárias eram empregados em operações; a pesquisa e a análise recebiam apenas uma pequena parte.

Houve uma outra elevação das alocações orçamentárias para as Informações em 1974 e 1975, mas, durante os anos de Carter, essas dotações declinaram, como também diminuiu o número de pessoas que prestava serviço na área das Informações. Segundo uma estimativa feita em 1978 por uma publicação especializada, o número de servidores da CIA havia caído de 20.000 para 16.500; o pessoal do Serviço de Informações da Força Aérea havia sido reduzido para 56.000; o Serviço de Informações do Exército havia-se mantido mais ou menos estável, enquanto o quadro de servidores do Serviço Secreto da Marinha tinha sido ampliado para 17.000.³⁴ Apesar das tentativas de redução de gastos, o orçamento do Serviço de Informações da Força Aérea mais do que duplicou, entre 1973 e 1978 (passou de 2,8 bilhões para 6,5 bilhões de dólares), enquanto o da NSA mais do que triplicou (subiu de 1 bilhão para 3,3 bilhões de dólares). Deve ser levado em conta que, a cada ano, os equipamentos se tornavam mais caros, e embora essas cifras pareçam indicar uma enorme expansão do aparato informacional, é provável que o Governo dos Estados Unidos tenha efetivamente recebido menos Informações relevantes em 1978 do que cinco anos antes. Uma tendência que emerge claramente das cifras disponíveis, relativas ao período do pós-guerra, é o declínio gradativo do quinhão reservado aos agentes humanos (HUMINT) nos gastos globais com as Informações.

Segundo Marchetti e Marks, o orçamento da CIA em 1973 foi de cerca de 740 milhões de dólares, dos quais os Serviços Clandestinos receberam 440 milhões; o Departamento de Ciência e Tecnologia, 120 milhões; o Departamento de Administração e Serviços, 110 milhões; e a Diretoria de Informações, 70 milhões.³⁵ Durante o primeiro ano da administração Reagan, segundo consta, o orçamento da CIA e os recursos humanos tiveram um acréscimo de 20 por cento; consta também que o orçamento da defesa de 1983 alocou 12 bilhões de dólares para as atividades de Informações externas, inclusive

os programas de informações táticas. As dotações orçamentárias alocadas à defesa se destinam a "Informações e comunicação". Dados estatísticos semelhantes têm sido publicados, com certa regularidade, no *Aerospace Daily* e em outras publicações especializadas.

Considerando a estrutura interna do orçamento destinado às Informações, que não sofreu muitas alterações nos últimos quinze anos, podemos concluir que o orçamento global da Comunidade de Informações atinge atualmente a soma de 15 a 20 bilhões de dólares (isso inclui os sistemas de comunicações militares, que pouco têm a ver com Informações, em seu sentido usual). Se essa cifra for correta, as Informações são responsáveis por menos de dez por cento do orçamento global da defesa; na perspectiva de duas décadas, o percentual dispendido pela defesa com as Informações tem-se mantido bastante estável. Os Estados Unidos provavelmente investem mais recursos em informações externas do que a União Soviética porque, ao contrário da Rússia, eles se defrontam com sociedades fechadas. Por outro lado, a União Soviética emprega mais pessoas, e é possível que o dinheiro dispendido tenha um melhor retorno. Os orçamentos de todos os outros Serviços de Informações, inclusive os da Inglaterra, França, Alemanha Ocidental, Cuba e Europa Oriental são medidos em centenas de milhões de dólares. Existe uma diferença qualitativa entre as coletas de Informações das grandes e das pequenas potências.

Embora os orçamentos dos Serviços de Informações tenham estado sempre numa escala ascendente, o desempenho dos espiões não tem sido assim tão notável. Tem sido feita menção das grandes somas pagas ao Coronel Redl pelos russos; Mata Hari recebeu 30.000 marcos, 15.000 pesetas e provavelmente várias outras remessas de maior vulto; Cícero, em Ancara, recebeu 50.000 dólares na primeira vez em que entregou documentos ingleses ao seu agente de ligação alemão. Ao todo, Cícero recebeu cerca de 700.000 dólares (mas, da última vez, ele foi pago com dinheiro falso). A partir da Segunda Guerra Mundial, as importâncias que trocaram de mãos têm sido comparativamente pequenas. O Major Popov, do GRU (Serviço de Informações Militares Soviético) — o espião mais importante de que a CIA dispunha naquela época — recebia de Washington um salário mensal de 400 dólares. Alfred Franzel, um parlamentar alemão, do Partido

Social-Democrata, recebeu dos russos 7.000 dólares, num período de quatro anos (1956-60); Harry Houghton, o coordenador do grupo de espionagem soviético na base naval inglesa de Portland, recebeu um pouco mais, porém durante um período mais longo.³⁶ Os americanos Kampiles venderam aos russos o manual do satélite-espião KH-16 por 3000 dólares, provavelmente a maior pechincha do século, se excetuarmos os 700 dólares pagos em 1944 ao físico nuclear inglês Allan Nunn May, por duas amostras de plutônio (porém May era comunista, e os russos tinham seu próprio plutônio). Houve espões que foram pagos com mais prodigalidade, mas seu número é reduzido. Importâncias maiores foram provavelmente pagas a agentes influentes, executores de ações clandestinas, desertores, e assim por diante, mas isso não pertence propriamente ao campo das Informações.

Comparação do Desempenho dos Serviços de Informações

Se compararmos o Serviço Secreto americano com o de outras nações, constataremos facilmente que existem algumas similaridades. Até a Primeira Guerra Mundial, os órgãos de Informações se utilizavam predominantemente dos agentes humanos. Uma poucas semanas antes do início da Primeira Guerra Mundial, um articulista, fazendo comentários sobre o "mais espetacular jogo de espionagem da história" no *New York Times*, enfocou o assunto exclusivamente em termos do que hoje chamaríamos de HUMINT.³⁷ A partir dessa época, a obtenção de Informações através de meios técnicos tornou-se cada vez mais importante, um fato que demorou a ser reconhecido pelo público. A diferença básica entre o Serviço Secreto americano e os das outras nações ocidentais é que apenas os Estados Unidos dispõem e se utilizam dos mais sofisticados e dispendiosos meios de reconhecimento.

Antes da Primeira Guerra Mundial, o Serviço Secreto da França era tido como o melhor do mundo; mesmo até a Segunda Guerra Mundial, o *Deuxième Bureau* era considerado uma peça importante no mundo da espionagem. Atualmente, ele não está mais entre os primeiros; o *Service de Documentation Extérieure et Contre-Espionage* (SDECE) é uma organização relativamente pequena, com cerca de 2.000 funcionários e um orçamento compatível com as suas necessidades.³⁸ É filiado ao Ministério da Defesa, mas tem acesso ao ga-

binete do Primeiro-Ministro. Suas atividades atuais estão restritas principalmente à África Ocidental e ao Oriente Médio e, em ambos os lugares, dizem respeito à coleta de informações e ações clandestinas. Só recentemente o SDECE passou a lidar com informações de ordem econômica, e sua capacidade de monitorização eletrônica é relativamente pequena. O Serviço Secreto francês ainda desempenha, ocasionalmente, um papel importante em alguns eventos, mas suas tarefas diferem, tanto em espécie como em amplitude, das que são desenvolvidas pelos Estados Unidos.

Muitos dos problemas com que se defrontam os Serviços Secretos ocidentais não são motivo de perturbação nos Serviços Secretos do Bloco soviético. É muito mais fácil espionar numa sociedade aberta do que em regimes ditatoriais, e os riscos são muito menores. É verdade que, em todas as ditaduras, existem pessoas insatisfeitas que, por razões pessoais, ideológicas ou mesmo patrióticas, podem mostrar desejo de colaborar com um Serviço Secreto "inimigo". Mas mesmo que um contacto desse tipo seja estabelecido, as dificuldades de transmissão de informações são enormes para quem quer que viva num país submetido a uma ditadura moderna. Em contraposição, com frequência, agentes soviéticos no Ocidente são descobertos, acidentalmente ou em razão da defecção do seu coordenador de ação ("encarregado de caso").³⁹

Existem ainda outras razões que tornaram mais difícil o trabalho dos Serviços Secretos do Ocidente, após a Segunda Guerra Mundial. Antes, os Serviços Secretos eram geralmente de pequenas proporções; os funcionários mais graduados não estavam sujeitos a nenhum controle burocrático, não eram estorvados por regulamentos, nem tinham de fazer prestações de contas; os segredos eram compartilhados apenas entre o chefe da organização e o agente, e não havia documentos escritos, ou apenas o mínimo indispensável. O equipamento do espião e os meios de comunicação eram infinitamente mais rústicos. No entanto, já que um espião experimentado e arguto normalmente operava sozinho, havia uma grande probabilidade de ele sobreviver por muito tempo, a menos que sua carreira fosse interrompida por algum acidente infeliz.⁴⁰

Em algumas Comunidades de Informações do Ocidente, as In-

Formações, a Contra-Inteligência e as Ações Clandestinas estão concentradas numa mesma organização; em outras, elas são mantidas separadas. Quaisquer que sejam os argumentos em favor de uma ou de outra forma de organização, as Ações Clandestinas e as Atividades de Informações — a despeito de suas funções essencialmente diferentes — se apresentam agrupadas na maioria dos países, ao passo que as Informações e a Contra-Inteligência atuam separadamente.⁴¹ Duas exceções importantes são os Estados Unidos e a União Soviética: o KGB e a CIA dispõem de seus próprios órgãos de contra-inteligência. Mas a diferença pode ser mais aparente do que real: a "distância" entre dois departamentos numa mesma organização burocrática de grandes proporções pode ser tão grande que, para todas as finalidades práticas, tudo se passa como se eles pertencessem a duas entidades diferentes.

O potencial técnico de um grande (e opulento) Serviço Secreto é enorme, porém, ainda assim, uma pequena organização pode ser qualitativamente melhor no desempenho de suas funções específicas.⁴² Os grandes complexos burocráticos tendem a ser lentos, difíceis de manobrar e infensos a inovações; podem também propiciar maiores facilidades à infiltração de agentes inimigos. Uma cadeia de comando muito extensa ou complexa pode fazer com que o trabalho dos coletores se perca numa avalanche de informações ou nunca atinja aqueles que poderiam fazer uso dele.

Certa vez, o historiador francês Marc Bloch comparou as dificuldades com que se defronta o historiador que tenta apresentar suas evidências aos percalços de um destacamento de soldados que se desloca, à noite, ao longo de uma estrada. Como o inimigo pode estar próximo, é rigorosamente proibida qualquer troca de palavras em voz alta, e os comandos dos oficiais passam, num sussurro, de um para outro soldado, ao longo das fileiras. Existe um grande risco de que, no processo de transmissão da mensagem da vanguarda para a retaguarda da coluna, a mensagem seja adulterada. Nas atividades de Informações, não é muito provável que o conteúdo da mensagem seja afetado pela transmissão, porque normalmente a disseminação é feita por escrito. Mas quanto maior for a distância entre a fonte e o usuário, tanto menor será o conhecimento do receptor a respeito do contexto geral da mensagem, da atmosfera

que lhe deu origem e da maneira de encará-la. No âmbito do Serviço Secreto de um país pequeno, essa distância e a conseqüente perda de informações vitais diminuem consideravelmente.

Independentemente dos problemas de transmissão, um Serviço de Informações pequeno normalmente se concentra num reduzido número de tarefas bem definidas e de interesse imediato. O Serviço Secreto de uma potência com interesses globais pode ter que promover uma ampla dispersão de suas fontes, em detrimento do padrão geral de qualidade. As diferenças de função entre os serviços das grandes potências e os de outros países se refletem na composição de seus orçamentos, tornando problemáticas as comparações.

A experiência tem demonstrado que, em geral, não é fácil o relacionamento entre os representantes dos serviços diplomáticos e o pessoal que atua nos órgãos de Informações. Os diplomatas tradicionalmente encaram com certa reserva as atividades de Informações, não apenas por temerem as complicações que possam surgir, como também por confiarem mais em seu próprio conhecimento e em sua experiência do que na atuação do Serviço Secreto. O ingresso das Informações na era da tecnologia modificou, até certo ponto, essa atitude, mas há ainda a possibilidade de divergências na interpretação de fotografias e de mensagens decodificadas. Em alguns países, os órgãos de Informações militares e civis têm conseguido trabalhar em conjunto, num clima de certa harmonia, com base num esquema de divisão de trabalho feito de comum acordo; em outras, as disputas ocorrem com frequência.

Nas relações entre os Serviços Secretos e os seus chefes há sempre o risco de politização. Um Serviço de Informações serve ao governo do momento. Os políticos podem tentar servir-se das Informações em proveito de seus próprios objetivos partidários; e alguns chefes dos Serviços Secretos, por ambição, e no afã de ampliarem o seu prestígio (e o de suas organizações), podem ser levados a servir a esses interesses especiais. Os Serviços de Informações de quase todos os países têm sido submetidos, numa época ou em outra, a pressões políticas: o Presidente Nixon nunca confiou na CIA, Harold Wilson acreditava firmemente que o MI5 estava disposto a levá-lo ao descrédito e à perda do cargo, e alguns mem-

brós do Serviço de Informações inglês estavam convictos de que, no círculo dos assessores de Wilson, havia alguns que representavam riscos para a segurança.⁴³

De uma maneira geral, os que atuam no campo das Informações sempre encaram com uma certa dose de desconfiança os políticos e parlamentares. O sigilo é tão essencial às Informações que os que militam nessa área se mostram relutantes em compartilhar suas informações até mesmo com os políticos de maior prestígio. Há sempre razão para se temer que essas pessoas transmitam alguma informação sigilosa a amigos, parentes ou auxiliares. As suspeitas podem normalmente ser infundadas, ou até mesmo ridículas, mas um simples deslize pode ser desastroso. Como os políticos cometem, com frequência, indiscrições dessa natureza, os temores dos órgãos de Informações não devem ser rotulados de mera paranóia.

Em muitos países democráticos, os Serviços Secretos não estão autorizados a fazer investigações sobre membros do parlamento (nem muito menos sobre ministros de Estado), salvo com autorização expressa do Presidente ou do Primeiro-Ministro.⁴⁴ É vedado também recrutar essas pessoas para fins operacionais, embora casos desse tipo tenham ocorrido na maioria dos países, numa ou noutra ocasião.

Se, por um lado, os Serviços de Informações se mostram inclinados a considerar alguns de seus chefes como riscos para a segurança, ou, no mínimo, como veículos potenciais de vazamento, o Serviço Secreto, por seu turno, tende a ser impopular entre muitos políticos. Nas sociedades democráticas, os órgãos de Informações são o principal inimigo de todos os que desejam mudar o regime de governo. Mas mesmo aqueles que não fazem parte de grupos extremistas suspeitam, com frequência, que o Serviço Secreto seja responsável pela prática de determinadas ações criminosas, ou, pelo menos, se mostram perturbados pela existência de uma organização potencialmente capaz de cometê-las. O Serviço, por ser secreto, parece sinistro; e, por não ser possível controlá-lo integralmente, é sempre um motivo de inquietação.

Os Serviços Secretos dos Estados Unidos, da União Soviética, Inglaterra e Alemanha podem estar, de uma maneira geral, à al-

da reputação que desfrutam, no desempenho de suas atividades. Esta é uma área em que as generalizações são perigosas; se muitos dos fracassos americanos no campo das Informações foram revelados, alguns dos seus êxitos não o foram.⁴⁵ O Serviço Secreto americano goza um merecido renome, pela utilização de meios técnicos de coleta; poucos especialistas discordam de que, nesse aspecto, ele supera os demais, mas o seu desempenho não é dos mais brilhantes no que concerne à avaliação, crítica e prognose dos eventos políticos.

Na maioria dos países, é do consenso geral que os diretores dos Serviços de Informações devam esquivar-se à publicidade e ser absolutamente discretos. Não devem ter comunicação com a imprensa, a não ser em casos especiais. (Muitas agências de Informações estabelecem, como norma de conduta, que devam ser evitados contatos com jornalistas, exceto, naturalmente, os de caráter operacional.) Mas nem todos os diretores têm correspondido a essas expectativas. Percy Sillitoe, chefe do MI6 no período inicial do pós-guerra, era uma pessoa extrovertida, para quem seria impossível esse anonimato: Gehlen não gostava de estar em foco, mas abandonava um pouco a sua reserva no trato com os políticos. Nesse aspecto, os Estados Unidos têm-se mostrado mais abertos do que outros países, mas também lá os sucessivos Diretores da Central de Informações têm tido uma percepção altamente variável do seu próprio papel. A tendência dominante na Inglaterra, aproximadamente a partir de 1950, foi a de não mais designar militares para a chefia do Serviço, ao passo que, no Serviço de Informações de Israel (ao contrário do que ocorreu na Contra-Inteligência), os postos-chaves estiveram, durante duas décadas, nas mãos de Generais-de-Divisão da reserva.

O acesso ao Primeiro-Ministro ou ao Presidente varia de país para país, e de Presidente para Presidente. Na Inglaterra, até recentemente, esse acesso era muito pouco frequente. Alguns chanceleres alemães convocavam, todas as terças-feiras, os seus chefes dos Serviços Secretos para reuniões em que se discutia a situação geral do país. Em Israel, também, os diretores dos Serviços de Informações civis e militares apresentavam regularmente seus relatórios aos Primeiros-Ministros, e, esporadicamente, às Co

missões de Relações Exteriores e da Defesa do Governo e do Parlamento. Alguns Presidentes e Primeiros-Ministros tiveram mais cuidado do que outros em se manterem informados com regularidade, mas até mesmo os mais ávidos usuários dos Serviços não atribuíram grande importância às Informações, salvo em tempos de crise aguda.

Isso leva a um problema mais geral, que é o do reconhecimento e do apreço. O louvor é o mais mavioso de todos os sons, diz Xenofonte, porém, como as atividades de Informações sempre se desenvolveram em meio a uma espécie de obscuridade, raramente se fizeram merecedoras do reconhecimento público. Durante uma visita ao quartel-general da CIA, em 1961, John F. Kennedy declarou: "Vossos sucessos não são alardeados, enquanto vossos fracassos são estrepitosamente apregoados". Alguns anos antes, Eisenhower se expressou de forma ainda mais explícita:

"Por sua própria natureza, o trabalho de uma agência exige de seus membros o mais elevado grau de dedicação, capacidade, fidelidade e desprendimento, além de uma forma especial de coragem que, em muitas ocasiões, se faz absolutamente necessária. O sucesso não pode ser anunciado, o fracasso não pode ser explicado. Nas atividades de Informações, os heróis não são condecorados nem decantados, nem mesmo entre os seus iguais. Sua conduta é inspirada pelo patriotismo, e sua recompensa não vai além da convicção de que estão prestando a seu país um serviço único e indispensável, e da certeza de que a nação americana agradece e reconhece o seu esforço. Asseguro-lhes que isto é, de fato, verdadeiro".⁴⁶

Contudo, o Serviço Secreto americano tem recebido pouco estímulo e muitos ataques dos meios de divulgação. Isso tem tido reflexos negativos na motivação e no moral; na melhor das hipóteses, leva à inação e a um excesso de cautela.

Outros Serviços de Informações têm sido mais afortunados, nesse aspecto. Na Inglaterra, alguns membros graduados do Serviço são agraciados com o título de cavaleiro, ao final de suas carreiras; em Israel, os funcionários do Mossad gozam algumas regalias e privilégios especiais, e raramente sofrem ataques da imprensa. As agências de Informações dos Estados Unidos são propensas a acre

...ntar que os ataques de que são alvo fazem parte de uma campanha deliberada de desinformação, de âmbito mundial. Não há dúvida de que essas campanhas são conduzidas e orientadas por forças hostis a essas organizações. Todavia, em última análise, outros fatores são igualmente importantes, tais como o sensacionalismo de alguns meios de comunicação de massa.

Desde a Segunda Guerra Mundial, tem havido uma boa dose de cooperação entre os Serviços de Informações do Ocidente.⁴⁷ Tem havido muita troca de Informações, e é importante observar que a colaboração entre os Serviços tem sido, de uma maneira geral, mais estável e permanente do que as relações entre os respectivos governos — algumas vezes para susto dos políticos. No cômputo geral, os Serviços Secretos não têm sido muito afetados por crises políticas transitórias com as nações amigas. Nos últimos dez ou vinte anos, tem havido um entendimento tácito ou explícito de que os Serviços Secretos do Ocidente não devem se envolver em operações clandestinas nos territórios uns dos outros. Seus representantes em várias capitais do Ocidente atuam principalmente como elementos de ligação.⁴⁸

As Informações são parte integrante do processo político global; é ilusório considerá-la uma atividade autônoma. Elas são uma das fontes de obtenção de conhecimento de que dependem os formuladores de políticas para tomarem as suas decisões, mas não são absolutamente, em todas as ocasiões, a mais importante dessas fontes. As funções das agências de Informações, em sistemas democráticos, variam de país para país, segundo o papel tradicionalmente atribuído às Informações, e segundo os riscos, os problemas e as funções específicas de cada país. Todavia, elas guardam entre si um grau muito maior de semelhança do que com as agências de Informações de regimes totalitários, cujo principal paradigma é o KGB.

...do do livro A WORLD OF SECRETS: The Uses and Limits of Intelligence. Escrito por Walter Laquer

CAPÍTULO IV

AS NECESSIDADES DAS INFORMAÇÕES NUMA SOCIEDADE LIVRE

Atualmente, os Estados Unidos vêm-se defrontando com um grupo de nações hostis que professa uma filosofia adversa de vida e de governo. Isso não representa, em si mesmo, uma nova situação; já enfrentamos esses desafios antes. O que mudou é que agora, pela primeira vez, deparamo-nos com um adversário que está apto a desfechar um ataque devastador diretamente sobre os Estados Unidos, o que, na era dos mísseis nucleares, pode ser feito em uma questão de horas ou minutos, com um mínimo de aviso prévio.

Não há dúvida de que temos o mesmo potencial de ataque, em relação ao nosso adversário. Porém, em nossa sociedade livre, nossas defesas e meios de dissuasão são, em grande parte, preparados de uma forma ostensiva, ao passo que nossos antagonistas trabalham por trás de uma enorme muralha de sigilo e segurança. Para ultrapassarmos esse obstáculo e nos prepararmos melhor para uma situação de alerta estratégico, temos de nos apoiar cada vez mais em nossas operações de informações.

Os Departamentos de Estado e da Defesa estão coletando informações no exterior, e seus peritos na área as estão analisando, preparando relatórios e realizando na verdade um bom trabalho. Poderia ser dada uma menor ênfase a essas atividades?

A resposta a essa pergunta, dada há quinze anos pelos poderes Legislativo e Executivo, foi negativa. O fundamento dessa decisão foi nossa percepção cada vez maior da natureza da ameaça comunista, sua auto-imposta secretividade, as medidas de segurança que cercam a preparação de seu programa de mísseis nucleares, e sua penetração subversiva no Mundo Livre.

Uma grande parte dos territórios da União Soviética e da China é vedada aos estrangeiros. Essas nações não nos dizem nada sobre seu aparelhamento militar que não seja cuidadosamente controlado; mesmo assim, temos necessidade desse conhecimento, para defesa nossa e do Mundo Livre. Elas rejeitam o princípio de inspeção, que consideramos essencial para um desarmamento controlado. Proclamam abertamente que esse sigilo é não só um grande trunfo como também um elemento básico da política. Defendem o direito de se armarem em segredo para poder, se assim o desejarem, atacar em segredo. Recusaram sumariamente a propos-

"seu aberto", feita pelo Presidente Eisenhower em 1955, que está dispostos a acatar em nosso país, se eles procedessem da mesma. Essa recusa deixou os órgãos de Informações com a tarefa de estabelecer o equilíbrio de conhecimento e, conseqüentemente, de aprestar rompendo essa muralha de sigilo.

O Muro de Berlim não apenas isolou, uma da outra, as duas metades de uma cidade politicamente dividida, como também limitou ao máximo as fugas de alemães orientais para o Ocidente. Outro objetivo foi obstruir uma das últimas brechas da Cortina de Ferro — esta barreira de arame farpado, minas terrestres, torres de observação, patrulhas móveis e áreas de fronteira saneadas que se estende para o sul, a partir do Báltico. Ao erguerem o Muro de Berlim, os soviéticos acabaram de isolar, à sua maneira, a Europa Oriental, tarefa que eles levaram dezesseis anos para concluir.

Não obstante, essa barreira pode ser ultrapassada, como já o foram repetidas vezes, na forma ditada pelo desespero criativo dos que conseguiram a fuga. Mas ela é apenas a primeira de uma série de obstáculos. Por trás dessa primeira muralha, existem áreas segregadas e restrições, e, mais além, as barreiras do segregacionismo individual e institucional, tudo isso contribuindo para proteger aquilo que o Estado Soviético acredita possa revelar força ou fraqueza ante o olhar inquisidor do Mundo Ocidental.

As Cortinas de Ferro e de Bambu dividem o mundo, segundo o entendimento dos órgãos de informações do Ocidente, em duas partes distintas: as áreas livres e as "áreas proibidas". Os principais alvos estão nas áreas proibidas, por trás dessa sucessão de barreiras. Esses alvos são as instalações militares, técnicas, industriais e nucleares que constituem a espinha dorsal do poderio comunista — o somatório de todas as suas potencialidades. São também os planos das pessoas que ligam a Rússia Soviética e a China Comunista — suas intenções bélicas e suas intenções políticas "pacíficas".

Contra esses alvos, o trabalho ostensivo de coleta de informações dos Departamentos de Estado e da Defesa, embora de grande valia, não é suficiente. São necessárias técnicas especiais, peculiares às operações sigilosas de informações, para penetrar as barreiras de segurança do Bloco Comunista.

Ocorre ainda que os órgãos de Informações se encontram atualmente na situação de ter de manter sob vigilância constante todas as

es do mundo, independentemente do que possa, num determinado momen-
estar sendo o foco da atenção de diplomatas e militares. Nossos in-
esses vitais estão sujeitos a ataque em quase todos os quadrantes
globo, a qualquer momento.

Há algumas décadas, ninguém se teria mostrado capacitado ou
posto a prever que, na década de 60, nossas Forças Armadas estariam
acionadas na Coreia e empregadas, em larga escala, no Vietname do
que Cuba se transformaria num Estado comunista hostil, estreita-
mente ligado a Moscou ou que o Congo assumiria importância vital em nos-
sa política externa. No entanto, tudo isso é fato corrente do mundo con-
temporâneo. Os anos vindouros certamente nos reservarão outros aconte-
cimentos igualmente estranhos e surpreendentes.

É impossível prever hoje onde surgirá o próximo ponto de con-
flito. É tarefa das Informações alertar antecipadamente sobre a exis-
tência desses perigos para que o governo possa adotar as medidas acau-
teladoras adequadas. A busca de informações não mais pode ficar cir-
cumscrita a uns poucos países. O mundo inteiro é o palco de nosso con-
flito. Nessa era dos mísseis nucleares, até o Ártico e ou Antártida se
tornaram áreas de importância estratégica. A distância perdeu grande
parte do seu antigo significado, ao passo que o tempo, em termos estra-
tégicos, é contado em horas ou até em minutos. Os oceanos que, na Se-
gunda Guerra Mundial, ainda protegiam este país e lhe asseguravam uma
ampla margem de tempo de preparação, continuam a ser tão vastos como
sempre; só que agora os mísseis podem cruzá-los em questão de minutos,
e os bombardeiros, em poucas horas. Hoje os Estados Unidos estão na li-
nha de frente do ataque, pois são o alvo principal dos seus adversá-
rios. O desencadeamento de um ataque não mais requer um longo período
de mobilização, com todos os seus indícios reveladores. Os mísseis per-
manecem prontos para lançamento, e os bombardeiros em condições de de-
colar.

Por conseguinte, os órgãos de Informações têm hoje maiores res-
ponsabilidades, pois não podem aguardar os indícios da probabilidade
de ações hostis até depois que uma potência estrangeira tenha-se deci-
dido a desfechar um ataque contra nós. Nosso governo deve não só estar
prevenido como também belicamente preparado com antecedência. A situa-
ção torna-se ainda mais complicada quando, como no caso da Coreia e do
Vietname, um ataque provocativo é dirigido não contra os Estados Uni-

mas contra alguma distante região de além-mar que, na eventualidade de uma derrota do Mundo Livre, poria em perigo nossa própria segurança. Um serviço de Informações bem urdido e coordenado, continuamente alerta, capaz de acompanhar e interpretar com rapidez e precisão os eventos que se desenrolam em quase todas as partes do mundo, é o melhor seguro que podemos ter contra qualquer surpresa.

O próprio fato de que as Informações estão alerta, de que há a possibilidade de aviso prévio, pode, por si mesmo, constituir um dos mais eficazes inibidores da disposição que um inimigo potencial possa ter para o ataque. Por conseguinte, a possibilidade de criação dessa arma poderosa, que é o conhecimento e a preparação prévios, não deve ser mantida em segredo; ao contrário, deve ter o máximo de divulgação possível, enquanto se mantêm sob sigilo os meios e os procedimentos utilizados para alcançar esse conhecimento e avaliação prévia dos fatos. As Informações não devem ser um tema defeso, cercado de tabus. O objetivo que perseguimos com afinco e que já estamos bem próximos de atingir — o de termos o serviço de informações mais eficiente do mundo — deve ser amplamente difundido.

Além da obtenção das Informações, ainda há o problema de como elas devem ser processadas e analisadas. Entendo que há razões ponderáveis para que a responsabilidade de preparação e coordenação de nossas análises de Informações recaia numa agência governamental que não tenha participação na formulação de políticas ou na escolha dos sistemas de armamento bélico que serão desenvolvidos para a defesa do país. É bastante natural que os formuladores de políticas tendam a tornar-se apegados aos programas políticos pelos quais são responsáveis, e os funcionários dos Departamentos de Estado e da Defesa não constituem exceções a essa tendência muito humana. É provável que eles julguem com imparcialidade os relatórios de Informações que possam contrariar as decisões políticas em vigor ou que demandem uma revisão das estimativas mais bem aceitas sobre o poderio dos soviéticos em qualquer campo militar específico. O maior perigo a que estamos sujeitos no campo das Informações, aquele que dá origem a mais equívocos do que qualquer trama ou intriga de potências estrangeiras adversas, é o preconceito. Admito que ninguém esteja isento de preconceitos, inclusive os funcionários da CIA, mas se confiarmos a coordenação das Informações ao nosso Serviço Central de Informações, que não participa da formulação de políticas e nem está ligado a nenhuma linha de produção de equipamentos mili

...es, poderemos evitar, na medida do possível, que haja distorção dos fatos obtidos através dos órgãos de Informações, para ajustá-los a um determinado ponto de vista profissional.

Na época de Pearl Harbor, membros do alto escalão das Informações, tanto aqui como no exterior, estavam convencidos de que os japoneses, caso atacassem, o fariam ao sul, contra os pontos mais vulneráveis das áreas coloniais da Inglaterra, França e Holanda. A probabilidade de que eles desferissem o primeiro ataque contra seu mais perigoso antagonista, os Estados Unidos, não foi levada em consideração. Os ataques contra o Havaí e as Filipinas e a má condução do sistema de Informações de que dispúnhamos nessa época exerceram uma grande influência sobre a decisão posterior do governo de organizar de forma apropriada o trabalho a ser desenvolvido no campo das Informações. Embora os indícios captados antes do ataque pudessem não ter sido suficientemente claros para permitir que os nossos líderes concentrassem sua atenção sobre o Havaí e as Filipinas, eles deveriam, pelo menos, desde que adequadamente analisados, ter-nos prevenido contra um perigo iminente na região do Pacífico.

Se alguém tiver alguma dúvida sobre a importância de informações objetivas, eu me permito sugerir um exame retrospectivo de outros erros de avaliação em que incorreram os nossos líderes por não terem sido alertados a tempo ou por terem interpretado mal as ações e reações de outros países. Quando o *Kaiser* Guilherme II atacou a França em 1914 e foi persuadido por seus líderes militares de que a violação da neutralidade da Bélgica era essencial para uma vitória militar, ele confiou demasiadamente na premissa de que a Inglaterra não entraria no conflito — a despeito das advertências vindas do setor político. Esse foi um exemplo de grave erro de avaliação das informações disponíveis.

Nos dias que antecederam a Segunda Guerra Mundial, o Governo Britânico, malgrado as advertências de Churchill, não conseguiu perceber as dimensões da ameaça nazista, particularmente no que se referia à aviação.

Também Hitler, no desenrolar da Segunda Guerra Mundial, cometeu vários erros de cálculo. Ele não levou em conta a força e a determinação dos ingleses; abriu posteriormente uma segunda frente contra a Rússia, em junho de 1941, sem medir absolutamente as conseqüências. Ao que consta, quando, em 1942, ele foi avisado de um plano de desembarque conjunto de americanos e ingleses na África do Norte, recusou-se a dar crédito às informações que recebia. Contam que ele fez, com displi

ância, o seguinte comentário: "Eles não dispõem de navios para isso".

No que se refere ao Japão, não obstante o sucesso do seu ataque a Pearl Harbor, os acontecimentos vieram provar posteriormente que seu governo cometeu o mais grave de todos os erros de cálculo, ao subestimar o potencial militar dos Estados Unidos.

Hoje uma nova ameaça, totalmente inexistente antes da revolução comunista, adicionou uma sobrecarga à capacitação de nossos órgãos de Informações. Trata-se da tentativa comunista — que começamos a perceber após a Segunda Guerra Mundial — de solapar a segurança dos países livres. Como essa atividade é desenvolvida secretamente, torna-se necessária a adoção de técnicas sigilosas de Informações para conjurar a ameaça e solidificar nossas defesas.

Na União Soviética encontramos um adversário que elevou a arte do espionagem a um grau de requinte sem precedentes, ao mesmo tempo que transformou as técnicas colaterais de subversão e fraude num poderoso instrumento político de ataque. Nenhum outro país jamais empenhou a montagem de um esquema de tão amplas proporções. Essas operações em apoio à política global da U.R.S.S. se desenvolvem nas épocas de distensão, e sob o disfarce de coexistência pacífica, com a mesma intensidade do que nos períodos de crise aguda. Nossas Informações desempenham um papel fundamental na tarefa de neutralizar essas atividades hostis, que representam um perigo comum tanto para nós como para nossos aliados.

O fato de terem sido descobertos ultimamente, em vários países da OTAN, tantos casos de espionagem e subversão patrocinados pelos soviéticos não é fruto do mero acaso. É bom que o mundo inteiro saiba que os soviéticos já sabem muito bem — isto é, que os países livres possuem organizações de contra-informação altamente sofisticadas que se tem tornado cada vez mais eficientes na descoberta dos casos de espionagem soviética. Naturalmente, em função da OTAN e de outras alianças, nós temos um interesse direto nos dispositivos de segurança de outros países com os quais podemos compartilhar segredos. Um documento da OTAN, que esteja na posse de algum de nossos aliados e for surrupiado pelos comunistas, isso nos trará tanto prejuízo quanto se a pilhagem tivesse sido feita em nossos próprios arquivos. Isto é uma exigência básica de cooperação internacional no trabalho de

Nossos aliados, e muitos países amigos que não são aliados formais, têm, de uma maneira geral, a mesma concepção sobre a ameaça comunista. Muitos deles podem prestar e estão prestando excelentes contribuições para o fortalecimento global do Mundo Livre, inclusive no campo das Informações, ajudando-nos a nos manter prevenidos e alerta. Entretanto, alguns de nossos aliados não dispõem dos meios e recursos para fazer tudo aquilo que gostariam, e buscam apoio na liderança dos Estados Unidos no campo das Informações, assim como em muitos outros. Ao revelarmos os planos hostis dos comunistas, eles esperam que os ajudemos a identificar as ameaças à sua própria segurança. É de nosso interesse que o façamos. Um dos aspectos mais gratificantes do trabalho das Informações, nos últimos tempos, e que é absolutamente ímpar ao longo de toda sua história, é a crescente cooperação que se verifica entre os serviços de informações americanos e os seus congêneres espalhados por todo o Mundo Livre, que conosco defendem uma causa comum, já que enfrentamos uma mesma ameaça.

Existe uma indagação fundamental acerca do nosso trabalho de Informações que, presumo, preocupa muitas pessoas. É realmente necessário que os Estados Unidos, com suas tradições e elevados ideais, se envolvam em espionagem, que façam os seus aviões U-2 sobrevoar os territórios de outros povos e que decodifiquem suas mensagens cifradas?

Muitas pessoas que compreendem que essas atividades podem ser necessárias em tempo de guerra ainda duvidam de que elas sejam justificáveis em tempo de paz. Devemos espionar da mesma maneira amigos e inimigos, e fazê-lo simplesmente porque outros países menos escrupulosos ou de padrões éticos mais baixos assim procedem em relação a nós? Não considero esses questionamentos irrelevantes, frívolos ou pacifistas. Na verdade, é meritório para nós que essas dúvidas sejam levantadas.

Pessoalmente, não vejo razão para que se faça espionagem em países amigos ou aliados, em tempo de paz. Mesmo pondo de lado os aspectos de ordem moral, existem outras formas, bem mais importantes, de utilizar os limitados recursos das Informações. Além disso, dispomos de outras maneiras de obter as informações de que necessitamos, através dos canais diplomáticos normais. É claro que temos de levar em conta o fato histórico de que tivemos amigos que se tornaram inimigos — a Alemanha, em duas ocasiões recentes, a Itália e o Japão. Daí ser prudente ter sempre à mão um certo número de informações básicas — a maior parte delas não tão sigilosas — sobre todos os países. Recor-

de ne de que, logo no início da Segunda Guerra Mundial, foi solicitado a população que pusesse à disposição do governo fotografias que por acaso possuíssem de diversas regiões do mundo, particularmente das ilhas do Pacífico. Não tínhamos, na época, o necessário conhecimento das faixas litorâneas e da flora e a fauna de muitos lugares onde nossas forças poderiam em breve estar desembarcando.

Mas a resposta ao problema da necessidade de informações, particularmente em relação aos países do Bloco Comunista, é que nós não estamos realmente "em paz" com eles, nem nunca estivemos, desde que o comunismo se declarou em guerra contra nosso sistema de vida e de governo. Nós nos defrontamos com uma sociedade fechada, conspiratória e em que predomina o poder de polícia. Não há esperança de podermos manter com firmeza nossa posição se este adversário estiver seguro de que pode nos surpreender, atacando o Mundo Livre onde e quando lhe for conveniente e sem nenhum aviso prévio.

Extraído do Livro THE CRAFT OF INTELLIGENCE. Escrito por Allen Dulles

"THE MILITARY INTELLIGENCE COMMUNITY" — organizado por
GERALD W. HOPPLE e BRUCE W. WATSON.

14

ÉTICA E INFORMAÇÕES

Malcolm Wallop

O PROBLEMA

Ética, moralidade, justiça e injustiça. Ultimamente, essas palavras têm sido atiradas, como pedras, contra a arte e o ofício das Informações. Os que exercem a profissão normalmente reagem como se tivessem sido condenados a sofrer um apedrejamento: ou demonstram revolta ou resignação, ou simplesmente tentam desviar-se das pedras. De qualquer sorte, no exercício da profissão, essas palavras são tidas, muitas vezes, como corrosivas, desalentadoras e embaraçantes — e com muita razão. Desde os meados da década de 70, a profissão tem sido inundada com uma profusão de normas e regras de procedimento instituídas em nome da ética, cuja mínima infringência pode resultar na interrupção da carreira de qualquer agente. Essas normas se tornaram quase que o tema exclusivo de debate na Comunidade de Informações (afora o orçamento, é claro).

Numa edição passada da revista *Política Externa* foi publicado um artigo de autoria de Stansfield Turner, intitulado "Normas adequadas às Informações", que é típico de todo esse debate cujo principal objetivo é definir a exata formulação das restrições para se chegar ao ponto de equilíbrio ideal entre Informações e moralidade. Esse debate está fundamentado no pressuposto de que o trabalho das Informações é necessariamente imoral e que a sua moralidade abomina esse tipo de atividade.

Essa concepção é tolice. Os malogros das Informações, que tanto prejudicaram o país ultimamente — a falta de percepção do avanço estratégico soviético, a incapacidade de prever a Revolução Iraniana que evoluiu diante de nossos próprios olhos, o grande fiasco da Contra-Informação conhecido como o "caso Nosenko",

para citar apenas alguns — não foram devidos a um excesso de cautela por razões de ordem ética, nem a um exagerado respeito aos direitos civis dos americanos, nem ao inverso disso tudo. Eles foram tão-somente fruto da incompetência profissional. Na área das Informações, quase nada é dito sobre as atitudes que devemos adotar para reagir às ameaças. As ponderações de ordem ética dizem respeito principalmente a problemas que, via de regra, estão relacionados com a execução de trabalho inferior ou indigno.

O que eu desejo salientar aqui é que os problemas de Informações não podem ser reduzidos a questões de ética. A Ética e as Informações têm alguma correlação, mas elas têm sido desnecessariamente e, quem sabe, maliciosamente confundidas. Não obstante, o ponto maior a enfatizar é que há um componente ético que concorre preponderantemente para o sucesso das Informações. De fato, o desempenho e a dedicação de qualquer profissional de Informações americano são podem ser realçados pela compreensão da atmosfera moral do meio em que atua. O aspecto mais importante dessa ambiência é o papel que os Estados Unidos desempenham como a força maior da decência num mundo basicamente indecente.

A missão do profissional de Informações é servir aos Estados Unidos inteirando-se da verdade e transmitindo-a com precisão a seus superiores. Isso não quer dizer que, pelo simples fato de os Estados Unidos serem moralmente superiores à União Soviética, qualquer coisa possa ser justificável, mas significa que uma pessoa que luta por uma causa justa está numa situação moralmente diferente dos que não possuem essa motivação.

As Informações compreendem quatro disciplinas distintas: a coleta, a contra-informação, as ações sigilosas e a análise. Proponho que sejam discutidos separadamente os problemas éticos peculiares às três primeiras, deixando a análise, que é a função passiva, para uma outra oportunidade. Em seguida, farei alguns comentários sobre os componentes éticos aplicáveis à profissão como um todo.

COLETA

Aqueles que, por razões de ordem ética, se posicionam contra a coleta clandestina alegam que esse tipo de atividade envolve o oferecimento de vantagens e ajuda a estrangeiros para que eles façam coisas que provavelmente podem ser contrárias às leis do seu próprio país, e que são, portanto, ilícitas. Tanto a fonte clandestina como o agente que a manipula se degradam como seres humanos. Com isso, eles traem a confiança de seus compatriotas e ficam a serviço dos americanos, enquanto fingem que continuam a ser leais a seu país. As fontes e os agentes sucumbem à tentação e ao suborno e se transformam em traidores. Nesse estado de degradação, e inteiramente dominados pelas pressões psicológicas e financeiras de uma potência estrangeira, eles talvez nem tenham coragem de ver a própria imagem refletida no espelho. Ao recrutar essas pessoas, os Estados Unidos não apenas conspurcam suas vidas, como também conturbam a ecologia política de outras nações.

Mas os maiores perdedores são provavelmente os americanos que fazem esse recrutamento — e o nosso próprio país. O recrutamento de fontes e agentes envolve técnicas não utilizadas no relacionamento humano normal, tais como o oferecimento de várias formas de atrativo, a obtenção de adesões com base em informações incompletas ou sob falsos pretextos, a quebra da cadeia normal do comando administrativo do país, etc.

As pessoas que, com frequência, praticam esse tipo de ação se abastardam e se tornam perigosas para seu próprio país. Sua atividade normal é induzir outras pessoas à traição e ao aviltamento e, com isso, elas adquirem hábitos e habilidades perniciosas e uma perigosa falta de escrúpulos. Elas perdem qualquer senso de limite. Acostumadas a mentir e a violar as leis de outras nações, torna-se fácil para elas enganar os seus próprios compatriotas e infringir as leis de seu próprio país. A rotina embota-lhes a sensibilidade e o senso moral.

Na verdade, os nossos agentes clandestinos são orientados

para se conduzirem segundo dois padrões de comportamento distintos, um em relação aos estrangeiros, outro em relação aos americanos. Mas é praticamente impossível manter permanentemente um duplo padrão de conduta.

Essa linha de raciocínio leva-nos à conclusão de que a duplicidade de padrão moral conduz naturalmente à amoralidade, e que os profissionais de Informações americanos enveredaram por esse caminho. Eles não costumam discutir as implicações morais daquilo que estão fazendo. Não tentam justificar suas ações, nem perante eles próprios, nem perante seus colegas; simplesmente executam aquilo que seus superiores determinam. Com isso, passaram a viver numa espécie de vázio moral e praticaram abusos.

O único elemento válido dessa argumentação, ou seja, que é moralmente difícil lidar com as técnicas de coleta clandestina, está eivado de erros de fato e de lógica. Na verdade, os instrumentos de que se vale o agente de Informações são absolutamente normais no relacionamento humano. Repórteres, advogados, comerciantes e parlamentares, dentro de suas respectivas rotinas profissionais, procuram mais angariar do que dar informações e adesões. A persuasão, a sedução, a lisonja e o tráfico de influência fazem parte da própria tessitura das relações humanas. Os homens de Informações não são nem mais nem menos propensos a fazer mau uso desses instrumentos do que os que se dedicam a qualquer outro tipo de atividade.

É verdade que a coleta clandestina envolve efetivamente o suborno de pessoas para induzi-las a trair a confiança de alguém. Os agentes clandestinos realmente induzem as pessoas a violar promessas e leis, mas isso não significa que, em consequência disso, a coleta clandestina seja moralmente inaceitável. As Informações coletadas à custa de certas concessões morais podem trazer grandes benefícios ou evitar grandes males. E, o que é ainda mais importante, nem todos os compromissos, nem todas as leis têm o mesmo *status* moral. Uma pessoa, digamos, que induzisse alguém a descumprir uma lei suíça que proíbe a venda de heroína a menores de idade poderia sentir-se degradada, ao passo que seria nobilitante a violação da lei soviética que proíbe o ensino do Evangelho aos

menores.

Devemos reconhecer que trair uma democracia liberal é moralmente diferente de trair países como a União Soviética, não pelo fato de sermos americanos, mas por ser uma verdade demonstrável que a União Soviética está colocada num plano moral bem diferente do de uma democracia liberal. Os próprios soviéticos admitem isso, embora tenham suas próprias justificativas. Suas escolas ensinam o dogma fundamental da moralidade marxista: "Bom é tudo aquilo que contribui para a vitória do proletariado, em sua luta secular contra a burguesia".

Para os marxistas, não há um padrão do bem e do mal que possa ser aplicado tanto a progressistas como a reacionários. De nossa parte, acreditamos que todos os homens são frutos do mesmo ato de criação e que essas divergências só podem ser evitadas se tivermos um padrão moral único, aplicável a todos os homens e a todas as nações. É claro que as nações e as leis se distribuem em diferentes categorias, ao longo dessa escala ética. Isto, por sua vez, significa que — como o próprio bom-senso o indica — não podemos pretender que "ecologias políticas" diferentes tenham o mesmo direito de não serem perturbadas.

Quem trabalha contra um mau regime em prol de uma boa causa está tendo a oportunidade de elevar-se moralmente. A história da guerra está repleta de casos de pessoas comuns que revelaram qualidades extraordinárias, quando tiveram de enfrentar as vicissitudes e sobressaltos da vida clandestina, por trás das linhas inimigas. William Stephenson, num livro recente denominado *Um Homem Chamado Coragem* ("A Man Called Intrepid"), mostra como a dedicação à causa dos Aliados enobreceu até mesmo o exercício do antigo e desonroso ofício de prostituta. Um outro livro recente sobre o "caso Popov", de autoria de William Hood, enfatiza o mesmo ponto de vista. No entanto, esse princípio não se impõe com tanta força quando o aliciamento é feito através de suborno, chantagem ou burla.

Existem, portanto, razões ponderáveis para fazermos res-

surgir a antiga arte de recrutar as pessoas enfatizando os objetivos que os Estados Unidos buscam atingir. Não obstante, há algumas pessoas que só são movidas por interesses mesquinhos. Do ponto de vista ético, é admissível lidar com esses indivíduos em seu próprio nível. Como eles já são corruptos, não há nada de mal em colocar sua corrupção a serviço de uma boa causa — desde que não os tornemos deliberadamente piores.

Acho que a maioria dos agentes recrutados tem sensibilidade de bastante para saber tirar partido da situação. A menos que esses agentes sejam realmente diferentes, do ponto de vista psicológico, é provável que eles façam o que lhes parece natural — tentar ludibriar o encarregado de caso. Lembro-me de que, certa feita, um fuzileiro naval que controlava agentes recrutados no Vietnã nos contou como costumava operar. Ele começou seu relato dizendo que os agentes eram pessoas muito simplórias — que ele os estimulava a infiltrar as áreas perigosas mostrando-lhes a importância da missão, dando-lhes algum dinheiro e prometendo mais. Com isso ele conseguia boas informações? Claro que não. Os desgraçados sumiam na floresta durante uma semana, mais ou menos, e voltavam com histórias forjadas. E nesse caso, ele abandonava esses depoimentos falsos e recrutava outros agentes? Claro que não, esses relatos eram os únicos dados de que dispunha, e, embora não confiasse neles, tinha de usá-los para satisfazer as exigências de seus superiores.

Bem, eu tenho a impressão de que aqueles simplórios eram bem mais argutos do que o nosso fuzileiro, que, evidentemente, perdeu não só a sua ética como também a sua postura operacional.

O argumento de que quem corrompe os outros também corrompe a si próprio é válido em toda a sua extensão. Desejo apenas alertar que a coleta clandestina não envolve necessariamente a degradação alheia, nem a própria. Tratarei desse assunto com mais detalhes mais adiante.

CONTRA-INFORMAÇÃO

Passarei a tratar agora da Contra-Inf^ormação, começando com a questão de definir quando é que se torna necessário invadir a privacidade de pessoas inocentes.

Se os profissionais de Contra-Inf^ormação soubessem quem são e onde estão os espiões, os terroristas e os agentes mais importantes, bastaria apenas vigiar essas pessoas, e não haveria nenhuma discussão a respeito da pertinência ou conveniência de ações de vigilância e de organização de arquivos. Porém a tarefa da Contra-Inf^ormação é exatamente descobrir quem é e quem não é espião ou traidor. Para chegar a essa conclusão, é preciso observar uns e outros. Portanto, permanece sempre a controvérsia sobre a vigilância de pessoas que não são nem espiões nem terroristas.

Vamos ilustrar essa controvérsia com um exemplo. Suponhamos que um terrorista, armado de explosivos, tenha-se escondido num grande conjunto residencial de 1000 apartamentos. Com que direito podemos colocar dispositivos de escuta eletrônica nos telefones ou vigiar os moradores de qualquer uma dessas unidades habitacionais? A resposta depende inteiramente do ângulo em que se aborda a questão. Se acreditamos que um governo, ao concentrar secretamente sua atenção sobre um determinado indivíduo, exercendo sobre ele uma vigilância constante e mantendo um registro de todas as suas atividades, o está oprimindo, por invadir a sua privacidade, e que esse ônus só devia recair sobre os transgressores, então só nos resta um problema: como podemos saber antecipadamente que o indivíduo cujo telefone vamos interceptar é um transgressor? Se abordarmos a questão por esse ângulo, a decisão que devemos tomar é a de não perturbar a vida dos 999 inocentes que habitam o conjunto residencial. Isso naturalmente deixa o terrorista livre para pôr em perigo a vida desses moradores com a ameaça de suas bombas.

Por outro lado, se acreditarmos que o direito que o governo possa ter de exercer vigilância sobre as pessoas depende da fi

nalidade com que esse direito é exercido e das circunstâncias particulares de cada caso, então devemos concluir que, a despeito do potencial de abuso, a intenção do governo é ajudar e proteger. Se essa ajuda pudesse ser prestada com o conhecimento do alvo, é muito provável que os inocentes concordassem em ser vigiados. Mas circunstâncias desse tipo forçam o governo a agir secretamente, por ser essa a melhor maneira de proteger os 999 inocentes.

Mas, a essa altura, os puristas farão a seguinte indagação: e se o governo, ao vigiar o indivíduo X, a fim de identificar o terrorista, descobrir que ele não é um terrorista, mas é, por exemplo, um assaltante de banco ou um adversário político que está traindo a esposa? No primeiro caso, ele poderia ser processado com base em provas obtidas sem um "motivo plausível". No segundo, o governo poderia usar a informação para chantagear o marido infiel ou arruinar sua carreira política.

Nos últimos anos, nós, nos Estados Unidos, temos adotado várias medidas para proteger os indivíduos contra a utilização abusiva dos arquivos governamentais: (1) restringimos a coleta de informações; (2) restringimos o uso dos registros governamentais; (3) determinamos o exame obrigatório de todas as informações coletadas e de suas formas de utilização. Tentamos substituir a correta estimativa antes do fato e a análise criteriosa após o fato por regras formais *a priori*. Acho que não é possível fazer isso. Deixem-me apresentar alguns exemplos.

Eu disse que, para identificarmos quem são os espões e terroristas, somos obrigados inicialmente a investigar a maioria que não é. A questão de quantas pessoas inocentes podem estar envolvidas não depende efetivamente das investigações; depende de circunstâncias que escapam a qualquer controle. Na década de 50, por exemplo, o FBI penetrou a fundo no Partido Comunista americano e nos grupos constantes da lista do Secretário da Justiça. O Governo americano abertamente considerava esses grupos subversivos.

As pessoas que se candidatavam a cargos importantes no

governo eram obrigadas a informar se eram ou haviam sido membros de qualquer desses grupos. É claro que muitas pessoas procuravam manter-se afastadas deles. Até mesmo a Associação Americana de Defesa dos Direitos Civis banuiu os comunistas de suas fileiras. As principais "frentes" comunistas, como por exemplo a Associação Nacional dos Advogados, constavam da lista do Secretário da Justiça e eram, portanto, inoperantes como "frentes". Uma crítica não muito distante da verdade era a de que algumas células do Partido Comunista compunham-se inteiramente de informantes do FBI. De qualquer sorte, por volta de 1960, havia provavelmente muito poucas pessoas ligadas a atividades subversivas que pudessem ser taxadas de inocentes. É curioso, mas foi precisamente por serem tão poucas as pessoas mantidas sob vigilância, e tão afastadas do cerne da vida nacional, que não havia muito risco de que alguém que pertencesse a esse núcleo pudesse ser confundido com um espião, um subversivo, etc., ou tornar-se objeto de vigilância.

Tudo isso mudou no início da década de 60 quando os movimentos em prol da garantia da igualdade de direitos cresceu a ponto de englobar facções que tinham por objetivo provocar mudanças radicais na sociedade americana — ou mesmo sua destruição física. É oportuno lembrar, por exemplo, que a violenta Comissão de Coordenação Estudantil Não-Violenta (*Student Nonviolent Coordinating Committee*) e o não menos violento movimento de protesto conhecido como *Weather Underground* evoluíram a partir de um grupo de centro, a Liga Estudantil Pró-Democracia Industrial, sob a influência dos movimentos de defesa dos direitos civis. Os ataques a policiais, os distúrbios, os incêndios que destruíram vários distritos de Detroit, Los Angeles e Newark, a sabotagem das redes de energia, e os apelos ao aniquilamento do sistema sociopolítico vigente não eram imediatamente repudiados por todos os setores representativos da sociedade.

Milhares de liberais da classe média alta e seus familiares, por uma série de razões, identificavam-se — muitas vezes de forma indireta — com os radicais. Tornou-se moda em certos círculos solidarizar-se com as metas dos radicais — quando não com os seus métodos — e oferecer várias formas de ajuda. Era comum que representantes da alta sociedade angariassem fundos para

apoiar o Partido dos Panteras Negras. Cresceu o número de inocentes e semi-inocentes envolvidos em atividades que demandavam um acompanhamento vigilante por parte do governo. O aumento, nesses mesmos círculos sociais, da oposição à participação dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã engrossou as fileiras dos que desejavam identificar-se — normalmente de forma indireta — com as correntes radicais de oposição ao país.

A entrega de documentos sigilosos aos jornais, que no passado teria sido motivo de repúdio, transformou o Dr. Daniel Ellsberg, um funcionário civil do Pentágono, num herói digno de ser imitado. Os radicais que trabalhavam de comum acordo com inimigos externos dos Estados Unidos não eram imediatamente colocados no ostracismo — muito ao contrário, eles eram, com frequência, endeusados pela imprensa. (De fato, ainda recentemente, em 1978, o relatório da Comissão de Justiça do Senado sobre a lei que regulamenta a vigilância externa declarou explicitamente, e com efeito retroativo, que a vigilância eletrônica exercida sobre os ativistas que mantinham contacto com comunistas estrangeiros, em suas manifestações contra a Guerra do Vietnã, fora proibida por aquele diploma legal.)

Quantas pessoas iriam, a partir de então, envolver-se nessas atividades? Em síntese, no decorrer dos anos 60 houve não apenas um aumento do número de ativistas que naturalmente passaram à órbita de interesse da Contra-Informação, como também, o que é mais importante, um aumento desproporcional de simpatizantes e colaboradores que gravitavam em torno desses alvos.

Não podia haver nessa época, como não pode haver agora, uma norma *a priori* estabelecendo quem deve ou não ser submetido a uma vigilância mais rigorosa. O investigador deve ter a liberdade de poder fazer os seus próprios julgamentos e estar preparado para assumir a responsabilidade por suas decisões, apresentando argumentos convincentes e resultados positivos.

Os profissionais de Contra-Informação também se vêem a braços com problemas éticos de outra natureza. Eles devem julgar se as operações de Informações, às quais os membros mais categori

adados da organização muitas vezes atribuem um valor todo especial, não estão sendo comprometidas. Apenas uma devoção muito firme à causa da verdade fará com que um subordinado que valoriza sua carreira diga a um superior que ele tem cometido equívocos, que o seu mais acalentado projeto não está indo bem, ou que a única informação disponível num determinado campo não deve ser usada porque foi obtida lançando-se mão de expedientes para os quais esse mesmo superior não conseguiu dar a indispensável cobertura. E apenas um extraordinário devotamento à verdade fará com que o superior que ouve esses desabafos não use o seu poder para humilhar o seu subordinado.

Em seu livro *Homens Ilustres (Honorable Men)*, William Colby mostrou como ele sucumbia à perene tentação típica dos chefes. Como ele muitas vezes não conseguia entender os complexos argumentos apresentados pela equipe de Contra-Inteligência para convencê-lo a questionar as fontes de Informações de que necessitava para atender às exigências do Conselho de Segurança Nacional, ele simplesmente não dava ouvidos a essas sugestões.

Uma outra forma de autodisciplina — de natureza mais mental do que ética — parece ser absolutamente necessária na Contra-Inteligência: a capacidade de deixar de formular julgamentos sempre que as informações coletadas não forem suficientes.

Vamos nos voltar agora para o problema das atividades internas de Contra-Inteligência, examinando inicialmente a Operação Caos, que investigou os movimentos pacifistas que surgiram no final da década de 60 e início da de 70. A participação da CIA nessa Operação se caracterizou como um abuso dos seus poderes legais. Tanto os relatórios da Comissão Church, como os livros de David Wise e Morton Halperin tentaram partir da premissa de que o exercício abusivo da autoridade não pode deixar de ser considerado também um abuso. Lei é uma coisa; prudência é outra. Os julgamentos que dizem respeito à legalidade são logicamente distintos dos que se referem à prudência. Essa premissa é falsa. O argumento de que um governo não deve investigar aqueles que põem obstáculo ao esforço militar num período de guerra não é facilmente defensável.

Houve, entretanto, ações sigilosas internas que desvirtuam tanto a lei como as boas normas de conduta social. A campanha do FBI contra Martin Luther King tinha por objetivo, segundo os memorandos do FBI, "desacreditá-lo, tirá-lo do seu pedestal, neutralizar totalmente sua influência", para possibilitar que pessoas mais do agrado de J. Edgar Hoover "assumissem a liderança da comunidade negra". Naturalmente, não há nada nem explícito nem implícito na Constituição ou nas leis americanas que autorize uma agência do Governo a se autonear tutora e guardiã da liderança política de qualquer grupo étnico.

As ações sigilosas internas do FBI conhecidas como COINTELPRO, que tiveram início em 1956 e cujo objetivo era o desmantelamento do Partido Comunista, foram ditadas pelo bom-senso. Além do mais, se a população americana tivesse sido chamada a opinar sobre o projeto, ele teria sido aprovado por uma esmagadora maioria. Em março de 1960, o Quartel-General do FBI determinou a seus agentes de campo que agissem no sentido de evitar a infiltração do Partido Comunista nos "legítimos movimentos de massa, tais como as associações de pais e mestres, organizações civis e grupos raciais e religiosos".

Mas essa espécie de ação preventiva dificilmente podia ser implementada sem que houvesse algum envolvimento com essas organizações legítimas — nem que fosse apenas para verificar o grau de contaminação a fim de alertar os líderes legitimamente constituídos sobre a ocorrência de uma infiltração comunista. Como já dissemos, é claro que estava ocorrendo uma certa infiltração e, ao mesmo tempo, os esquerdistas americanos não-comunistas estavam adotando espontaneamente métodos violentos e a ideologia marxista. A COINTELPRO expandiu rapidamente suas atividades, passando a controlar a ação dos instigadores de tumultos, agitadores de massa e ativistas mais em evidência. Isso significava, entre outras coisas, que o FBI podia solicitar e colher informações sobre as declarações de renda de determinadas pessoas e tentar impedir o seu acesso a financiamentos ou levar o fisco a adotar contra eles certas medidas embaraçosas de controle e auditoria. Aqui começa a confusão. O Serviço de Arrecadação Interna existe para

arrecadar impostos e não para conduzir ações politicamente orientadas.

Em 1961, o campo de ação da COINTELPRO foi ainda mais ampliado, passando a incluir a Ku Klux Klan e outras organizações do mesmo gênero. Elas se tornaram alvo porque o Presidente Johnson e o Secretário da Justiça Kennedy queriam dar cobertura aos esforços dos ativistas dos "direitos civis" no Sul. As diretrizes do FBI especificavam que os métodos a serem utilizados deveriam ser os mesmos empregados contra os comunistas.

A partir de 1967, após o tumultuado verão de 1966, as atividades da COINTELPRO expandiram-se ainda mais, incluindo também os grupos nacionalistas negros. O FBI devia evitar a formação de um movimento de âmbito nacional capaz de congregar uma parte significativa dos negros americanos e de transformar-se numa violenta força revolucionária.

A essa altura, algumas indagações deveriam ter sido feitas. Os profissionais de Informações, os membros do Conselho de Segurança Nacional, etc., deveriam ter perguntado a seus superiores se o COINTELPRO não estava transformando-se num sucedâneo das políticas ostensivas conduzidas pelos líderes políticos nacionais, buscando enfraquecer internamente os grupos "nacionalistas negros" mais expressivos e seus respectivos líderes, para mantê-los afastados dos legítimos liberais.

Mas essas indagações não foram feitas e o COINTELPRO continuou a crescer. A partir de 1968, após os tumultos que se verificaram durante a Convenção Nacional do Partido Democrático em Chicago, e os indícios de uma ação organizada visando a desagregar não apenas as comunidades universitárias como também o esforço de guerra americano, o FBI ampliou o alcance do COINTELPRO para incluir a "Nova Esquerda".

Esta última era uma classificação amorfa, que incluía desde a periferia dos movimentos revolucionários até a ala esquerda do liberalismo americano. O objetivo, mais uma vez, era dificultar a organização desses grupos e separá-los dos liberais. Segun

do a Comissão Church, em julho de 1968, os agentes operacionais foram instruídos pelo Quartel-General do FBI para:

(1) preparar panfletos descrevendo, da "forma mais depreciativa possível", os líderes da Nova Esquerda nas diferentes universidades;

(2) instigar "animosidades ou conflitos pessoais" entre os líderes da Nova Esquerda;

(3) criar a impressão de que os líderes eram "informantes do FBI ou de outras agências governamentais" (a técnica conhecida como *snitch jacket*);

(4) enviar aos membros das universidades, colaboradores, congressistas e pais de alunos artigos retirados de jornais estudantis ou publicações clandestinas mostrando a "depravação" ("uso de narcóticos e sexo livre") dos líderes da Nova Esquerda;

(5) fazer com que membros da Nova Esquerda fossem aprisionados sob a acusação de uso de maconhã;

(6) enviar cartas anônimas aos familiares, vizinhos e empregadores dos pais de alunos, denunciando as atividades em que estes se acham envolvidos (assinadas por "um aluno preocupado" ou "um contribuinte preocupado");

(7) enviar cartas anônimas a autoridades universitárias, congressistas, membros dos conselhos universitários e à imprensa denunciando a presença de partidários da Nova Esquerda nos meios universitários;

(8) utilizar os elementos de contacto com a imprensa que se mostram dispostos a colaborar;

(9) explorar a "hostilidade" entre os grupos da Nova e da Antiga Esquerda;

(10) desarticular os grupos da Nova Esquerda que frequentam os bares e as lanchonetes nas proximidades de quartéis e bases militares, para evitar que eles "influenciem os membros das Forças Armadas";

(11) utilizar desenhos, caricaturas, fotografias e cartas anônimas para "ridicularizar" a Nova Esquerda;

(12) usar a "desinformação" para "confundir e desarticular" as atividades da Nova Esquerda, como, por exemplo, enviar mensagens aos membros do Partido informando que determinados eventos foram cancelados.

Como parte das atividades da COINTELPRO, o FBI organizou listas com os nomes dos principais "agitadores", "ativistas" e "extremistas negros". O objetivo de manter um registro desses indivíduos era fazer com que todas as forças do governo se voltassem contra eles. Naturalmente, eles tinham de ser mantidos sob rigorosa vigilância para verificar se infringiam alguma lei. Da mesma maneira, os agentes do FBI deviam valer-se de oportunidades mesmo não-legais para "apanhá-los". Entrementes, os líderes políticos da nação, através de pronunciamentos públicos e de posicionamentos políticos, apoiavam e estimulavam esses movimentos.

Este é o cerne do problema, no que diz respeito ao COINTELPRO. É claro que existem tanto inimigos internos como externos, mas o que é que legitima a ação do governo contra essas pessoas, num regime democrático? Só existe um fundamento para essa ação: a lei respaldada pela opinião pública. E só existe uma exceção a essa norma: a mesma que foi invocada por Thomas Jefferson para defender-se da acusação de que, constitucionalmente, não estava investido de autoridade para adquirir da França o Território de Luisiana. Ele admitiu haver extrapolado os limites da lei, mas, tão logo foi possível, expôs perante a opinião pública os benefícios e as consequências da transação, argumentou que os resultados alcançados valiam o risco assumido, e, desafiando os seus adversários, disse-lhes que pedissem a cassação do seu mandato ou permanecessem em silêncio. Entretanto, no COINTELPRO, o Governo dos Estados Unidos não seguiu nem a regra nem a exce-

ção democrática. No caso do COINTELPRO, o Governo Americano não exerceu simplesmente uma vigilância sobre os setores mais antipáticos da população, nem ameaçou-os tão-somente com os rigores da lei. O Governo extrapolou os limites da lei, não atingiu os resultados almejados, nem expôs o caso perante a opinião pública. Isso não foi apenas um erro: foi um erro e um delito.

AÇÕES SIGILOSAS

É correto utilizar meios sigilosos para interferir nos assuntos de outras nações? Vamos começar afirmando que, afora um maior grau de secretividade, os recursos de que se valem as ações sigilosas não parecem diferir essencialmente, e nem mesmo moralmente, dos métodos inerentes à atividade política ostensiva. De modo geral, nem as leis internacionais nem a teoria política dão um tratamento diferenciado aos atos políticos, segundo o seu menor ou maior grau de sigilo. As ações militares são violentas, pouco importando que a sua fonte seja ou não reconhecida. Em teoria política, o reconhecimento da fonte de uma ação militar, por si só, não justifica uma agressão injusta, do mesmo modo como o desconhecimento da fonte não implica necessariamente a condenação de uma ação militar justa. Para um político que age a mando de estrangeiros pouco importa o número de pessoas que possa ficar a par do seu procedimento. A teoria política está mais interessada em estabelecer os propósitos e as motivações de uma e outra parte do que em saber se os atores admitem seu inter-relacionamento.

O direito internacional silencia sobre toda essa matéria. As leis de cada país diferem entre si. Um país pode tentar influenciar a opinião pública de outro estado tanto ostensivamente como sigilosamente, e pode agir de ambas as maneiras para fortalecer ou anular a influência de certos indivíduos ou facções em nações estrangeiras. Nem a eficácia nem o valor moral dessas ações dependem basicamente do grau de sigilo com que foram empreendidas.

Até certo ponto, tanto o sigilo como a burla parecem fazer parte da atividade política ostensiva. Em qualquer atividade

política ostensiva é comum ouvirmos, uma vez ou outra, insinuações do tipo: "Acho que seria melhor que eles ouvissem isso de vocês e não de nós" (ou vice-versa). Parece, portanto, que a pertinência da ação política, direta ou indireta, violenta ou não violenta, mais sigilosa ou menos sigilosa, deve ter um único padrão de julgamento: o seu grau de adequação à política considerada, tendo em mente que nenhuma política é bem servida se se valer de meios que não sejam proporcionais ao bem que ela intenta alcançar.

É preciso que voltemos a enfatizar que a interferência nos negócios de outras nações pode ser bastante patente. A ostensiva elevação dos preços do petróleo, determinada pela OPEP, acarretou grandes mudanças em quase todo o mundo. Em 1979, o Irã colocou-se em posição de influir no resultado das eleições presidenciais americanas de 1980, tomando como reféns 52 cidadãos americanos. Essas ações ostensivas não deixaram de ter o seu lado sigiloso.

Em alguns assuntos bem conhecidos, o concurso de ingredientes ostensivos e sigilosos é bem mais equilibrado. Há algum tempo, a União Soviética fez ver aos comerciantes americanos que o incremento do intercâmbio comercial, algo em que os homens de negócio americanos se mostram vivamente interessados, estaria na dependência da renúncia dos Estados Unidos ao princípio contido na Emenda Jackson-Vanik. É evidente que os soviéticos esperavam, com isso, que os negociantes influenciassem os debates dentro dos Estados Unidos, no sentido de favorecer os interesses da União Soviética, mas não que eles alardeassem o fato de que seria vantajoso para eles o alinhamento com a política soviética. Por conseguinte, se o objetivo da política externa é mudar as decisões que, de outra forma, seriam tomadas, então não faz sentido desaprovar alguns métodos com base no argumento de que eles interferem nos negócios internos de outros Estados. Vamos agora examinar mais alguns pontos.

Historicamente, sempre houve uma adequada correlação entre os fins que os Estados se propõem alcançar e os meios utilizados para atingi-los. Simples negociações que dizem respeito a

assuntos comerciais de interesse marginal geralmente não implicam tentativas de deixar de lado os negociadores oficiais estrangeiros, nem muito menos de alterar o sistema político que estes negociadores representam. Por outro lado, quando os Estados acreditam que os seus mais elevados interesses ou as suas convicções mais caras (ou ambos) estão em jogo, seria surpreendente se eles se limitassem somente aos contatos oficiais. Mas uma vez que os Estados restringem apenas a seus próprios cidadãos a participação no processo político do país, os adversários, nessas circunstâncias, só podem tomar parte nos negócios de outras nações de maneira sigilosa.

Os propósitos imediatos da política externa, quer sejam perseguidos ostensivamente, quer de forma sigilosa, se reduzem a um só: influenciar as decisões da parte contrária. Porém, ao passo que as ações ostensivas buscam o diálogo com o organismo político do oponente, as ações sigilosas visam a exercer influência a partir do próprio interior desse organismo.

Algumas vezes tem sido levantado o argumento de que esse tipo de interferência não é próprio das democracias. Mas não é pelo simples fato de uma nação ser uma democracia que ela pode descuidar impunemente de suas necessidades básicas de sobrevivência. As democracias que deixam de se valer dos meios necessários para suplantar os que aspiram à sua destruição tendem simplesmente a desaparecer.

Contudo, o argumento tem alguns aspectos válidos: não é correto que as democracias, particularmente em nossa época, tentem subverter outras democracias, porque nesses regimes de governo o poder está respaldado na opinião popular, e também porque as modernas democracias liberais não restringem a livre comunicação de seus cidadãos. Se os líderes políticos de uma democracia desejam interferir na política de uma outra democracia, eles devem-se conduzir no exterior do mesmo modo como agem em seu próprio país.

Pode ser objetado que, uma vez que o eleitorado de uma nação não aceitaria de bom grado o aconselhamento ou as opiniões

externas, um estrangeiro que procurasse interferir em outro país agiria com mais eficiência se apoiasse os agentes locais que, por gozarem de maior credibilidade junto aos seus compatriotas, teriam mais facilidade de convencê-los a aceitar suas opiniões. É claro que ações desse tipo são, na verdade, subversivas.

O segundo problema diz respeito à lealdade para com os colaboradores estrangeiros empregados nas atividades sigilosas. Tenho refletido muito sobre isso. No período do pós-guerra, e particularmente a partir de 1961, os Estados Unidos não empreenderam atividades sigilosas com o firme propósito de alterar eficazmente a situação política de determinados países. Mas as pessoas que recrutamos para executar trabalhos sórdidos e que expusemos ao perigo não teriam colaborado conosco se não tivessem sido levadas a crer que iríamos fazer tudo o que estivesse ao nosso alcance para libertar os seus países. Em consequência, o aspecto mais conflitante das ações sigilosas americanas foi que elas representaram uma espécie de traição a seus colaboradores estrangeiros. Ucrânianos e bielo-russos, europeus orientais, chineses, curdos, vietnamitas e laocianos, entre outros, foram recrutados, armados, e selecionados para infiltrar ou combater os inimigos dos Estados Unidos, e, em seguida, abandonados à própria sorte.

Quando este fato é trazido à baila, alguns integrantes da CIA fecham a cara e declaram que, no mundo real, a traição muitas vezes é necessária. Mas isso reflete um maquiavelismo miúdo e é de uma ingenuidade a toda prova. Certamente existe uma diferença entre a traição ocasional cometida por nações que estão a caminho do sucesso e que pode ser justificada *a posteriori* pela excelência dos resultados alcançados, e a traição rotineira perpetrada pelos imprevidentes e fracos de espírito ao tropeçarem, irresolutamente, de fracasso em fracasso.

CONCLUSÃO

Como pôde ser observado, muitos dos problemas éticos aqui levantados não são peculiares às Informações. Não é preciso mais do que alguns momentos de reflexão para percebermos que as Infor-

Profissões são apenas uma entre as muitas ocupações sociais que proporcionam aos seus praticantes com uma perigosa combinação de habilidades, proporcionando-lhes, ao mesmo tempo, amplas oportunidades de empregá-las mal. O treinamento e as responsabilidades de um fiscal de contas públicas transformam-no num guardião da sociedade contra as falcatruas financeiras. Mas, infelizmente, isso também o torna mais apto a perpetrar essas fraudes de qualquer outra pessoa, e constantemente ele é submetido à tentação de ter de lidar e manipular com enormes somas de dinheiro.

Alguns não resistem à tentação. Os médicos têm permissão para lidar com drogas perigosas, fazer cortes nos corpos das pessoas e estão isentos de processo criminal pelas mortes que eventualmente venham a ocorrer quando no exercício normal de suas atividades profissionais. As pessoas confiadas aos cuidados de um médico estão geralmente num estado de saúde precário. Nesse caso, ou elas podem representar um ônus de que alguém gostaria de livrar-se ou acarretar despesas que os parentes estariam dispostos a pagar. O médico pode ser tentado a obter algum lucro, seja ajudando as famílias ou a sociedade a se livrarem desse ônus, seja prolongando os seus cuidados, sob o falso pretexto de estar apenas tentando fazer jus aos seus honorários profissionais.

Na União Soviética, a psiquiatria permitiu que sua tendência natural de ser um instrumento apropriado para fazer os indivíduos se ajustarem ao convívio social fosse posta a serviço do totalitarismo.

Por fim, podemos afirmar que qualquer advogado conhece os encantos e a sedução dos sofismas, que transformam as causas mais sórdidas nas mais nobres e dignas de defesa. Contudo, as propostas para acabar com o exercício da advocacia são normalmente rejeitadas sob a alegação de que o sistema do contraditório pode ajudar a descobrir de que lado está, de fato, a justiça. Também não existem propostas sérias no sentido de extinguir as profissões de médico e de contabilista.

O exemplo mais clássico de uma função social necessária, e, no entanto, inerentemente perigosa para a sociedade, é o pró-

prio governo. Em poucas palavras, os homens que são empossados para manter a paz, reprimir as injustiças e proteger a liberdade detêm, *ipso facto*, o poder de espalhar o terror, exaltar a injustiça e destruir a liberdade. Como pode a sociedade se proteger dos seus próprios guardiões? Esse problema foi analisado, com acuidade insuperável — pelo menos no que diz respeito ao princípio — na *República* de Platão. A essência do argumento de Platão, que se tornou a resposta fundamental de nossa civilização a essa questão, é que não se pode simplesmente abolir as ocupações perigosas. É tão difícil tirar dos guardiões a espada, a oportunidade de apregoar mentiras, como tirar dos médicos e cirurgiões o bisturi e o manuseio de drogas perigosas. O que se consegue com essas soluções simplistas é tão-somente abolir os ofícios sem os quais os indivíduos e as coletividades não conseguem sobreviver.

A única solução plausível para o problema é fazer com que os praticantes desses ofícios não se desviem dos reais objetivos de suas respectivas profissões. Isso é difícil de ser conseguido, tanto na esfera intelectual como na prática. Contudo, o juramento de Hipócrates tem evitado que muitos médicos ocidentais se transformem em monstros ou em meros comerciantes, ao passo que a maioria dos profissionais de outras áreas tem tentado, com maior ou menor grau de sucesso, trilhar o mesmo caminho.

O juramento hipocrático parte do princípio de que a única finalidade legítima da medicina é a recuperação da saúde do paciente. Até mesmo as interpretações mais liberais deste conceito excluem da categoria de medicina as ações que se destinam simplesmente a assegurar o conforto, ou o bem-estar do paciente, ou que visem a satisfazer o interesse de qualquer pessoa que não o próprio paciente. A finalidade do ofício, a saúde do paciente, é que determina, em última análise, os meios a serem empregados.

Até mesmo a arte de governar tem sido regulada, até certo ponto, pela percepção de que sua finalidade é o "bem comum". No entanto, a enorme variedade de interpretações que têm sido atribuídas a essa expressão não foi motivo suficiente para que até mesmo os ocidentais iletrados deixassem de adotá-la como o padrão

Essa medida de avaliação dos governos, em consonância com a precisa diferenciação estabelecida por Aristóteles: os bons governos agem no interesse de todas as pessoas, ao passo que os maus agem no interesse dos próprios governantes. Isto é apenas o início da sabedoria, no que concerne à arte de governar. Desse princípio deriva toda uma ciência política, cujo objetivo é fazer a distinção entre os bons e os maus governos. Mas essa ciência política não é absolutamente infalível nem muito menos isenta de distorções. Contudo, nem a ignorância nem a malevolência foram capazes de fazê-la deixar de ser a medida pela qual devemos julgar se determinadas ações são ou não próprias de um bom governo.

Não há nenhum motivo para abandonarmos essa forma de procedimento e adotarmos ou evitarmos certos métodos de ação por razões meramente pragmáticas ou moralistas. A experiência tem demonstrado que não se melhora um governo privando-o simplesmente dos poderes necessários e adequados ao cabal cumprimento de seus objetivos. Ao contrário, o que se deve fazer é definir mais claramente esses objetivos, é procurar analisá-los com mais profundidade e fazer com que os governantes empenhem todas as suas energias para alcançar as metas colimadas.

Esses preceitos se aplicam não apenas às Informações, como também às Forças Armadas, ou ainda, aos diplomatas e aos funcionários públicos em geral. Não devemos confundir esses princípios com a proposição eticamente indefensável de que tudo é lícito desde que seja razoável supor que o fizemos em benefício dos interesses dos Estados Unidos. É claro que o preço a ser pago deve ser proporcional aos benefícios alcançados. A questão é bem outra: *É possível uma pessoa enganar habitualmente os estrangeiros e, não obstante, ser leal ao seu próprio povo, assim como é possível infringir habitualmente as leis de outros países e acatar as próprias, sem que isso implique uma duplicidade de padrão moral.*

A amoralidade não apenas corrompe os nossos homens de Informações, bem como os nossos diplomatas; ela também os priva da energia e da autoconfiança indispensáveis ao exercício de suas atividades. Acontece que, desde os primórdios de sua fundação,

este país avulta, no concerto das nações, como o exemplo vivo e quase único, ainda que imperfeito, do ideal da igualdade originária de todos os homens. Aqueles que servem a essa nação no campo das relações externas têm todo o direito e dever de acreditar que estão prestando um benefício a quem quer que eles convençam a ajudar os Estados Unidos a promover a causa da liberdade em todo o mundo.

Discernir as situações em que podem ser empregados meios moralmente questionáveis é uma tarefa difícil, tanto no aspecto ético como no aspecto intelectual. Todavia, a maioria das coisas boas e necessárias não é fácil de obter.

O FUTURO DA ATIVIDADE DE INFORMAÇÕES

Walter Laqueur

A repulsa da sociedade americana pela atividade de Informações é uma realidade política que nenhum estadista poderá ignorar. Ocasionalmente — após uma derrota política ou militar particularmente humilhante ou em face de uma ameaça óbvia — surgem os reclamos para melhoria dos órgãos de Informações, as recomendações para concessão de maiores poderes e maiores alocações financeiras para tais organizações. Passada a crise imediata, volta a prevalecer a idéia de que o público deve tomar conhecimento de tudo — ou de quase tudo —, e que a negação desse direito constitui uma violação e um ilícito penal. É mencionado que o sigilo corrói o sistema de freios e contrapesos, base do governo constitucional.

Tais receios não são infundados. Existe uma contradição entre as sociedades livres e as organizações sigilosas, e a solução dessa contenda não será facilmente encontrada. Há uma grande relutância em aceitar o fato de que sem o sigilo não poderá existir diplomacia, e muito menos atividade de Informações. A atitude dos americanos em relação a essa atividade é consequência de um alto padrão de moralidade, embora isso envolva uma certa mistificação. A máxima do juiz Brandeiss de que "o sol é o melhor anti-séptico" é frequentemente citada por aqueles que condenam o sigilo. Contudo, os apologistas desse aforismo também sabem que, em se tratando da espécie humana, os raios solares são benéficos quando utilizados com moderação. Em algumas circunstâncias eles são prejudiciais, como, por exemplo, no caso de um filme não revelado. Aquelles que demonstram maior animosidade contra o sigilo e a atividade de Informações argumentam que os governos americanos vêm enganando o povo americano — mentindo a respeito de operações tais como MONGOOSE, CHAOS e CONTELPRO; a respeito da Indonésia e do Chile, e programas como MKULTRA e CHATTER. Não é possível negar que as autoridades mentiram; todos os governos o fazem ocasionalmente — alguns com maior frequência e mais abusivamente

do que outros. Um governo que mente constantemente para o seu povo já perdeu sua legitimidade, e, portanto, deve ser substituído. É um absurdo exigir que os governos revelem todos os fatos, como se esse mero valor moral devesse sempre ultrapassar os outros valores. Um indivíduo tem o direito de agir desse modo, mesmo que isso possa lhe custar a vida; os governos, entretanto, não podem escolher essa "ética do objetivo final"; suas decisões são necessariamente determinadas por um processo de avaliação de medidas alternativas.

A atividade de Informações contraria a natureza da cultura política americana. Não obstante, quando o Presidente Wilson mencionou que a diplomacia devia ser conduzida "com franqueza e à vista do público" isso significou nada menos do que os resultados de negociações sigilosas. Sua retórica não evitou que ele realizasse diversas conferências sigilosas com Lloyd George e Clemenceau, enquanto os fuzileiros navais americanos, com baionetas caladas, guardavam a porta do salão e patrulhavam as imediações do edifício. A atividade de Informações está em posição inferior àquela da diplomacia: é obrigada a ocultar do público tanto suas operações quanto o produto final. Desse modo, surge a repulsa contra as Informações, as quais são consideradas um mal necessário em época de guerra — mas certamente uma profissão que em outra situação não deve ser exercida por cidadãos respeitáveis. Com o aparecimento do fascismo, do nazismo e do bolchevismo, surgiu uma vaga percepção de que as regras do jogo internacional haviam mudado. Houve também a impressão de que se as democracias empregassem métodos iguais aos dos seus adversários elas poderiam vir a ser como eles. Bertrand Russell, por exemplo, vaticinou que se a França e a Inglaterra entrassem na guerra em 1939, essas nações se transformariam inevitavelmente em Estados fascistas.

Poucos indivíduos levaram tal argumento a uma lógica tão radical. Durante a guerra fria, as atividades de Informações americanas quase não foram criticadas, a não ser por alguns setores mais radicais. Permaneceu latente, entretanto, a tese de que, se a Agência Central de Informações (CIA) não fosse mantida em trela curta, poderia tornar-se incontrolável; essa atitude ficou mais evidenciada com o advento da distensão (détente). Em seu relatório

rio à Comissão Especial de Informações da Câmara, o deputado Dellums escreveu:

Não encontro nenhuma justificativa para a realização de atividades sigilosas. Se tivermos que apoiá-las, por que não fazê-lo às claras... segundo um consenso público. Por que devemos praticar o logro?... A natureza das operações sigilosas e das atividades de espionagem diminui a principal responsabilidade da CIA — atuar como órgão independente de pesquisa e análise centralizadas.

Na opinião do ex-Subsecretário de Estado e ex-Ministro da Justiça, Nicholas Katzenbach, o governo dos Estados Unidos "deveria renunciar publicamente todas as operações sigilosas destinadas a influenciar os resultados políticos em outras nações".

A Comissão Church, em seu importante esforço para analisar e cotejar os dilemas que se apresentavam à comunidade de Informações dos Estados Unidos nos anos 70, estabeleceu como prioridade a resposta aos seguintes quesitos: (1) O que deveria ser considerado como segredo de Estado? (2) Quem determina o que deve ser mantido em sigilo? (3) Como poderão ser revistos os programas e as decisões aprovados sigilosamente? Segundo essa comissão, a questão principal é saber se as atividades de Informações violaram os direitos dos cidadãos americanos, e se o Congresso deve ter acesso à informação sigilosa, a fim de que possa exercer suas funções constitucionais de assessoria e de autorização. As investigações mostraram que muitas operações sigilosas foram deficientemente assessoradas, e que o sigilo, indevidamente invocado como proteção da segurança nacional, muitas vezes foi apenas um pretexto para esconder os erros.

Em comparação com os ataques desfechados pelos meios de comunicação, as críticas do Congresso às atividades de Informações foram comedidas. Não somente foi debatido o papel dessas atividades no Vietnã, como também surgiram revelações sobre assassinatos tramados anteriormente: a operação MONGOOSE, as atividades da CIA no Chile, as atividades de vigilância técnica exerci-

das ilegalmente pela Agência de Segurança Nacional (NSA), as revelações do periódico *Ramparts* quanto à influência da CIA sobre os estudantes e outros grupos, os testes e a utilização de agentes químicos e biológicos empreendidos pela comunidade de Informações, e muitas outras ilegalidades reais ou presumidas.

Em consequência das investigações parlamentares, da publicidade desfavorável e das revelações extraídas ou apresentadas espontaneamente, o nível das Informações — o qual ainda não era muito alto — passou a declinar. Se não fossem as anteriores atividades sigilosas da CIA, quase não restariam assuntos confidenciais. Grande parte dos mais experientes funcionários foi remanejada ou demitida, as verbas foram reduzidas e interrompidas as operações de busca. O relacionamento com os informantes e os órgãos de Informações estrangeiros ficou prejudicado porque estes presumiram, sem qualquer fundamento, que a informação transmitida para Washington poderia, mais cedo ou mais tarde, chegar ao conhecimento dos meios de comunicação. As operações sigilosas e as atividades de contra-espionagem da CIA foram virtualmente prejudicadas. Outros setores de Informações também foram afetados, uma vez que os responsáveis pelas atividades de coleta e avaliação poderiam ser levados a concluir que, em razão da situação dominante, quanto mais cuidadosamente agissem e quanto menos fizessem, mais seguros estariam. Em resumo, as investigações empreendidas nos anos 70 objetivaram melhorar os princípios morais no âmbito das Informações; a qualidade das Informações, muito menos a questão do emprego das mesmas, tornou-se, quando muito, uma questão secundária.

Tanto o Congresso quanto a Casa-Branca expediram diretrizes como medidas suplementares de fiscalização das atividades de Informações. O Presidente Carter, mediante decreto do Executivo (Executive Order 12036) atribuiu a duas comissões do Conselho de Segurança Nacional (NSC) a responsabilidade de supervisionar diretamente as atividades de Informações dos Estados Unidos. A Junta de Supervisão das Informações, originalmente incumbida dos assuntos de lealdade e inobservância das normas, assumiu a tarefa de fiscalizar os órgãos de Informações. As nomeações para os mais importantes cargos na CIA e NSA tinham que ser aprovadas pelo Se-

nado. A legislação proposta pelo Congresso foi ainda mais drástica: as comissões parlamentares deveriam ser antecipadamente avisadas sobre qualquer atividade sigilosa. As atividades de Informações deveriam ser empreendidas mais publicamente do que antes, e as operações sigilosas ficariam restritas ao mínimo indispensável, senão completamente extintas. Em sua maioria, as proposições mais exigentes — como aquela determinando que as comissões parlamentares fossem antecipadamente avisadas sobre operações sigilosas — foram puramente de interesse acadêmico, uma vez que já não existia potencial para essas atividades, bem como porque a situação política logo foi alterada, e, com isso, a atitude em relação às Informações.

As críticas surgidas nos anos 70, e que resultaram no amadurecimento dos órgãos de Informações dos Estados Unidos, não eram infundadas: o sigilo é sempre uma ameaça potencial para uma sociedade democrática, e os funcionários governamentais podem tentar proteger-se da fiscalização do público mantendo suas atividades resguardadas. Na Inglaterra, por exemplo, a lei de salvaguarda dos assuntos sigilosos (Official Secrets Act) tem sido invocada para defender o governo e as repartições públicas contra investigações inoportunas. As classificações "confidencial", "secreto" e "ultra-secreto" frequentemente são empregadas sem uma razão aparente. Cerca de vinte milhões de documentos são classificados anualmente (350.000 como "ultra-secreto"), dois terços dos quais pelo Departamento da Defesa. Embora uma determinação do Executivo proíba explicitamente a classificação de informação no intuito de ocultar violações da lei, inépcia e erros administrativos, a tendência generalizada tem sido, e continua sendo, a de excessiva classificação. A despeito de todos os esforços governamentais para manutenção do sigilo, os segredos mais importantes são revelados com maior frequência nos Estados Unidos do que em outros países.

O desvirtuamento das atividades sigilosas resultou na execução de operações arriscadas, moralmente questionáveis e desnecessárias. Se não tivesse ocorrido essa distorção, a generalizada campanha contra as atividades de Informações possivelmente não teria sido tão intensa e prejudicial. Tendo em vista as circuns-

tâncias sob as quais atuou, teria sido melhor que os órgãos de Informações dos Estados Unidos não tivessem desfechado as violentas ações sigilosas dos anos 60 e 70; os resultados foram deficientes e o apoio da opinião pública foi mínimo. Excetuando alguns casos memoráveis, as atividades sigilosas dos Estados Unidos não foram bem-sucedidas quando utilizaram seus aspectos mais violentos. As investigações demonstraram que apesar de ter sido cogitado algumas vezes o assassinato de líderes estrangeiros, apenas em um caso isso foi realmente intentado; e nenhum dirigente estrangeiro foi assassinado ou mesmo ferido em decorrência de uma trama engendrada pela CIA — indubitavelmente, um fato inédito nos anais dos serviços secretos. Existe algo de contraditório entre a atividade sigilosa e a violência, uma vez que a violência não poderá ser ocultada por muito tempo. O que tem sido frequentemente desprezado é o fato de a maioria das ações sigilosas não ter sido empreendida de maneira violenta; a esse respeito, as atividades de Informações americanas têm obtido constantes sucessos, e grande parte desse êxito ainda não chegou ao conhecimento do público.

Sigilo versus Democracia

A reformulação do controle das atividades de Informações, proposta nos anos 70, de certo modo admitiu como ponto pacífico alguns pressupostos: que as atividades de Informações poderiam ser desenvolvidas — até com melhor eficiência — em uma sociedade democrática; que poderiam ser fiscalizadas por funcionários estranhos ao seu quadro e conduzidas publicamente; que, apesar de lamentável, a quebra do sigilo, em decorrência de vazamentos, faz parte de um sistema extra-oficial de freios e contrapesos; que a necessidade de conhecer geralmente precede a necessidade de sigilo; que não existe contradição essencial entre o sigilo e a necessidade de conhecer; e que, na maioria das vezes, é mais importante proteger os cidadãos contra os abusos das Informações do que defender os serviços de Informações contra seus adversários. Esses pressupostos foram baseados em determinadas convicções políticas: que os Estados Unidos, com seus valores democráticos e livres instituições, não estariam em perigo iminente, caso agissem ponderadamente; e que os indivíduos que chamavam a atenção para

as ameaças externas ou estavam excessivamente exagerando ou pretendiam algo especial. Algumas pessoas argumentaram que, mesmo existindo algum perigo, seria um erro utilizar meios questionáveis na defesa de qualquer valor. A polêmica maior girou em torno de saber quais os meios admissíveis na condução da política externa, e se os Estados Unidos poderiam atuar sob normas mais restritivas do que aquelas utilizadas por seus adversários.

O sigilo e a necessidade de conhecer não têm caráter absoluto nem excludente; várias nações democráticas adotaram medidas que, mesmo não sendo modelares, atendem razoavelmente bem às expectativas. Os Estados Unidos não são adequados para experiências dessa natureza. Sua posição não se compara com aquela da Costa Rica, um país que aboliu o Exército e que possivelmente tem poucos segredos de Estado. Nem também poderiam usufruir, a exemplo da Suécia, uma espécie de "neutralidade armada". Os interesses americanos são globais, e o anonimato proporcionado por suas grandes metrópoles oferece mais possibilidades de espionagem e vazamentos do que nos países justamente mencionados. Faltam aos Estados Unidos as fundamentais percepções de solidariedade e responsabilidade, as quais, em outros países democráticos, impedem a maioria dos vazamentos danosos aos interesses nacionais. Os jornalistas americanos, por exemplo — especialmente aqueles envolvidos em atividades investigativas, entendem como obrigação esmiuçar segredos e divulgá-los: a defesa dos interesses nacionais é um assunto dos funcionários governamentais, os quais são pagos justamente para isso. Um jornalista mais radical chegou a declarar que "o interesse nacional" é simplesmente uma fórmula convencionalizada por direitistas paranóicos. Não seria justo culpar os jornalistas pelos vazamentos: os políticos e os funcionários do governo, quaisquer que sejam as razões, frequentemente praticam mais violações. Eles fornecem por atacado aquilo que será distribuído a varejo pelos jornalistas. Em outras sociedades democráticas tal comportamento seria desaprovado e seus praticantes relegados ao ostracismo ou até mesmo punidos. Essa não é a situação nos Estados Unidos, onde a revelação dos segredos de Estado não acarreta punição, desde que a divulgação seja convenientemente veiculada em conferências públicas, entrevistas, artigos de jornais ou livros.

O vazamento pode ter "um passado louvável" e pode fornecer ao público valiosos dados sobre a atuação dos indivíduos eleitos para cargos oficiais; os funcionários dos órgãos de Informações, entretanto (os quais não dependem de eleição), não poderão exercer eficientemente suas tarefas em uma atmosfera de total publicidade. Outra justificativa comum para tais vazamentos é que, se não fossem as revelações, os abusos nunca seriam divulgados; no entanto, são os vazamentos que afetam a legítima utilização das atividades de Informações, e não as violações resultantes de tais atividades. Se forem divulgadas particularidades sobre a capacidade dos Estados Unidos para decifrar os códigos e cifras dos adversários ou detectar, através de satélites, uma concentração estratégica, isso levará os inimigos a dissimularem suas atividades, dificultando ainda mais os esforços dos órgãos de Informações americanos. Conseqüentemente, suas possibilidades de obtenção de importantes dados serão amplamente reduzidas, enquanto aumentam os riscos de serem bem-sucedidas as dissimulações.

Contudo, os Estados Unidos têm uma legislação contra a espionagem (18 U.S. Code, sections 793-798). Essa lei trata da obtenção, transmissão e revelação indevida de informação relativa à defesa; da ação de fotografar ou fazer esboços de instalações relacionadas com a defesa; da divulgação de informação classificada e de outros assuntos correlatos. Embora essas disposições não sejam totalmente ineficazes, o grau de segurança nacional que elas proporcionam não se compara àquele oferecido por outros países. As razões para essa atitude estão arraigadas na Constituição e na proteção assegurada pelas normas do direito penal americano.

As normas são confusas e contraditórias no que tange à definição de segurança nacional e de segredos de Estado. Cabe ao governo provar que o indivíduo acusado de violação dessa lei tinha realmente a intenção de prejudicar os Estados Unidos ou de favorecer um governo estrangeiro — a chamada intenção consciente e deliberada. O governo tem de convencer o juiz ou os jurados de que a informação em causa era classificada e que o grau de classificação era adequado e necessário. Todos os detalhes sigilosos relativos ao caso deviam ser revelados no tribunal e colocados à disposição do advogado de defesa. Um espião, portanto, sem falar

no responsável pelo vazamento, poderia realmente deixar de ser processado pelo fato de a revelação do segredo ser um preço muito alto para o governo. As regras não asseguram adequada proteção contra os "vazamentos de natureza subversiva": se um espião, ao invés de vender seus segredos para um governo estrangeiro, decidir que eles devam ser divulgados por um grupo ou imprensa que, nos Estados Unidos, apóie essa potência estrangeira, é possível que tal espião não seja processado. Um ex-assessor parlamentar, responsável pelas relações entre a CIA e o Congresso, focalizou drasticamente a situação. Ele mencionou que o código penal dos Estados Unidos poderá sentenciar um funcionário do Departamento de Agricultura a uma pena de até 10 anos de prisão por revelar antecipadamente informação sobre a próxima colheita de soja, enquanto os segredos relacionados com a defesa não são protegidos com o mesmo rigor.

As pessoas que se opõem a uma legislação para enfrentar os vazamentos e para reforçar as cláusulas que tratam da espionagem alegam que a Constituição defende o direito de receber e disseminar idéias e informação, e que a Primeira Emenda e a Carta de Direitos destinam-se a proteger os cidadãos contra o governo e não o governo contra os cidadãos. Sem a disseminação de informação, argumentam esses opositores, não haveria dados para assessorar o debate público. Tais opiniões têm alimentado grande parte da oposição aos esforços para aprovação de uma lei de proteção ao sigilo estatal nos Estados Unidos.

Não existe o devido equilíbrio entre os direitos individuais e as necessidades de segurança nacional. Sem essa harmonia torna-se problemática a própria existência de um órgão de Informações. Nem mesmo as mais rigorosas leis contra a espionagem e os vazamentos conseguirão extinguir completamente essas atividades; o problema talvez pudesse ser minimizado se a prática dessas atividades se tornasse mais arriscada.

Considerando o espírito de franqueza profundamente arraigado na tradição americana, talvez não sejam aprovadas legislações mais rigorosas e eficientes contra a espionagem e os vazamentos. Em 1982, após três anos de luta judicial, foi aprovada uma

lei de proteção dos interesses de Informações (Intelligence Identities Protection Act). Contudo, isso aborda apenas uma fração do problema comum, e, com o passar do tempo, essa legislação possivelmente também será violada.

Poderiam as atividades de Informações ser empreendidas sem o concurso do sigilo? Até certo ponto, essas tarefas poderiam ser realizadas pelos institutos de pesquisas ou por especialistas que analisam os recortes de jornais, as transmissões radiofônicas, os relatórios dos viajantes e diplomatas, bem como ocasionais fragmentos de informação. Uma grande soma de dados de Informações poderá ser obtida através desse material. Tem sido frequentemente sugerido que a CIA seja desativada e que suas duas principais atividades sejam atribuídas a órgãos independentes: as tarefas de análise e de estimativas centralizadas ficariam a cargo de um novo órgão, estruturado funcionalmente para executar somente esses trabalhos, e totalmente afastado de qualquer atividade sigilosa. As medidas ativas ficariam sob a responsabilidade de uma organização independente.

Medidas Ativas/Atividade Sigilosa

A manutenção de dois ou até mesmo três independentes órgãos de Informações não é um fato inusitado; isso já foi tentado anteriormente — por exemplo, na Inglaterra, durante a Segunda Guerra Mundial. O escopo das atividades sigilosas inclui apoio financeiro e assistência técnica, propaganda e ação política e paramilitar, tudo isso no interesse de apoiar, desestabilizar ou derubar um governo estrangeiro. A coleta de informação intenta obter dados de Informações relativos à situação de um país; a atividade sigilosa trata de empreender alguma coisa com essa intenção. Parafraseando Marx, os analistas são filósofos que fazem diferentes interpretações do mundo; aqueles envolvidos em atividades sigilosas receberam a incumbência de modificar esse universo — um pouquinho e de quando em vez. A Lei de Segurança Nacional (National Security Act), promulgada em 1947, não definiu claramente as funções da CIA a esse respeito. Ela fez referência tanto à coordenação das atividades de Informações como à execução de "outras atribuições relacionadas com as atividades de Informações... que ve-

nam a ser eventualmente outorgadas pelo Conselho de Segurança Nacional (NSC)". Ainda que isso seja claramente uma indicação de atividade sigilosa, é questionável se os legisladores tinham em mente que a atividade sigilosa logo viria a ser o mais importante componente no âmbito da CIA.

Alguns adeptos das reformas defenderam a extinção total das atividades sigilosas, enquanto outros propuseram que tais atividades ficassem restritas à obtenção de dados de informações externas. Outros ainda, admitindo como necessárias as ações sigilosas, julgaram que estas deveriam ser empreendidas por uma organização independente. Os argumentos favoráveis a uma separação expressavam claramente a intenção de apagar o labéu atribuído à CIA. Havia a expectativa de que um novo órgão, com uma nova designação, viesse a obter maior apoio do público, a atrair pessoal melhor qualificado e a possibilitar melhores recursos financeiros. George Carver, em artigo no *Foreign Policy*, publicado na primavera de 1976, mencionou que o objetivo da proposição era "separar os probos analistas do contágio com os corruptos agentes operacionais". A definição de Carver é um tanto exagerada mas não deixa de exprimir alguma verdade. Em prosseguimento, ele afirmou: "Isso é um absurdo. As atividades de informações não são um processo descontínuo; tanto os analistas quanto os agentes operacionais estão a serviço de um mesmo país. Nenhum deles tem o monopólio da virtude, objetividade ou integridade". Ainda que isso seja correto, não fica necessariamente invalidado o problema da separação.

A questão não é de princípios e sim de utilização. Aqueles que se opõem às atividades sigilosas não se contentariam se as ações sigilosas continuassem sendo praticadas sob nova orientação e nova designação. As dificuldades práticas envolvidas em um plano organizacional dessa natureza seriam muito grandes: haveria o perigo de os funcionários dos dois órgãos interferirem reciprocamente em suas tarefas. Os custos seriam demasiados: seriam necessárias duas redes internacionais paralelas, uma vez que não poderia ser determinado, antecipadamente, em que país deveria ser empreendida a ação sigilosa. O Centro de Avaliação do Campo Externo (Foreign Assessment Center) precisaria da atuação dos re-

curios humanos para obtenção dos dados de Informações, pois, do contrário, teria de contar com as mesmas fontes à disposição de outros órgãos. Considerando que as Informações obtidas através de meios humanos envolve a prática de sigilo e de atividade ilegal, a ação sigilosa poderia voltar à cena pela porta dos fundos. Em determinadas circunstâncias, entretanto, seria viável uma nova divisão de tarefas no âmbito da comunidade de Informações. É uma questão de prática e não uma questão de princípios. Os temas envolvidos nesse debate levam, por fim, à necessidade de ser reexaminada a questão fundamental: por que atividades de Informações?

Não é inteiramente correta a idéia de que não há vantagem em produzir qualquer tipo de Informações caso elas não possam ser utilizadas. Pode haver uma razão para a produção de "genuínas Informações", assim como para a realização de pesquisa fundamental no campo da ciência. Uma instituição que congrega os mais inteligentes pesquisadores do país, dispendo de um orçamento anual de 100 milhões de dólares, fornecerá Informações básicas, as quais, pelo que sabemos, poderão exceder a tudo quanto já foi produzido até agora; não obstante, será incapaz de fornecer a informação prática que os políticos mais desejam: se os argentinos irão ou não efetuar um desembarque nas ilhas Falkland; se os russos estão concentrando tropas para uma operação contra um de seus países satélites, e assim por diante. Em seu ensaio, *Pearl Harbor*, Roberta Wohlstetter oferece uma excelente ilustração:

Em Tóquio, Xangai e Camberra havia correspondentes estrangeiros do *New York Times*, *Herald Tribune* e *Washington Post*. Os relatos desses jornalistas e suas avaliações do cenário político japonês foram de alto nível. Muitas vezes, o acesso desses correspondentes às notícias era mais rápido, e o julgamento que eles faziam do significado das mesmas merecia tanta confiança quanto a opinião dos funcionários dos órgãos de Informações. Entretanto, poucas semanas antes do ataque contra Pearl Harbor, os relatos desses jornais não foram muito úteis. Houve necessidade de ser obtida informação sigilosa para avaliar o que estava ocorrendo.

As atividades de Informações são primordialmente orientadas para o campo operacional e necessitam de ação política imediata a fim de enfrentar as ameaças externas. O país em causa poderá não ser de importância vital para a segurança dos Estados Unidos, não havendo, portanto, necessidade de uma ação operacional. Mas, o que poderia ser feito caso estivessem em jogo essenciais interesses de segurança dos Estados Unidos? Caso exista um potencial para atividades sigilosas, as possibilidades são muitas. Caso contrário, os Estados Unidos teriam de empreender uma intervenção militar em alta escala (o que seria improvável) ou abster-se de ajudar seus aliados (o que não é conveniente).

Na condução da política externa existe uma área sombreada entre a decisão de empreender uma intervenção militar de alta envergadura e a de não tomar qualquer iniciativa; esse segmento do espectro político tem progredido muito nos últimos anos, assumindo atualmente grande importância. Existem muitas razões para supor que, nos anos 80 e 90, a maioria das ações ligadas à segurança dos Estados Unidos será empreendida nos países "não comprometidos" do Terceiro Mundo, onde existem amplas oportunidades para medidas ativas.

A atividade sigilosa é apenas um dos instrumentos da política externa, não sendo, contudo, um dos menos importantes: em determinadas situações poderá ser decisiva. Não é uma opção que deva ser escolhida levianamente; todavia a falta de uma opção poderá levar à incapacidade uma potência mundial. Muitas pessoas, ainda que relutantemente, chegaram à conclusão de que deverá existir uma capacidade para o exercício de atividades sigilosas, enquanto a política internacional continuar como sempre tem sido. Existe, contudo, outro argumento contrário às atividades sigilosas: o de que, embora seja conveniente, em princípio, a existência de um potencial para ação sigilosa, faltam aos Estados Unidos tecnologia, pessoal qualificado, intermediários e experiência para execução dessa tarefa. Sem tais pré-requisitos, e se a operação for dificultada por excessivas restrições e se não for possível manter em sigilo os preparativos, talvez não haja sucesso — e nesse caso, seria preferível não empreender a operação.

Supervisão e Avaliação

Pressupondo que as atividades de Informações serão melhor apoiadas nos anos 80 do que o foram nas décadas anteriores, bem como supondo que serão adotadas medidas mais eficientes para que os órgãos de Informações possam, com melhores expectativas de sucesso, engajar-se nas operações sigilosas, como poderia ser estabelecido um controle eficiente? A supervisão deveria abordar tanto a qualidade das Informações quanto os abusos resultantes dessas atividades. Embora existam diversos órgãos oficiais encarregados dessa fiscalização, nenhum deles foi bem-sucedido anteriormente. A qualidade das Informações sempre estaria sujeita a alguma forma de fiscalização, caso os usuários avaliassem a utilidade das Informações para suas tarefas. Nem precisaria que a satisfação ou a desaprovação dos utilizadores fossem acuradas: somente uma monitoração sistemática poderá determinar se os órgãos de Informações poderiam ter sido mais eficientes e se atuaram dentro de suas legítimas áreas.

No período após-guerra, o Congresso realizou diversas investigações aleatórias sobre as atividades de Informações. Esses inquéritos foram realizados pelas comissões de forças armadas e de orçamento do Senado e da Câmara, por subcomissões especiais da Câmara dos Deputados para assuntos de Informações, além de outros órgãos. Alguns relatórios divulgados por tais comissões despertaram interesse; outros, todavia, não atenderam a qualquer objetivo manifesto. Embora o assessoramento prestado pelos mais graduados funcionários tivesse sido benéfico para o Congresso e a CIA, essas comissões não foram realmente capazes de exercer uma genuína tarefa de fiscalização e avaliação. Os membros das comissões dispunham de tempo muito limitado para tratar dessa finalidade; nem todos possuíam adequado conhecimento da atividade de Informações, além de os frequentes rodízios na composição dessas comissões anularem o sentido de continuidade. Os órgãos de Informações, por sua vez, não tinham interesse em suprir mais do que lhes fosse exigido em termos de informação. Os senadores e deputados geralmente tomavam conhecimento dos fatos através de seus assessores, embora raramente soubessem de toda a verdade. De modo geral, as comissões não estavam preparadas para realizar investigações siste-

máticas e detalhadas.

Existe sempre o perigo de que a atitude das comissões em relação a atividade de Informações, quer seja elogiando ou criticando, seja ditada por considerações políticas de natureza partidária; o mais recente exemplo desse fenômeno diz respeito ao debate sobre a política na América Central, travado em 1982 e 1983. Existem aspectos da atividade de Informações que podem e devem ser motivo de investigação pelo Congresso. É difícil imaginar como tais comissões poderiam realizar uma sistemática avaliação do desempenho da atividade de Informações. Para fazer tal apreciação seria necessário conhecer o assunto melhor do que o conhece a própria comunidade de Informações, o que não é o caso. Ainda que bem redigida e bem elaborada, uma estimativa de Informações, mesmo aparentemente objetiva, poderá estar fundamentalmente incorreta. No que tange a certos assuntos, é possível determinar, semanas ou meses depois, se a apreciação das Informações foi ou não correta, caso tal avaliação seja possível e desejada. No que diz respeito aos assuntos mais abrangentes e a longo prazo, talvez sejam precisos alguns anos para se chegar a uma conclusão. Evidentemente, as comissões e subcomissões parlamentares não estão capacitadas para empreender investigações sobre fatos passados dessa natureza.

A Junta Consultiva Presidencial para Informações Externas (President's Foreign Intelligence Advisory Board — PFIAB) desempenhou um importante papel no governo de alguns presidentes — no de Eisenhower, por exemplo, responsável pela criação dessa Junta — ao passo que em outros governos — no de Johnson, por exemplo —, teve uma atuação restrita. A PFIAB era constituída de renomados cientistas, presidentes de empresas e oficiais superiores da Marinha e do Exército (Reformados). Além de assessoramento técnico e militar, os componentes da Junta prestaram também importante assessoramento econômico e político. A PFIAB geralmente fazia uma reunião mensal com a duração de dois dias, e o seu diminuto quadro funcional impedia que ocorressem vazamentos. O exame posterior da responsabilidade desses assessores no fracasso das atividades de Informações ou na conveniência de certas ações sigilosas causou, obviamente, um impacto limitado.

A PFIAB foi criada com a função de atuar como órgão de fiscalização da qualidade e do controle e responsável pelo eficiente desempenho das Informações. No governo do presidente Carter, foi dada ênfase à prevenção dos abusos e à punição das violações. As investigações para determinar se o governo estava recebendo adequadas Informações a respeito da situação no Irã, no Afeganistão, no Chifre da África, em Cuba e outros lugares, foram empreendidas somente após a ocorrência de sérios problemas na política externa; nessa ocasião, a PFIAB já não existia. Na opinião da comunidade de Informações, foi uma vantagem o fato de a PFIAB ter um reduzido número de funcionários. A CIA e outros órgãos de Informações sabiam, por experiência própria, que, se o quadro funcional de um escalão superior for muito grande, ele tenderá a imiscuir-se nas atribuições de outros escalões, um fato que constitui mais um empecilho burocrático ao eficiente desempenho funcional.

A nova PFIAB, reativada em 1982, tem demonstrado muita iniciativa; entretanto, ainda é muito cedo para determinar se ela irá exercer muita influência. Embora a PFIAB seja teoricamente um órgão com acesso direto ao Presidente, os sucessivos diretores dos Serviços de Informações não a consideraram nem uma significativa ameaça nem um aliado poderoso; conseqüentemente, a colaboração que lhe é dispensada não tem sido muito entusiástica. A PFIAB é considerada como um mal necessário, não devendo ser demasiadamente hostilizada nem tampouco levada muito a sério. Isso é um erro; ainda que por razões exclusivamente políticas, seria aconselhável que a comunidade de Informações agisse em estreita colaboração com a PFIAB para o caso de alguma coisa não sair bem. Essa cooperação ajudaria a assegurar maior apoio do Congresso.

Os órgãos de fiscalização interna da CIA são o Conselho-Geral e a Inspeção-Geral, ambos subordinados ao diretor da CIA (Diretor da Central de Informações — DCI). O Conselho-Geral é responsável pela garantia de que as operações da CIA sejam empreendidas em consonância com a Lei, e apenas muito raramente empreende investigações. Embora disponha de um amplo quadro de advogados, é questionável se o Conselho é informado das operações de Informações altamente sigilosas. A Inspeção-Geral tem função semelhante, sendo também responsável pelo nível de atuação

da CIA. Seu gabinete também exerce o papel de foro no atendimento das reclamações do pessoal da CIA, e periodicamente realiza inspeções em órgãos da CIA, verificando a eficiência funcional e o cumprimento das normas pertinentes. Em determinados casos, poderá ser negado ao Inspetor-Geral o acesso às Informações; não obstante, essa decisão será de exclusiva responsabilidade do diretor da DCI e comunicada por escrito. É possível que escape à atenção da Inspetoria-Geral alguns ocasionais fatos relacionados com atividades ilegais e outras falhas no âmbito das Informações. Sem embargo dessas falhas, e apesar de o Inspetor-Geral jamais ter influenciado a "alta política", seu gabinete tem desempenhado um significativo papel no âmbito da comunidade de Informações.

Por direito, a CIA deveria ser fiscalizada pelo Conselho de Segurança Nacional — ou, para ser mais exato, pelas diversas subcomissões estabelecidas anteriormente (Comitê dos Quarenta, Grupo Especial, Grupo 54/12 e Comitê 303), todos ligeiramente diferentes quanto aos objetivos, perspectivas e responsabilidades. Algumas das subcomissões do NSC foram incumbidas de aprovar planos de operações sigilosas, bem como tiveram um importante papel no processo decisório. No que tange a outros órgãos, como a comissão de Informações do NSC e diversas subcomissões (por exemplo, a subcomissão de Assessoria dos Recursos e o Grupo de Avaliação) poucas vezes se reuniram.

Um exame do processo de fiscalização revela que muito ainda precisa ser feito, fora e dentro do âmbito governamental, para que o controle seja exercido mais eficientemente. Conforme mencionou um ex-chefe de um Serviço Secreto europeu: "Eles (as autoridades eleitas) são obrigados, em última análise, a confiar na pessoa que eles nomearam, assim como nos assessores imediatos desta. É difícil controlar por dentro um serviço de Informações, assim como é impossível exercer esse controle partindo de fora". Isso talvez não seja totalmente impraticável; contudo, é realmente uma tarefa árdua e que tem sido uma permanente fonte de ressentimento para os críticos das atividades de Informações, os quais julgam que, por definição, os diretores de órgãos de Informações não merecem confiança. Esses opositores não querem dar um voto de confiança às Informações, embora ocorram muitas situações nas

quais a atividade de Informações não poderá ser bem-sucedida se não tiver plenos poderes. Embora tal condição seja indesejável, parece, infelizmente, não existir uma providência de ordem prática ou constitucional.

Alguns chefes da DCI intentaram envolver no processo de fiscalização das atividades de Informações especialistas vindos de fora; entretanto, debates tais como os problemas atuais e as questões de tática na maioria das vezes não foram produtivos. No caso do Grupo de Princeton, organizado por Allen Dulles, periódicas reuniões com importantes personalidades apresentaram alguns sucessos em determinados assuntos e fracassos em outros. Um alto funcionário de Informações mencionou ao autor deste ensaio que tentativas semelhantes também não obtiveram sucesso na Europa. Por outro lado, o intercâmbio com especialistas não vinculados às atividades de Informações, a respeito dos amplos aspectos dos interesses políticos, científicos e econômicos, poderá ser de grande valor para a comunidade de Informações. Os funcionários dessa comunidade, absorvidos no dia-a-dia de suas atividades táticas, poderão ser beneficiados com o intercâmbio de opiniões sobre as questões de estratégia a longo prazo que eles talvez já tenham esquecido. Embora seja extremamente difícil controlar, "eticamente" e por fora, a atividade de Informações, a avaliação da qualidade das Informações é totalmente exequível, graças à liberalidade e abertura do sistema americano. Tais avaliações têm sido feitas, com muita competência, por pesquisadores estrangeiros e sem acesso confidencial; é possível supor que outros estudiosos venham a obter mais sucesso caso lhes seja concedido algum acesso.

A atividade de Informações tem muitas funções e aspectos, e os problemas que lhe fazem frente são bem mais numerosos. Qualquer tentativa para resumí-los está fadada a ser uma amostra aproximada e seletiva. A função das Informações é mais simples do que geralmente se imagina. Ela é um pré-requisito para uma política ou estratégia eficiente, mas jamais poderá substituir a política ou a estratégia, nem também uma política judiciosa ou o poder militar. Sem uma eficiente política externa, mesmo as Informações mais exatas e confiáveis não terão valia. Realmente, os responsáveis pelas atividades de Informações devem agir como se

o destino do gênero humano, ou no mínimo do país, dependesse de seus fracassos ou sucessos. Em uma perspectiva mais ampla, as Informações podem ser mais importantes em uma época do que em outras. Foram de grande valor no período imediato ao término da guerra, quando estava em jogo o futuro da Europa e do Oriente Próximo. Atualmente, são de crescente importância em razão de os dois principais blocos de poder exibirem um potencial mais ou menos equilibrado. O que David Dilkes escreveu, em *Retreat from Power*, sobre fatos antecedentes à Segunda Guerra Mundial, aplica-se, com maior intensidade, à situação nos anos 80: "É justamente quando os recursos estão sendo usados ao máximo, as tarefas são muitas, as forças estão equilibradas e os problemas ameaçam a estabilidade, que se tornam mais valiosas Informações de boa qualidade e judiciosa interpretação". Em uma situação dessa natureza, até mesmo os mais insignificantes fatores poderão estabelecer uma ponderável diferença. As Informações sempre devem ser consideradas à luz do amplo contexto da política externa. As questões mais cruciais são: Se o que não foi conhecido tivesse sido discernido, teriam sido diferentes os resultados? Se nada tivesse sido conhecido, aqueles envolvidos no assunto teriam agido diferentemente?

Considerando esse enfoque, muitos fracassos na atividade de Informações, ocorridos nas últimas décadas, teriam menos importância do que aquela geralmente atribuída. Ainda que os formuladores da política dos Estados Unidos tivessem sabido do enfraquecimento da situação do Xã ou do golpe contra Amin, em 1979, muito pouco poderia ser feito. Por outro lado, houve casos nos quais a informação disponível teria sido de muito valor se os responsáveis pela tomada de decisão tivessem mostrado interesse em agir com base nesse dado. Essa disposição não deve ser tomada como decisiva. Os ingleses e franceses dispunham de fatos e números, razoavelmente precisos, sobre o rearmamento alemão nos anos 30, mas, ainda assim, não demonstraram interesse em agir. Os líderes americanos sabiam do iminente golpe militar polonês, em novembro de 1981, mas esse fato não alterou sua linha de ação. A atitude na utilização das Informações é sempre um fator decisivo.

A atividade de Informações dos Estados Unidos vem sendo

exercida com instabilidade desde a Segunda Guerra Mundial. Embora tenha sido pioneira no emprego dos meios técnicos de coleta, sua atuação na coleta exercida através de meios humanos tem sido deficiente. Apesar de apresentar um excelente desempenho na detecção de fatos e números, a atividade de Informações não tem conseguido o mesmo sucesso em ordenar esses dados segundo um quadro coerente, em analisar as tendências, em avaliar as situações e em alertar para futuras contingências. A necessidade de Informações obtidas por meios humanos não decresceu; todavia, está em moda desacreditar o valor do papel humano nessa atividade, tendo em vista que os meios técnicos de coleta são política e intelectualmente mais convenientes. Por outro lado, os agentes dos órgãos de Informações adversários, atuando no âmbito das sociedades democráticas, têm maiores oportunidades do que os agentes a serviço do Ocidente. Os processos técnicos de coleta quase sempre apresentam indícios imprecisos: por serem mais úteis na avaliação da capacidade do que na das intenções, seu emprego no campo das Informações políticas é terminantemente limitado. É justamente pelo fato de a atividade de Informações dos Estados Unidos vir demonstrando melhor eficiência na coleta por meios técnicos do que por meios humanos que cada vez mais aqueles meios recebem mais ajuda, enquanto estes são negligenciados.

Até certo ponto, os fracassos na atividade de Operações são inevitáveis em razão do indeterminismo prevalecente nos assuntos internacionais. Não obstante, determinados eventos e tendências podem ser vaticinados mais facilmente do que outros; não se pode esperar, razoavelmente, que as Informações ofereçam mais do que advertências baseadas em probabilidades. Dentre as causas de fracasso na atividade de Informações, o preconceito é o mais citado. Ele poderá assumir várias formas, tais como a recusa de analistas e usuários em aceitar evidências que estejam em oposição a suas idéias preconcebidas, ou evidências que, por qualquer razão, lhes pareçam inconvenientes. Muitas vezes, o preconceito gerou consequências desastrosas. Ainda assim, o preconceito talvez seja menos prejudicial do que o desconhecimento, a falta de tino e subtileza políticos, falta de treinamento e experiência, falta de imaginação e o pressuposto de que outras pessoas procedem mais ou menos como nós — que seus governos, falando de modo geral, com-

partilham de nossa psicologia, de nossos valores e objetivos políticos. A influência da ideologia, do nacionalismo, da militância religiosa e de outras inspirações sempre foi difícil de ser entendida pelos indivíduos não portadores de um alto senso de pragmatismo e ideologia.

Outras deficiências incluem a politização da atividade de Informações; a relutância do quadro funcional em aceitar riscos e em apresentar avaliações de Informações sem ambigüidade; e relutância dos usuários em dispensar atenção às advertências contidas nas Informações. Essas e outras deficiências são de menor importância em comparação com a fundamental deficiência representada por uma experiência e por um medíocre julgamento políticos. A tendência para exagerar o papel do preconceito e da dissimulação é tão forte quanto a inclinação para subestimar a incompetência e auto-ilusão.

Têm sido desenvolvidos esforços periódicos para melhorar a qualidade da atividade de Informações; em sua maioria, entretanto, eles não apresentaram resultados positivos. Em uma perspectiva de três décadas, pelo menos ficou definido qual o método que não deu certo. Isso diz respeito principalmente aos esforços para uma reforma organizacional. Os métodos administrativos que, em outros campos, são utilizados com sucesso, não são necessariamente aplicáveis à atividade de Informações: de um modo geral, quanto menos burocracia melhor. Embora possa surgir a necessidade de modificações em razão de progressos tecnológicos ou de outros aperfeiçoamentos, freqüentes alterações na estrutura funcional terão sempre uma influência prejudicial. A ineficácia da maioria das modificações organizacionais já deveria ter sido manifestada há muito tempo. Não obstante, ela tende a permanecer conosco não somente devido à percepção de que "alguma coisa precisa ser feita", mas porque tais reformas são mais fáceis de realizar do que as importantes modificações que poderiam melhorar a qualidade das Informações. A excessiva ênfase dispensada às reformas organizacionais também resulta da crença infundada de que os Estados Unidos são especialmente eficientes na solução dos problemas administrativos.

Outra concepção errônea tem exercido uma influência prejudicial: a crença de que a moderna aparelhagem (ou engenhocas) dará as respostas que eludiram o julgamento humano. O corolário desse erro é a suposição de que o aumento na quantidade será automaticamente convertido em renovada qualidade — isto é, na existência de um problema sem solução, um volume maior de dados de Informações oferecerá a resposta. Isso talvez ocorra em alguns casos apenas; na grande maioria dos outros não terá influência. Os meios técnicos de coleta já produzem mais determinados tipos de informação do que é possível analisar, enquanto outros segredos permanecem indevassáveis. Existe também a falácia da "teoria científica" — a crença de que somente as Informações vigorosamente baseadas em determinados pressupostos científicos poderão resolver as importantes questões até agora insolúveis, bem como melhorar em toda a linha o desempenho das Informações.

Não existe panacéia para o fornecimento de melhores Informações, nem medidas excepcionais ou considerações nunca tentadas. A única perspectiva real para um verdadeiro melhoramento depende de medidas simples. Nelas estão incluídos o recrutamento de indivíduos qualificados, a cuidadosa avaliação do pessoal, o estabelecimento de rígidos critérios para ocupação de cargos, o amplo e sistemático treinamento em assuntos relevantes, o esforço permanente no sentido de estabelecer meios de coleta mais eficientes, e a busca para obtenção de eficiência com um mínimo de normas burocráticas.

Os órgãos de Informações precisam de funcionários em muitas áreas; em algumas delas, a proficiência técnica talvez seja um critério adequado. Em outras, as necessidades são maiores, e, mesmo sendo inevitáveis os erros cometidos no recrutamento, deveriam existir mecanismos para saná-los. Isso diz respeito não apenas aos casos de incompetência ou de importantes falhas de caráter: a atividade de Informações poderá tolerar a mediocridade até um limite muito restrito. Os registros mostram que a seleção de pessoas recrutadas recebeu uma prioridade relativamente baixa. Todo o processo, os métodos empregados e os critérios estabelecidos, precisam ser reexaminados.

O treinamento deveria ser enfatizado ainda mais. Embora os cursos atualmente ministrados, dentro e fora da comunidade de Informações, possam ser considerados de alto nível se comparados com a situação existente há dez ou quinze anos, eles ainda são deficientes. A atividade de Informações necessita ou de uma escola superior central, ou de várias instituições dessa natureza, especializadas em Informações de natureza militar, política, econômica e técnico-científica. Essas instituições funcionariam em regime de tempo integral, e o seu quadro docente deveria ser altamente qualificado. Uma grande ênfase deveria ser dispensada às matérias que mais diretamente interessassem à atividade de Informações; de um modo especial, aquelas não abordadas sistematicamente nas universidades — como, por exemplo, o estudo dos assuntos internacionais — deveriam ser realçadas. Esse estudo seria complementado com atividades práticas desenvolvidas no âmbito escolar ou em trabalhos de campo: em um período de estudos de dois ou três anos, a proficiência e a incapacidade dos alunos seriam patenteadas. Desse modo, seria mais fácil encaminhar os novos funcionários para o tipo de trabalho que mais se adaptasse às suas qualificações, com melhores possibilidades de rendimento funcional.

O recrutamento e o treinamento são cruciais para o desempenho futuro da atividade de Informações. Embora sempre tenha sido ressaltada a necessidade de um recrutamento e treinamento de alto nível, a atenção realmente dispensada, as alocações financeiras e a qualidade da seleção demonstram que essas tarefas não receberam a prioridade que mereciam.

A atividade de Informações jamais deverá contentar-se com sua atuação. Sempre haverá uma grande quantidade de informação, minuciosa e confiável, a respeito de assuntos não procurados, ao passo que a informação sobre os temas mais urgentes frequentemente é escassa, duvidosa ou nem existe. A não ser que os órgãos de Informações intentem, persistentemente, melhorar suas atuações, estarão fadados à decadência. A atividade de Informações não só é necessariamente uma estrutura burocrática, mas também parte de um sistema burocrático mais abrangente. Ela está sob a permanente ameaça das características negativas da burocracia, tais como

a rotina, o conservantismo inato, a preocupação com as questões de organização e método, em detrimento do essencial, o cerceamento do espírito inventivo e da iniciativa. Afinal de contas, a atividade de Informações será julgada por sua atuação — e não pela quantidade de memorandos enviados ou pela obediência a normas estabelecidas para estimular o adequado funcionamento da organização burocrática. Em muitos aspectos, a atividade de Informações é, ou deveria ser, uma exata antítese da prática e da mentalidade burocráticas. Uma constante vigilância a esse respeito é um pré-requisito para o sucesso.

O esforço centralizado dos órgãos de Informações dos Estados Unidos vem sendo mal-orientado há muito tempo: tem sido dispensada uma excessiva ênfase às Informações de natureza estratégica e militar. A importância do conhecimento sobre o empenho dos soviéticos no campo da estratégia (e em menor grau aquele empreendido por outros países) ou sobre a ordem de batalha de suas tropas não precisa ser ressaltada: a defesa dos Estados Unidos e a de seus aliados dependem das conclusões apresentadas pelas Informações nesse campo. Nas últimas décadas, os acontecimentos na política internacional não foram de caráter militar, mas de natureza política e econômica; e essa tendência provavelmente não mudará tão cedo. Esses eventos estão ocorrendo na Ásia, na África, na Europa e na América Latina. A excessiva concentração de Informações nos "escaninhos" reflete uma generalizada deficiência nas políticas externa e de defesa dos Estados Unidos. É também o caminho de menor resistência: torna-se mais fácil monitorar a distribuição dos silos de mísseis do que acompanhar, em remotos países, as imponderáveis e incipientes tendências políticas que não podem ser quantificadas e são passíveis de variadas interpretações. O poder militar é um pré-requisito para uma eficiente defesa nacional, mas a dimensão política e a econômica poderão ser decisivas. A reorientação da atividade de Informações nessa direção já devia ter sido empreendida. O papel da atividade de Informações na vigilância da concentração das forças militares soviéticas é, por necessidade, o de observador passivo. A mudança de nossa atenção para o cenário político faz surgir a questão se as Informações deveriam também atuar como instrumento da política externa — não apenas vigiando o rumo dos acontecimentos, mas tam-

bem procurando influenciá-los.

Diversos são os meios e os métodos para o exercício da influência no exterior — a diplomacia, ostensiva e sigilosa; a propaganda; o comércio e a ajuda; os discursos amistosos ou hostis; o fornecimento de armas; as visitas e conferências; a exportação de filmes cinematográficos e a presença de renomados especialistas e estudiosos. Existem também as medidas ativas, empreendidas diretamente ou por intermédio de representantes; tais medidas vêm cada vez mais desempenhando um importante papel no Terceiro Mundo. Se os Estados Unidos estão capacitados para empreender uma atuação dessa natureza é uma pergunta que deixa margem a dúvida; determinar se tais operações devem, preferencialmente, ser executadas por uma organização independente, é uma questão que precisa ser minuciosamente debatida. Se forem deficientemente planejadas ou executadas, tais operações serão mais prejudiciais do que benéficas. As medidas ativas não são uma atividade que deva ser empreendida irrefletidamente e amiudadas vezes. Elas são uma arma para ser empregada somente em casos de extrema necessidade, e, ainda assim, considerando que elas são parte integrante do moderno instrumental da política externa. O cancelamento das medidas ativas poderá representar o enfraquecimento e a desistência da política externa. Sem a capacidade para executar medidas ativas, a atividade de Informações será comparável a um sistema de alarme. O ruído estridente não deterá o ladrão porque este sabe que os vizinhos não estão em casa e que a polícia tem ordens de olhar para o outro lado.

A atividade de Informações precisa não somente treinar novos funcionários, mas também instruir seus usuários. Isso é uma tarefa gigantesca, uma vez que estes, geralmente mais idosos, são pessoas atarefadas e de opinião definida; alguns talvez nem possam ser instruídos. Eles terão que ser convencidos do que os órgãos de Informações podem ou não realizar: precisam saber que solicitações excessivas acarretarão um retorno mais restrito; que a atividade de Informações precisa merecer a confiança dos formuladores da política, caso estes desejem obter informação relevante. Muito poderia ainda ser dito em favor de uma estreita cooperação. O arraigado temor de manter a atividade de Informações bem

próxima do processo de formulação da política — fazendo-a, assim, perder sua independência — é um argumento ultrapassado. Tudo depende da qualidade do quadro funcional nos altos escalões dos órgãos de Informações: se estiver à altura de suas importantes funções, ele não deixará de encaminhar aos seus chefes a informação, seja ela agradável ou não. Por outro lado, se tais funcionários não tiverem suficiente firmeza de caráter, ou se os usuários são congenitamente incapazes para escutar fatos desagradáveis, não fará qualquer diferença se os órgãos de Informações estão próximos ou afastados dos centros de poder. De qualquer maneira eles serão ignorados.

A atividade de Informações necessita tanto de sigilo quanto de fiscalização. Um reduzido grupo de especialistas, trabalhando unicamente com matéria ostensiva, poderá fornecer ao governo a mesma quantidade — ou talvez mais — de informação útil que será fornecida por um grande, deficiente e desmoralizado serviço secreto. Entretanto, um grupo de trabalho dessa natureza possivelmente não seria capaz de produzir as minuciosas Informações políticas e militares que os governos necessitam. Os serviços secretos podem atuar apenas sigilosamente; são infrutíferos os esforços para fazê-los agir ostensivamente.

A falta de eficientes medidas para dissuadir o vazamento dos segredos de Estado não é conducente à efetiva atuação dos órgãos de Informações. Não é possível assegurar que, mesmo em condições excepcionais, o desempenho da atividade de Informações seja invariavelmente de boa qualidade. Não há dúvida de que a falta dessas condições contribuirá para que a atividade de Informações tenha um sucesso muito limitado no seu desempenho. Isso constitui uma das inevitáveis deficiências enfrentadas pelos órgãos de Informações que atuam em benefício das sociedades democráticas. Em outros países do Ocidente, a experiência tem demonstrado ser possível manter um nível de sigilo superior ao existente atualmente nos Estados Unidos, sem uma razoável abdicação do controle.

A atividade de Informações dos Estados Unidos deve ser objeto de rigorosa fiscalização, no que tange ao seu desempenho

e possíveis abusos, tanto pela comunidade de Informações quanto pela Casa Branca e o Congresso. Embora existentes anteriormente, esses mecanismos de controle não tiveram a eficiência desejada. Eles poderão ser melhorados se um pequeno e criterioso grupo de pessoas for investido de maior autoridade para o exercício integral da função de controle. Ainda que seja impossível exercer um controle absoluto, em razão das condições específicas sob as quais atua um serviço secreto, a existência de um órgão dessa natureza poderia impedir as violações.

A atividade de Informações é um serviço essencial, mas apenas um serviço. É um importante elemento no processo decisório, mas não deixa de ser apenas um fator; sua utilidade depende inteiramente do modo como é empregada e orientada. Tem sido um fator de relativa importância para assegurar, conforme vem sendo feito desde a Segunda Guerra Mundial, continuidade à política externa dos Estados Unidos. Ela tem contribuído para o adestramento, nos mais variados níveis, das organizações responsáveis pela formulação da política externa dos Estados Unidos. É capaz de identificar as opções e possibilidades, bem como informar as consequências de uma ação ou explicar o fracasso de uma atuação. Ela tem produzido maravilhas tecnológicas sem as quais a política americana das armas estratégicas teria sido caótica. O desempenho da atividade de Informações poderá ser melhorado. Ela não tem acesso à verdade revelada: a época das "mágicas" já não existe em muitos sentidos.

PROCEDÊNCIA: LANGLEY

SOLUÇÃO PARA OS PROBLEMAS DAS INFORMAÇÕES

Por Allan E. Goodman

A recente campanha eleitoral americana marcou a terceira eleição presidencial consecutiva em que o desempenho da comunidade de Informações dos Estados Unidos foi o assunto de maior preocupação. A julgar por declarações contidas nas respectivas memórias, torna-se evidente que os Presidentes Richard Nixon e Jimmy Carter, o Secretário de Estado Henry Kissinger e o Assessor Especial para Assuntos de Segurança Nacional Zbigniew Brzezinski terminaram as suas gestões com a idéia de que as Informações não lhes haviam prestado um bom serviço. Além do mais, desde a debacle do Ira, as Comissões Especiais de Supervisão das Atividades de Informações, do Senado e da Câmara respectivamente, vêm criticando acerbamente as sùmulas das principais atividades que lhes são enviadas pelos órgãos da comunidade de Informações.

Até 1981, o desapontamento do governo Reagan foi acentuado pelo Almirante Bobby Inman, o mais experiente e respeitado militar de carreira, especializado em Informações, e Vice-Diretor da CIA até 1982. Inman declarou, em inúmeras audiências, que o desempenho da comunidade de Informações atingira o seu mais baixo nível desde Pearl Harbor. E na esteira do mais recente bombardeio da embaixada americana em Beirute, o próprio Presidente Reagan expressou suas preocupações a respeito da "quase eliminação da nossa capacidade em matéria de Informações", cuja culpa foi atribuída pelo porta-voz presidencial Larry Speakes "à longa tendência de toda uma década influenciada pela atuação do Congresso, que resultou em inadequada dotação orçamentária e falta de apoio à coleta de Informações".

O pessoal das Informações e os especialistas da política externa devem levar a sério essas críticas, apesar das circunstân

cias políticas do momento e dos motivos que possam tê-las suscitado. Muitos agentes de Informações têm abandonado a profissão, indagando a si mesmos se a comunidade se tornou ou não extremamente fragmentada. As sofisticadas tecnologias de coleta vêm realmente impedindo que se compartilhem os informes. E as diversas agências, em cerrada competição em torno de recursos, elaboram análises tão divergentes, que deixam o sistema sem condições de fornecer aos formuladores da política Informações oportunas, tempestivas, exatas e completas. Infelizmente, tais problemas vêm afligindo a comunidade de Informações há mais de uma década e se acham tão profundamente enraizados, que somente a mudança fundamental no sistema poderá melhorar o seu desempenho.

A comunidade de Informações compreende as agências e organizações especificamente autorizadas pela Lei de Segurança Nacional, promulgada em 1947, e pelos subseqüentes decretos do Executivo destinados a regular as atividades de Informações "necessárias à condução das relações internacionais e à proteção da segurança nacional dos Estados Unidos". Os atuais órgãos da comunidade pertencem todos eles ao Poder Executivo e se acham subordinados ao Diretor da CIA, ao Conselho de Segurança Nacional (NSC) e ao Presidente da República — nessa ordem. A comunidade de Informações compreende a CIA, a Agência de Informações do Departamento da Defesa (DIA), a Agência de Segurança Nacional (NSA), os Serviços de Informações das Forças Armadas e os serviços de coleta especial que funcionam no Pentágono, a Divisão de Informações e Pesquisa do Departamento de Estado, o Serviço de Informações e Apoio do Departamento do Tesouro, o FBI e uma unidade que funciona junto ao Departamento de Energia. Contudo, a CIA é a única agência controlada diretamente pelo Diretor de Informações Centralizadas.

As atividades de Informações compõem-se de quatro funções. A primeira, coleta de Informações, compreende Informações produzidas por agentes (HUMINT), fotografia e processamento de mensagens veiculadas por meios eletrônicos e de comunicações convencionais (ELINT e COMINT). A segunda e a terceira funções envolvem a análise dos informes e a remessa dos resultados àqueles que deles necessitam. A quarta função é a chamada ação sigilosa ou operações sigilosas. Tal função representa apenas uma pequena

parcela das atividades de Informações e, apesar de controvertida, é geralmente melhor executada do que as funções de coleta ou mesmo de análise. Assim, a preocupação principal consiste em saber se o informe coletado na respectiva área de operação é devidamente analisado e se o mesmo chega ao usuário certo e de modo oportuno.

O que os formuladores da política esperam e necessitam da comunidade de Informações são fatos tempestivamente oportunos e análises convincentes que possam aumentar a sua capacidade de entender os diversos assuntos. Tais estudos são elaborados em quatro modalidades fundamentais. A primeira delas é o relatório de Informações correntes, produzido normalmente durante algumas horas de um determinado evento, com as finalidades de informar os formuladores da política a respeito de acontecimentos atuais e de oferecer estimativas do modo pelo qual esses acontecimentos afetam a situação, a curto prazo. A Estimativa Nacional de Informações (NIE) é uma avaliação mais profunda e demorada em torno de uma específica situação internacional que ofereça apreciações a respeito dos acontecimentos futuros e das previsões de tais eventos com relação aos Estados Unidos. As Estimativas Nacionais de Informações representam as apreciações de todos os órgãos da comunidade de Informações. As avaliações de Informações são virtualmente idênticas às NIE, exceto quanto ao fato de que as primeiras são produzidas inteiramente por uma só agência e não são coordenadas no âmbito da comunidade. Finalmente, os *memoranda* de Informações são relatórios de pesquisa básica sobre complexos assuntos científicos, tecnológicos, econômicos, socioculturais, políticos, geográficos ou biográficos.

DETERMINAR A QUEM CABE A CULPA

A qualidade das Informações fornecidas pela comunidade vem sendo seriamente questionada desde algum tempo. Já foram apontados, pelo menos, 30 supostos fracassos nas atividades de Informações, investigados pelo Congresso ou veiculados pela imprensa desde 1960. Já que a Casa Branca não tem permitido ao Diretor da organização liberar uma versão não classificada do relatório anual da CIA, o número de êxitos não é conhecido e, portanto, tor

na-se impossível computar o número de acertos. Entretanto, não é tranquilizador o fato de que os fracassos apresentam características semelhantes e de que muitos deles envolveram questões e ameaças de grande importância estratégica, diplomática ou econômica para os Estados Unidos.

Os serviços de Informações americanos frequentemente se têm equivocado ao avaliar o comportamento e a capacidade da União Soviética — alvos da mais alta prioridade. Os órgãos de Informações enganaram-se, por exemplo, a respeito da ameaça soviética aos vôos de reconhecimento do avião americano U-2, em 1960. Fracassaram ao prever que Nikita Khrushchev determinara a instalação de mísseis ofensivos em Cuba, em 1962; da mesma forma, equivocaram-se ao prever quais seriam os sucessores de Khrushchev, Leonid Brejnev e Yuri Andropov; também quanto ao nível dos gastos da defesa soviética; e ainda quanto à capacidade da indústria soviética para projetar e produzir um arsenal nuclear de 1.000 mísseis, com índices de precisão comparáveis aos dos Estados Unidos, em 5 anos. A comunidade de Informações enganou-se igualmente ao investigar as origens e intenções da brigada de combate soviética "descoberta" em Cuba em 1979. Todos esses equívocos revelaram-se extremamente dispendiosos para a segurança dos Estados Unidos. Algumas dessas falhas conduziram à eclosão de crises mais graves, como foi o caso da Crise dos Mísseis em Cuba; outras, tais como a subestimação do fortalecimento nuclear soviético, levaram a um clima de complacência a respeito do próprio arsenal americano e da necessidade de modernizá-lo.

Os órgãos de Informações americanos também falharam na tentativa de prever ataques militares e identificar objetivos táticos em guerras limitadas. A comunidade de Informações raramente estabeleceu previsões corretas do emprego da força, por parte de um país, para alcançar os seus objetivos em detrimento de outra nação. Dentre essas falhas, incluem-se o ataque da Coreia do Norte à Coreia do Sul em 1950; o risco de vir o navio americano *Liberty* a ser alvo de ataque aéreo israelense, se o barco prosseguisse sua missão de Informações durante a guerra árabe-israelense de 1967; a invasão da Argentina às ilhas Falkland/Malvinas e o subsequente afundamento, pelos ingleses, do cruzador argentino

Belgrano; e os esforços desenvolvidos pelo Irã e o Iraque visando a destruir os campos petrolíferos um do outro, bem como as respectivas instalações portuárias de exportação, logo após a eclosão da guerra do Golfo Pérsico.

Mesmo quando havia indicações de que se planejava um ataque militar, esses indícios não conseguiam percorrer a cadeia de comando até o seu ápice ou eram meramente descartados porque contrariavam julgamentos predominantes na comunidade de Informações. A comunidade de Informações tende a subestimar a disposição de antagonistas mais voltada para combater do que para negociar, como se isso tivesse o condão de projetar sobre outros países o próprio desejo dos Estados Unidos, ou para evitar o uso da força ou ainda limitar o combate.

O registro é igualmente precário no que tange à proteção dos interesses geoestratégicos e econômicos dos Estados Unidos no Terceiro Mundo. A chamada revolução da OPEP não foi prevista, nem tampouco a deposição do Rei Idris da Líbia, em 1969, pelo Coronel Muammar el-Qaddafi ou a queda do Xã Reza Pahlevi, do Irã, e a sua substituição pelo Ayatollah Ruhollah Khomeini. Mais recentemente, o inquérito oficial instaurado pelo Departamento da Defesa em torno do atentado a bomba contra o quartel dos fuzileiros navais americanos em Beirute concluiu que "o comandante... americano não dispunha de um efetivo apoio, em termos de agentes de Informações".

Em cada um desses casos, a culpa foi igualmente atribuída a uma política equívoca ou mal concebida. Entretanto, culpar o formulador da política pelo fracasso, como o têm feito muitos profissionais das Informações, constituiria um grave erro. Os formuladores da política chegavam às suas conclusões, mas eram ou orientados por imperfeitas análises de Informações ou precariamente servidos pela demorada ou incompleta divulgação de relatórios por parte da comunidade de Informações.

O fracasso mais acaloradamente debatido nos anos 70 foi a debacle do Irã. Na realidade, uma série de erros juntamente com uma vacilante política em relação ao Xã é que levaram à ocupação da embaixada americana em novembro de 1979 e à destruição dos interesses vitais da economia e da segurança dos Estados Unidos na região. Para falar com clareza, como foi posteriormente descober

to pelos consultores encarregados de reunir os fatos das atividades da CIA no Irã, não houve uma única pessoa, dentro ou fora do governo, que tivesse previsto a ascensão de Khomeini. Em raras oportunidades, as revoluções têm sido previstas corretamente, mas os órgãos de Informações dos Estados Unidos e as análises por eles produzidas falharam até mesmo nas tentativas de se aproximar desses prognósticos.

AS CONCLUSÕES DOS EPISÓDIOS DO IRÃ FORAM TÃO EMBARAÇOSAS, QUE APENAS ALGUMAS PESSOAS FORAM AUTORIZADAS A TOMAR CONHECIMENTO DO RELATÓRIO

O episódio obrigou o Presidente Carter a enviar a seguinte nota, escrita de próprio punho, ao então Secretário de Estado Cyrus Vance, a Brzezinski e ao ex-Diretor da CIA Almirante Stansfield Turner, nos seguintes termos: "A Cy, Zbig, Stan — Não estou satisfeito com a qualidade das nossas Informações políticas. Procedam a uma avaliação dos recursos de que dispomos e, tão logo seja possível, apresentem-me um relatório concernente à nossa capacidade de desempenho nas mais importantes áreas do mundo. Elaborem uma recomendação conjunta sobre aquilo que deve ser feito para aumentar a capacidade das áreas de atuação de cada um de vocês, a fim de que me possam dar Informações políticas e orientação". Em nível de escalão superior, e estimuladas por um grupo de trabalho encarregado de Informações políticas — composto pelo Vice-Diretor da CIA, pelo Subsecretário de Estado para Assuntos Políticos e pelo Subsecretário Presidencial Assistente para Assuntos de Segurança Nacional — foram estabelecidas novas prioridades para as Informações políticas em 40 países, cuja estabilidade era julgada diretamente em termos de afetar os interesses americanos. O grupo recomendou que se aumentassem os recursos destinados à contratação de experimentados analistas políticos — não coletores de informes — e determinou que se atribuisse maior coordenação às atividades de coleta de Informações políticas entre o Serviço de Informações Estrangeiras e a comunidade de Informações. Entretanto, o único resultado tangível alcançado pelo grupo de trabalho foi uma substancial expansão das exigên-

cias na formulação de relatórios, largamente atribuída aos elementos encarregados de coleta clandestina, porque o Serviço de Informações Estrangeiras não dispunha de recursos humanos suficientes para isso. Além disso, não ocorreu virtualmente qualquer mudança nos métodos analíticos e administrativos intermediários pelos quais a análise das Informações era produzida e revisada.

Em parte, esses escalões intermediários beneficiaram-se da generalizada impressão de que a política americana e o Presidente Jimmy Carter haviam falhado em relação ao Irã. Alguns críticos da política seguida pelo governo Carter sugerem que os Estados Unidos fracassaram na tentativa de prosseguir até o fim a sua política de defesa dos direitos humanos. Tivesse o governo dado continuidade a essa política — sem quaisquer desvios —, argumentam os críticos, os Estados Unidos poderiam ter evitado não apenas a hostilidade de Khomeini mas também a tomada dos reféns. Já outros críticos, no entanto, admitem que o erro residiu na falta de pleno apoio ao Xã. Conquanto ambas as opiniões descrevem os centros de atividades em torno dos quais se precipitavam os formuladores da política, em reuniões sucessivas, em 1978 e 1979, nenhuma delas explica por que os órgãos de Informações fracassaram em detectar uma única pista daquilo que estava acontecendo no Irã. As falhas referentes ao Irã estavam profundamente arraigadas na deficiente coleta de Informações e imperfeitas análises, bem como em causas que ainda precisam ser remediadas.

Os Estados Unidos confiaram demasiadamente na sua estreita colaboração com a SAVAK, o Serviço de Informações do Irã, para obtenção de informes sobre acontecimentos políticos internos, especialmente aqueles que envolviam os dissidentes. O fato de Richard Helms, Diretor da CIA de 1966 a 1973, ter sido embaixador americano no Irã, de 1973 a 1976, provavelmente em nada contribuiu para questionar tal relacionamento ou a validade dos informes produzidos no contexto dessa colaboração. A acusação largamente veiculada é a de que o governo americano concordou em não exercer espionagem sobre o Xã para que este permitisse, em troca, que a comunidade de Informações operasse duas estações de escuta destinadas a obter informes sobre testes de mísseis soviéticos. Helms negou categoricamente essas versões. Não obstante, um dos

principais fatores dos erros cometidos pelos órgãos de Informações foi essa dependência em relação à SAVAK. E, ainda hoje, a comunidade de Informações continua a depender consideravelmente desse tipo de relacionamento e de tais procedimentos para obtenção de informes sobre política interna de um modo geral.

Além disso, os analistas de Informações tiveram pouco contato com as condições atuais e as forças políticas em atuação. Como hoje, a comunidade de Informações dispunha nessa época de poucos analistas — ao contrário dos agentes de operações que simplesmente coletam informação — sediados no exterior. Os analistas quase não se interessam em obter designações para o estrangeiro porque raramente elas contribuem para a promoção funcional. Embora a administração atual reconheça esse problema, as medidas para solucioná-lo estão sendo implementadas com lentidão.

A atividade do analista no exterior é perturbada também pela tendência de a maioria dos agentes operacionais considerar os analistas como supérfluos — ou perigosos — para as tarefas de coleta. Conseqüentemente, os analistas no estrangeiro poderão ficar, como ocorre em Washington, circunscritos às suas escritaninhas. Até mesmo pequenas excursões pelo país raramente ocorrem. Contrariando a imagem popular do funcionário de Informações que zigzagueia pelo mundo em busca de resposta às indagações dos formuladores da política, os analistas norte-americanos geralmente estão limitados a uma missão no exterior a cada 3 anos, designação essa de caráter temporário (TDY) e duração de 6 semanas.

Portanto, a principal fonte de informação do analista está no escaninho de entrada de correspondência, passando esse profissional a ser um ativo consumidor da enxurrada de material produzido por funcionários e organizações norte-americanos no exterior, sem mesmo indagar a si próprio do que realmente tem necessidade de conhecer e talvez não esteja obtendo. No período de 1978 a 1979, poucos analistas exercendo atividades no Irã haviam servido ou desempenhado missões de caráter temporário (TDY) nesse país; aqueles que usufruíram essa experiência voltaram contando que, em todos os lugares onde foram, haviam percebido um amplo apoio ao Xã — dedução essa resultante dos contatos arranjados pe

la embaixada dos Estados Unidos, a qual, por sua vez, vivia isolada. Por conseguinte, uma parte do desconhecimento dos Estados Unidos em relação aos acontecimentos no Irã se devem a uma lacuna na elaboração das análises. Essa tendência ainda hoje persiste no âmbito administrativo da comunidade de Informações.

Ademais, importantes pressupostos não foram devidamente realçados ou, o que é mais grave, cotejados. Em diversas reuniões, por exemplo, os tumultos e as manifestações de repúdio ao Xã foram comparados aos protestos de 1963 — a última vez que o Xã havia enfrentado uma grave oposição interna — e julgados mais benignos. Os participantes dessas reuniões presumiram que se o Xã havia reprimido anteriormente ameaças muito mais graves, isso poderia ser feito novamente. Tal suposição deveria ter sido examinada; contudo, o DCI (Diretor de Informações Centralizadas) não poderia mantê-la sistematicamente sob o foco da Comunidade. A autoridade do diretor para exigir um exame dessa natureza foi amplamente reduzida pela tendência dos órgãos de Informações de agir individualmente no que diz respeito à disseminação de avaliações e relatos episódicos correntes.

A medida que a crise se agravava e as manifestações da oposição se intensificavam, acentuava-se a tendência, especialmente no âmbito da CIA, de atribuir maior importância às Informações correntes. Essa reação colocou realmente em segundo plano qualquer análise dos pressupostos básicos ou qualquer debate sobre uma possível ampliação dos cenários. Nos escalões administrativos, essas práticas são julgadas excessivamente acadêmicas durante uma crise. Com o aceleramento da crise, os administradores recriaram que, se fornecessem algo mais do que Informações correntes, poderiam levar a culpa por qualquer derrota subsequente. Conforme relatou a Comissão de Informações da Câmara dos Deputados, o resultado foi "um ambiente que não ofereceu aos analistas o suficiente estímulo para desafiar a prudência convencional". A análise que essa Comissão realizou, em janeiro de 1979, sobre a atuação do Serviço de Informações dos Estados Unidos no Irã, esclarece que:

Em primeiro lugar, os analistas não eram obrigados a levar em conta a possibilidade de que a oposição popular

pudesse derrubar o governo do Xā. Essa hipótese alternativa tendia a ser desprezada. Em segundo, as avaliações que contrariassem a política vigente ou proposta geralmente não eram consideradas. A iniciativa dos analistas tende a ser bloqueada pela idéia de que tais avaliações jamais serão aceitas. Ou porque os chefes dos órgãos de Informações suprimem deliberadamente essas opiniões, ou simplesmente porque debater idéias não-conventionais é um assunto desagradável e um desperdício de tempo, aqueles que desafiam o discernimento convencional pouco se importam com o progresso de suas carreiras na área das Informações.

Prosseguindo em suas conclusões, a Comissão menciona o surgimento de um "auspicioso progresso" representado por reuniões mensais de conselho, sob a direção do analista responsável pela elaboração das Estimativas, "destinadas a uma avaliação deliberada das hipóteses e dos prognósticos menos prováveis". Essas reuniões ainda estão se realizando; contudo, sua finalidade agora é sumariar as tendências a curto prazo, ao invés de fazer conjecturas e debater os imprevistos e analisar importantes pressupostos.

Além do mais, a comunidade de Informações não analisa os seus fracassos. Por natureza, a comunidade não é dada à reflexão. Dentre os casos mencionados, somente alguns foram examinados em profundidade. O resultado desses exames não são disseminados nem mesmo discutidos no âmbito da comunidade. As conclusões sobre os episódios ocorridos no Irã, as quais abrangeram mais de 10.000 páginas, foram tão constrangedoras que, no final do governo do Presidente Carter, somente um limitado número de pessoas teve acesso ao relatório. Nenhuma dessas pessoas era analista, ainda em princípio de carreira, que pudesse beneficiar-se da análise dos erros e dos motivos que os provocaram. Nenhuma análise oficial foi apresentada em relação à descoberta de uma brigada de combate soviética estacionada em Cuba no ano de 1979 — um episódio que proporcionou muitos ensinamentos sobre os custos gerados pela barreira levantada pela comunidade de Informações para proteger os segredos referentes ao método de obtenção de informação.

Os fracassos passados, entretanto, invariavelmente dizem respeito a assuntos e problemas — especialmente a liderança soviética e a instabilidade do Terceiro Mundo — ainda existentes. Em razão de a comunidade de Informações tender a evitar os ensinamentos advindos de seus fracassos, o desempenho do Serviço de Informações dos Estados Unidos ainda é deficiente. Pouco antes de renunciar ao cargo de vice-diretor de Informações centralizadas, Bobby Inman, no volume de 1983 da obra *Improving Judgment in a Crisis*, mencionou: "se estivermos preocupados com os fatos de que, nos próximos quinze anos, haverá ... muitos governos instáveis, e que a liderança soviética talvez intente alcançar o potencial necessário à melhoria dos seus interesses mediante o emprego efetivo de suas forças militares, então estaremos deficientemente capacitados para fazer averiguações e informar os responsáveis pela elaboração da política".

Foi justamente essa situação que o Presidente Reagan quis mudar. Em 1980, durante sua campanha eleitoral, Reagan declarou que a melhoria do Serviço de Informações dos Estados Unidos era uma das mais altas prioridades em seu governo. Ao assumir a presidência, Reagan nomeou o coordenador de sua campanha eleitoral, William Casey, para o cargo de diretor de Informações centralizadas (DCI). Segundo as declarações de um funcionário da Casa Branca, Reagan dispensou especial atenção à CIA e, em seu primeiro ano de governo, promoveu mais reuniões com o DCI do que qualquer um dos Presidentes anteriores. William Casey agiu imediatamente, escolhendo sua própria equipe para reorganizar o setor de análises da CIA segundo regiões geográficas, estabelecer um paralelismo com a diretoria de operações e reforçar substancialmente o orçamento destinado ao programa das Estimativas (National Foreign Intelligence).

Em artigo publicado na edição de 16 de janeiro de 1983 do *New York Times Magazine*, Philip Taubman mencionou que a CIA foi o órgão federal que mais se expandiu. O aumento de 25% em sua verba para o ano fiscal de 1983 excedeu até mesmo o acréscimo de 18% no orçamento do Pentágono para esse mesmo ano. Embora o orçamento do Serviço de Informações tenha caráter sigiloso, Taubman, citando fontes do Congresso, estabelece em mais de 1,5 bilhão de dólares os custos anuais da CIA com suas atividades operacionais.

James Bamford, em sua exaustiva análise publicada em 1983, *The Puzzle Palace*, diz que o ultra-secreto orçamento da Agência de Segurança Nacional (NSA) é "estimado em 10 bilhões de dólares".

Ainda assim, tem sido diminuto o progresso no que diz respeito à precisão do produto elaborado pela comunidade de Informações. Acusações de fracassos na produção de estimativas concernentes ao desenvolvimento militar soviético; à exatidão das atividades de monitoração do controle de armamentos; à ameaça contra a embaixada e o quartel dos fuzileiros navais dos Estados Unidos em Beirute; à viabilidade do Exército libanês; à natureza e ao alcance da presença cubana em Granada; e ao provável resultado das eleições em El Salvador, assim como à política interna desse país.

O DCI COMO FORMULADOR DA POLÍTICA

Outra grande preocupação do Congresso e do público diz respeito à politização do cargo de DCI no governo do Presidente Reagan. A nomeação de Casey, e sua elevação à condição de ministro, introduziu a comunidade de Informações bem no interior da arena da formulação da política. No ambiente de uma reunião no Conselho de Segurança Nacional (NSC), na Sala dos Ministros e no próprio gabinete do Presidente (Oval Office), o DCI poderia ser tentado, se não basicamente inclinado, a tomar partido e a expressar uma opção política.

Todavia, a tentação é muito forte para ser evitada, especialmente quando ela serve aos interesses do Presidente. O DCI, como principal assessor de Informações do governo, é o único que pode fornecer ao NSC avaliações não-influenciadas por opções políticas. Essas Informações poderiam vir a ser o padrão pelo qual o Presidente cotejaria o valor do assessoramento recebido de outras fontes. A formulação da política não é devidamente apoiada pelas Informações quando o DCI assume o papel de intercessor e, conseqüentemente, reduz a esfera de atuação do Presidente.

William Casey não é, entretanto, o primeiro DCI a intentar um papel na formulação da política. Allen Dulles, DCI no período de 1953 a 1961, desfrutou um privilégio incomum e, graças a seu irmão John Foster Dulles, nessa época Secretário de Estado,

teve amplo acesso aos assuntos políticos. John McCone, DCI no período de 1961 a 1965, obteve regalias semelhantes no governo do Presidente John Kennedy. Entretanto, esses diretores achavam que seria uma falta de profissionalismo e de sensatez o DCI — e por extensão a comunidade de Informações — procurar desempenhar uma função de apoio rigorosamente em sintonia com o andamento das deliberações para formulação da política. Allen Dulles, em seu depoimento ao Congresso, mencionou claramente esse fato, atualmente liberado da classificação sigilosa, sobre a Lei de Segurança Nacional (National Security Act of 1947). Em coerência com suas opiniões, Dulles e McCone procuraram manter a si próprios e sua repartição afastados das reuniões e decisões políticas, e eram de opinião que o DCI não deveria ser considerado um formulador da política.

Durante sua gestão como DCI no período de 1976 a 1977, George Bush avocou a si o papel de advogado da CIA no Congresso e a tarefa de restabelecer os princípios morais no âmbito desse órgão de Informações e, ao mesmo tempo, estabelecer com o Legislativo um sistema prático e legal de fiscalização. George Bush não se julgou, entretanto, especialista em assuntos de política externa, nem tampouco apoiou a participação da CIA no processo de elaboração da política. Stansfield Turner, DCI no período de 1977 a 1981, considerou-se um especialista em política externa e assuntos de defesa. Ele deu boa acolhida ao papel da CIA na formulação da política e, privativamente, assessorou o Presidente Carter, em reuniões semanais até 1979 e duas vezes por semana daí em diante, tanto em assuntos comuns de Informações quanto em assuntos de política externa. Essas questões abrangeram desde a situação de novas operações e os problemas com a fiscalização dos tratados de limitação de armamentos, até a aceitação dos acordos de Camp David pelos israelenses e a influência das políticas governamentais relativas aos direitos humanos e à não-proliferação nuclear. Não obstante, tal assessoramento sempre era interrompido antes que enveredasse para o assunto concernente às "implicações políticas". Apesar de ter acesso às reuniões para formulação da política, Turner e seus auxiliares diretos resistiram à tentação de fazer pronunciamentos, mesmo quando tinham uma opinião formada mas não dispunham de Informações para apoiá-la, sobre a inviabilidade

da política que estava sendo adotada.

Por sua vez, William Casey, mais do que qualquer outro DCI, utilizou sua posição para defender uma política e para transformar o sistema de Informações em um adjunto da política externa. A tendência atual, tanto na CIA quanto em outros órgãos da comunidade de Informações, é adaptar o produto às necessidades e às nuances do debate para formulação da política. Em sua entrevista, um graduado funcionário do sistema de Informações declarou: "Casey veio procurar relatos que apoiassem sua posição. Não solicitou que examinássemos um assunto ou situação. Ele queria material que pudesse utilizar para convencer seus colegas, para justificar uma política controversa ou para ampliar o envolvimento da CIA em uma operação sigilosa".

Um exemplo disso é a situação no Líbano. Casey repetidamente devolveu o esboço de uma Estimativa (NIE) para que fosse revisada, escrevendo no alto da página a observação "tente mais uma vez". Muitos analistas acreditam que Casey não ficou satisfeito com a inferência de uma Estimativa segundo a qual o governo libanês do Presidente Amin Gemayel, e especialmente seu Exército, não eram viáveis, e que eles não obteriam um reforço significativo com a presença de fuzileiros navais dos Estados Unidos. Surgiram também acusações de alterações nos relatos da CIA pertinentes às atividades desse órgão na América Central e na do Sul. Dois graduados analistas demitiram-se recentemente, alegando que Casey determinara que suas conclusões fossem revisadas no sentido de exagerar a ameaça que pesava sobre a segurança dos Estados Unidos; o líder da minoria no Senado, Robert Byrd, requereu ao Senado o estabelecimento de uma sindicância, através da Comissão de Informações do Senado, para apurar tais alegações. "Caso essas acusações tenham fundamento", escreveu Byrd em memorando ao vice-presidente da Comissão, "esses relatos demonstram um chocante exemplo de desvio dos objetivos da CIA para fins políticos".

A busca de relatórios e análises para sustentar posições políticas e servir de bloqueio a análises críticas tem sido a mais difundida e coerente restrição que se faz à administração de Casey, segundo voz corrente entre os profissionais de Informações. Além do mais, a Comissão Especial do Senado tem expressado reite-

radamente "preocupação" sobre a possibilidade de Casey, como Diretor da CIA, manter ou não a comissão "plena e atualizadamente informada sobre todas as atividades de Informações". Ficou demonstrado que esses momentos de ansiedade eram bem fundados quando foi revelado, pelo *New York Times*, que a CIA desencadeara uma operação sigilosa para minar os portos da Nicarágua sem informar devidamente a comissão. Infelizmente, alguns desses problemas não são novos. Os formuladores da política constantemente tratam de obter Informações para servir de apoio às respectivas políticas e frequentemente encorajam o Diretor da CIA a fornecê-las. Além disso, os agentes de Informações sempre procuram revelar às comissões de supervisão do Congresso o mínimo possível, especialmente no que se refere às operações sigilosas.

A legislação introduzida pelo Senador Daniel Moynihan (democrata por Nova Iorque) e co-patrocinada pelo Senador Barry Goldwater (republicano pelo Arizona), ambos pertencentes à Comissão Especial do Senado encarregada de supervisionar as atividades de Informações, exigiria inicialmente que os futuros diretores e vice-diretores desses órgãos fossem escolhidos entre funcionários civis de carreira ou oficiais das forças armadas especializados em Informações; isso já é um importante passo para o estabelecimento de adequadas qualificações para o cargo. Tal projeto desqualificaria Casey para uma segunda gestão como Diretor de Informações Centralizadas, mas é possível que fosse muito mais além, ao desqualificar pessoas capacitadas, mas que se acham fora dos órgãos da comunidade de Informações. Sob um outro aspecto, o projeto deve estender-se ainda mais e estabelecer critérios a serem aplicados aos vice-diretores da DCI, os quais deveriam ser igualmente confirmados pelo Senado.

Não obstante, nem o projeto Moynihan-Goldwater, nem um novo DCI, nem mesmo um novo Presidente seriam o remédio para todos os males das Informações, cujos maiores problemas — que vão desde a fragmentação na atividade de coleta e formulação de relatórios até a politização dos trabalhos de análise — são consequências do modo pelo qual a comunidade é organizada e administrada internamente.

Um dos problemas fundamentais reside no fato de que o atual sistema de transmitir Informações desencoraja os analistas e as diversas agências no sentido de compartilharem os informes. Conseqüentemente, quando coletores e analistas, num determinado setor da comunidade, descobrem novos dados que desafiam os procedimentos convencionais, a sua primeira reação é a de escondê-los rapidamente. E se o analista fica em dúvida, o seu supervisor normalmente sugere essa linha de ação. Além disso, os agentes de Informações frequentemente compartimentalizam os dados coletados através dos métodos ultra-sigilosos de uma das agências e restringem a respectiva divulgação para o restante da comunidade. Tal procedimento é racionalizado pela interpretação restrita das diretrizes de segurança baseada na chamada "necessidade de conhecer". Entretanto, a questão essencial é que a tradição burocrática subjacente ao sistema de Informações americano já não garante atualmente que tudo aquilo que é coletado seja objeto de análise completa, objetiva e rigorosa, por parte de toda a comunidade.

Além do mais, em nível funcional das carreiras inicial e médio, qualquer promoção depende da capacidade do analista de contribuir para os inúmeros resumos de Informações classificados, preparados diariamente pela comunidade, e destinados aos graduados funcionários encarregados da política externa, bem como da habilidade em passar obrigatoriamente de uma missão para outra. Em conseqüência, os analistas aprendem, desde o início das respectivas carreiras, a ser cautelosos e prudentes na elaboração de estudos de profundidade ou de longo alcance. A tarefa de escrever tais estimativas e tão elaboradas criações, de acordo com a tradição reinante, deve ser evitada.

SUBSTITUINDO A CIA

A necessidade imediata é a de uma revisão do serviço de carreira de analista e do processo de produção, para se corrigirem padrões de raciocínio e de administração que têm contribuído para passados fracassos de Informações. Deve ser criada uma abrangente base de dados centralizada de Informações externas, envolvendo toda a comunidade, a fim de se assegurar que um analista ocupado

com um certo problema possa ter acesso a toda informação coletada. Aos analistas também devem ser oferecidos incentivos para que produzam mais estudos e judiciosas pesquisas. O trabalho e as viagens no estrangeiro deverão ser facilitados, devendo ser desenvolvido um procedimento de revisão essencial e abrangente de todos os produtos e publicações. Esses passos irão melhorar grandemente a precisão e a qualidade do produto de Informações.

Deve, por exemplo, ser procedimento operacional padrão da comunidade, indagar-se do autor de toda estimativa escrita: Quais as suas suposições? Elas ainda estão de pé? Os analistas deverão, também, prestar mais atenção a fim de distinguir entre o que sabem e o que não sabem, identificarem juízos baseados em evidências específicas versus aqueles fundamentados na especulação e realizarem projeções acerca do futuro. Eles deverão proporcionar aos formuladores da política muito mais do que uma simples indicação do que deverão procurar, em relação a eventos ou acontecimentos que possam ser utilizados para o teste dos juízos expressos em uma dada estimativa ou avaliação. Dizendo aos formuladores da política algo mais do que fatos — o que é conhecido como "dar linha" — a análise poderá ajudar a trazer à luz implicações da questão, discutidas para outros problemas, questões e relações.

Um outro ingrediente-chave para um melhorado desempenho é a mudança da natureza e da qualidade das relações da comunidade de Informações com a comunidade científica norte-americana. Atualmente, acima de cem professores servem como consultores e lêem todos os rascunhos de estimativas nacionais de Informações e outras análises. No contexto da cultura burocrática, as tentativas de aproximação com os acadêmicos ou cientistas têm encontrado forte resistência e são descartadas como cosméticos. Os intelectuais são vistos como sendo menos informados e menos atualizados que os analistas. Quando um cientista critica uma avaliação ou uma estimativa, o analista tipicamente reage produzindo uma nova Informação em apoio aos juízos a que chegou. Geralmente os supervisores tomam o partido dos seus subordinados e argumentam que a incorporação de juízos de consultores iria tornar o produto final menos oportuno e relevante. Em consequência, muito frequentemente

te o conhecimento convencional é reforçado ao invés de examinado.

Por isso, os cientistas devem ser estimulados a se concentrarem em projeções e avaliações dos futuros contextos em que os serviços de Informações dos EUA irão operar, nos desafios com que se defrontarão e nas inovações que se tornarão necessárias. Raramente as autoridades governamentais, efetiva ou expeditamente, fazem tal raciocínio ou planejamento. E, mesmo quando tal trabalho é ordenado pelo Presidente ou pelo Congresso, os resultados tardam a chegar a seu destino. Segundo o seu relatório de 1981 para o Congresso, por cerca de cinco anos a Comissão Especial da Câmara insistiu, em vão, para que a comunidade de Informações desenvolvesse um plano plurianual para a melhoria sistemática da capacidade de Informações da nação. Tal plano somente foi-lhe submetido com o orçamento para o exercício fiscal de 1983. Como parte do esforço para fazer frente aos desafios dos anos 1990, e além, o DCI deveria criar uma comissão diretora composta de altos funcionários e de acadêmicos para estimular futuras pesquisas, em termos permanentes, e para assegurar que os resultados fossem úteis para os administradores e o pessoal de operações da comunidade:

É possível que mudanças nos métodos analíticos e na administração reduzam, a curto prazo, o índice de fracassos das Informações. Entretanto a incapacidade da comunidade, como um todo, de centralizar a coleta e a análise das Informações em áreas onde ela tem permanentemente erado sugere que alterações fundamentais também sejam necessárias.

A reorganização da forma como os serviços de Informações dos EUA coletam, analisam e difundem o conhecimento essencial para a tomada de decisões deverá se constituir numa alta prioridade para a nova Administração. De modo especial, o retorno ao conceito da coleta e análise centralizada de Informações contribuiria para melhorar o desempenho de ambas as atividades. Tal centralização, juntamente com a separação entre coletores e analistas, iria eliminar as barreiras erigidas pelas agências ao grandemente necessitado compartilhamento da totalidade dos informes.

Assim, os Estados Unidos criariam uma agência central de coleta capacitada a dirigir e a mesclar os coletores humanos e tecnológicos de Informações, a fim de utilizar cada um deles mais efetivamente. Essa mescla seria determinada sem receio da forma como ela iria afetar o poder, condição ou o orçamento das várias agências. É também necessária uma agência central para a pesquisa e a análise. O mais talentoso poderia ser destacado para trabalhar num problema, com a profundidade que se tornasse necessária. Essas duas agências iriam substituir a CIA, a NASA e outras organizações de Informações encastradas no contexto da burocracia federal.

CASEY... FOI MAIS ALÉM QUE QUALQUER DCI, NA HISTÓRIA, NO SENTIDO DE VALER-SE DE SUA POSIÇÃO PARA POSTULAR POR OPINIÕES POLÍTICAS

O sistema atual, em que esses esquemas de coleta e a capacidade analítica das várias agências se acham em rápida expansão e em que o DCI arca com responsabilidades nacionais, mas sem outra responsabilidade departamental que não a da CIA, atua contra tal centralização. O resultado é um ambiente em que os administradores de cada agência retêm consigo informes, em detrimento de outras e, com isso, se furtam ao trabalho em equipe.

A alegada descoberta da brigada soviética em Cuba foi uma demonstração quase desastrosa do quanto fragmentada se tornara a comunidade de Informações. O conhecimento de que uma unidade soviética permanecera na ilha após a crise dos mísseis jazera nos arquivos das Informações desde, no mínimo, meados da década de 1970. Tivesse a comunidade de Informações sido suficientemente bem organizada para se dar conta disso prontamente, provavelmente poderia ter sido evitada uma séria confrontação EUA-URSS. Entretanto, o desempenho da comunidade no decorrer do episódio tipifica a tendência de cada agência em expandir a sua própria capacidade de coleta e de processamento e de restringir a difusão do produto.

Essas tendências nunca serão efetivamente suprimidas enquanto as diferentes agências de Informações se rivalizarem em busca de recursos e pela atenção dos formuladores da política. Em

conseqüência, os Estados Unidos hoje se encontram mais longe de contar com uma coleta ou análise de Informações verdadeiramente centralizada do que tem acontecido desde Pear Harbor.

RARAMENTE AS REVOLUÇÕES TÊM SIDO PREVISTAS CORRETAMENTE, MAS AS AGÊNCIAS DE INFORMAÇÕES DOS EUA E AS SUAS ANÁLISES TÊM FALHADO, MESMO, EM CHEGAR PERTO DISSO

Em fins das décadas de 1980 e 1990 a comunidade de Informações irá exigir tanto um aumento substancial de coletores humanos e tecnológicos de Informações quanto uma interação mais ativa entre eles. Essa interação vai de encontro à tradição burocrática que hoje estimula cada rama de coleta a trabalhar como uma entidade exclusiva. A centralização iria dar ao DCI uma maior autoridade sobre a atual administração e coordenação das atividades de Informações, e iria submeter a comunidade a um claro conjunto de prioridades para a coleta e a análise. Sob tal sistema, as prioridades para a coleta seriam estabelecidas por uma comissão permanente do NSC, e com o DCI detendo a autoridade para determinar quais os métodos de coleta a serem empregados. Atualmente o NSC cumpre essa responsabilidade, mas de uma maneira perfunctória. Devido ao fato de ter sido deixada intocada a série de agências, fortemente encasteladas, nenhuma das recentes reorganizações das Informações, sob Carter e Reagan, conseguiu muito no sentido de forçar o NSC a se concentrar em prioridades significativas de coleta. Na prática, freqüentemente as agências são solicitadas a remediar pressões de tempo de atarefados formuladores de políticas, sugerindo-lhes quais as prioridades que deverão ser mantidas ou o que deverá ser mudado de um ano para o seguinte. Assim, o atual sistema de privatizar a identificação de prioridades tende a permitir que os coletores e não os usuários dirijam o processo.

É, também, essencial elevar a autoridade do DCI sobre todo o orçamento da comunidade de Informações. Sob o atual sistema, Os Estados Unidos se vêm frente a uma situação incômoda. Provavelmente o DCI controle menos de 15% do orçamento total e do pessoal das Informações. Atualmente o orçamento se acha sob o efetivo controle das forças armadas, que detêm a totalidade das plata-

formas de coleta de que se vale o DCI. Isso o coloca em uma fraca posição para comandar ou controlar a maior parte da comunidade de Informações.

O principal risco constituído pelo grau da centralização aqui proposta é de que o formulador da política venha a ter menor chance de colher e selecionar entre os diferentes relatórios que hoje fluem de agências rivais. Mesmo assim, é um risco que vale a pena correr. A centralização não iria reduzir o volume de informes à disposição do formulador da política ou tornar demasiada uniforme a coleta e a análise dos informes. O formulador de políticas ainda conta com muitas fontes e avaliações departamentais e muita informação atualizada a que pode recorrer — e que presente mente é duplicada pela comunidade de Informações. E nem deverá a centralização importar na supressão da discordância. Sob o atual sistema, raramente novos dados e "insights" assomam à luz do dia, sob qualquer forma. Na realidade, o que hoje é chamada de discordância verifica-se apenas na produção das NIEs, sessenta por cento das quais são produzidas anualmente, em comparação às mais de duas mil estimativas formais que as agências proporcionam cada ano aos formuladores de políticas. Além disso, as discordâncias das NIEs referem-se a simples parágrafos preparados por representantes de agências, para enfatizarem diferenças em relação aos juízos da maioria. Entretanto, a tendência e as pressões em muitas de outras estimativas dão-se no sentido de ser obtido um consenso inter ou intra-agência, especialmente porque, em época de orçamentação, freqüentemente ocorrem sérias penalidades impostas a uma agência ou unidade conhecidas por suas freqüentes discordâncias ou modificações nos respectivos julgamentos.

O que alcança a centralização proposta é assegurar que o formulador de políticas irá receber as melhores informações possíveis e todo o espectro das diferentes opiniões, sem consideração às rivalidades institucionais. E quando o melhor trabalho, possível de ser produzido, ainda deixa questões sem respostas, o formulador da política, no mínimo, estará consciente da necessidade de chegar a uma opinião, ao invés de se ver tentado a tomar partido em uma disputa entre as diversas agências.

Há muita coisa que a comunidade de Informações pode fazer, por si só para melhorar o seu desempenho. Entretanto, as chances são de que tais melhorias não sejam suficientes. No passado, a comunidade de Informações era reorganizada após cada grande fracasso. Entretanto, nenhuma dessas reorganizações mudou significativamente o sistema de administração ou melhorou a qualidade da análise. A falta de uma coleta e análise centralizadas é o "x" do problema. Caso não seja abordada agora, ainda outros insucessos, que os EUA não poderão se permitir, serão necessários para convencer um Presidente de que poderá esperar, e obter, coisa melhor do sistema norte-americano de Informações.

CARTAS À REDAÇÃO

Ao editor:

Normalmente a CIA não responde a artigos escritos a seu respeito. Entretanto, pelo fato do artigo de Allan Goodman, "Dateline Langley: Fixing the Intelligence Mess", no número 57 do *Foreign Policy*, se ocupar de uma área das atividades da agência sobre a qual podemos nos pronunciar publicamente, e por ser ele tão inexato, acreditamos que a matéria ali registrada deva ser corrigida.

Goodman deixou a Agência em 1980 e a sua informação a seu respeito está seriamente desatualizada. Uma contestação, ponto por ponto, de todos os erros e recomendações de Goodman tomaria muito tempo e espaço. Assim, abordarei apenas as incorreções mais gritantes.

Diz Goodman que a comunidade de Informações não estuda os seus fracassos e que o resultado dos poucos inquēritos realizados não foram amplamente difundidos ou debatidos. Entretanto, nestes últimos anos o diretor atribuiu a um experiente grupo de altos funcionários a tarefa, não só de avaliar cerca de quinze importantes problemas históricos das Informações como também a de avaliar retrospectivamente, a intervalos de um e dois anos, virtualmente toda estimativa agora preparada.

Além disso, a Diretoria de Informações conta hoje com seu próprio quadro de avaliadores, cuja principal função é a de realizar avaliações retrospectivas das estimativas da CIA, sobre assuntos específicos. Essas avaliações são amplamente compartilhadas com as organizações interessadas. E, por fim, no que se refere a isso, um dos cursos de treinamento hoje mais preferidos da Agência é o que trata dos sucessos e fracassos das Informações.

Afirma Goodman que os analistas aprendem a se precaverem de realizar estudos aprofundados e de longo prazo e que a tarefa de elaboração de estimativas e de outras manifestações de opinião é de ser evitada. Faz notar que a maior parte de tais estudos é produzida por membros de um "staff" especial e que as promoções de analistas aos níveis médio e superior exigem que assumam responsabilidades administrativas. Entretanto, já há mais de três anos uma substancial percentagem dos nossos recursos analíticos tem sido devotada ao fortalecimento da pesquisa de longo prazo. Somente no último ano, acima de setecentas estimativas de pesquisas de longo prazo foram publicadas. É verdade que a estrutura de incentivos foi revisada de uma maneira tal que hoje ficou mais difícil conseguir-se analistas para o trabalho em projetos de curto prazo e em Informações correntes do que para pesquisas de longo prazo. O "staff" especial citado por Goodman já há muitos anos que não existe e a Agência conta hoje com uma série de oportunidades para os analistas ascenderem ao nível GS-15 e mesmo àqueles superiores.

Diz Goodman que a comunidade de Informações envia poucos analistas para o estrangeiro e que mesmo viagens curtas são difíceis de acontecer. Entretanto, um dos benefícios propiciados nos últimos anos, pelos novos recursos, tem sido o de possibilitar uma significativa expansão do número de analistas designados para o exterior. Além disso, pela primeira vez existem fundos adequados para que os analistas viagem e trabalhem no estrangeiro, frequentemente por períodos ininterruptos de vários meses. A afirmação de Goodman, segundo a qual geralmente os analistas se acham limitados a períodos de seis semanas de trabalho temporário, a cada três anos, ou tanto, é errônea.

Diz também, que as tentativas de recorrer aos cientistas

encontram forte resistência e são descartados como se fossem cosméticos. Entretanto, uma importante iniciativa da CIA nos últimos anos tem sido a enorme expansão dos seus contatos, não só com os acadêmicos como também com os "think tanks" e o setor privado. Somente em 1984 cerca de mil e duzentos analistas assistiram a quase quinhentas conferências sobre temas específicos, muitas das quais patrocinadas por universidades. Além disso, hoje se exige dos analistas que obtenham treinamento externo a cada dois anos, seja através de trabalhos em cursos acadêmicos ou através do atendimento a conferências e seminários. Muitos dos trabalhos essenciais da Agência são hoje revistos por acadêmicos. Ênfase especial é dada à busca de cientistas com pontos de vista diferentes daqueles da CIA.

Afirma Goodman que os analistas deveriam fazer mais para distinguirem entre o que conhecem e o que não conhecem, para que possam distinguir os juízos baseados em evidências específicas das queles calcados na especulação, e realizarem projeções em relação ao futuro. Sugere, ainda, que seja dada aos formuladores de políticas alguma indicação do que devem buscar em relação a eventos ou acontecimentos capazes de serem utilizados para testar os julgamentos da CIA.

Entretanto, um dos principais objetivos da inovada, muito mais intensa e mais específica revisão da análise da CIA, é o de assegurar que seus analistas não só estejam dando aos formuladores de políticas uma descrição mais explícita de suas evidências, mas também que estejam distinguindo entre o que é análise e o que está baseado na evidência, bem como expondo o ponto de vista da Agência sobre a confiabilidade de tais evidências. E quando o analista especula, deverão ser incluídas as razões para tal procedimento. Uma listagem dos tipos de indicadores a que Goodman se referiu, freqüentemente é hoje incluída nas estimativas nacionais e nas da CIA.

Diz Goodman que o bloqueio das análises críticas mal acolhidas pelos formuladores de políticas tem sido constante nos últimos anos e cita uma estimativa sobre o Líbano, como exemplo. Não só a estimativa referida por Goodman não foi bloqueada — não mais que uma outra a que alude em relação à América Central — co

mo também essas estimativas expuzeram uma opinião franca e realista da comunidade de Informações sobre assuntos-chave. Nenhum ponto de vista foi suprimido na apresentação daqueles relatórios. É falsa a acusação de bloqueio de estimativas críticas devido ao fato de criticarem uma determinada política: a Agência continua a publicar uma vasta quantidade de estimativas, sem consideração às conseqüências políticas para as diretrizes capazes de serem afetadas. Em vista da gravidade da afirmação de Goodman e da centralidade desse problema, simplesmente diremos que nem a Comissão de supervisão do Congresso chegou às conclusões que ele apresenta. Diferentemente de Goodman, essas comissões tem acesso às nossas estimativas.

Em suma, muitas das políticas advogadas por Goodman para a melhoria da qualidade da análise já foram implementadas. Apesar da Agência reconhecer que sempre há lugar para melhorias e que ainda ocorrem ocasionais lapsos, as políticas estão presentes. E exatamente como Goodman previu, tais mudanças nos métodos analíticos e na administração têm feito baixar o índice de insucessos das Informações norte-americanas.

George V. Lauder
Diretor para Assuntos Públicos
Central Intelligence Agency
Washington, D.C.

O autor responde:

Sinto-me profundamente perturbado pelo fato de que a CIA — em oposição a outros segmentos da comunidade de Informações — tenha respondido ao meu artigo aparentemente mediante o lançamento de uma campanha de desinformação.

Não obstante as afirmativas de Lauder de que o desempenho da Agência tem melhorado substancialmente desde a época em que deixei a organização, há uma persistente e perturbadora evidência de que a comunidade norte-americana de Informações em geral, e a CIA em particular, continuam em posição desvantajosa frente aos

problemas discutidos no meu artigo.

Em janeiro de 1985, por exemplo, as comissões permanentes da Câmara e do Senado liberaram versões públicas dos seus relatórios sobre as atividades norte-americanas referentes ao período de 1º de janeiro de 1983 a 31 de dezembro de 1984. As suas conclusões são muito semelhantes às minhas. Surpreendentemente, em nenhum ponto, seja do relatório de 61 páginas do Senado, como o de 19 páginas da Câmara, é feita menção a qualquer das assim chamadas políticas e iniciativas para a melhoria da qualidade da análise referidas por Lauder, em que pese as suas afirmativas de que os funcionários da Agência "podem falar publicamente" sobre elas.

Na realidade, o relatório do Senado conclui que, em relação à análise e à produção, "os analistas não estão produzindo suficientes dados básicos para satisfazerem importantes requisitos das Informações. Ao invés disso, os esforços analíticos parecem enfatizar produtos "correntes" de Informações de curto prazo. Em relação à coleta, o relatório observou "um crescente descompasso entre as capacidades de coleta e as de análise"; "lacunas persistentes nos informes sobre certos temas de grande importância para a segurança nacional" e a necessidade de "se abandonar a coleta de dados que hoje vêm-se comprovando de decrescente valor". E quando se concentra especificamente sobre o desempenho da coleta humana de Informações (HUMINT) a comissão, da mesma forma como no meu artigo, constatou "lacunas na coleta e problemas na difusão" e urgiu que "a coleta clandestina, através das agências dos EUA, fosse cuidadosamente coordenada".

O relatório da comissão especial da Câmara constatou "a necessidade de um melhorado desempenho, por parte dos coletores e analistas de Informações", e uma "clara necessidade de uma melhor coordenação entre os usuários das Informações e os seus produtores". Diz, também, o relatório, que "se deve tomar cuidado para que o raciocínio analítico não sucumba à pressão para apoiar, ao invés de informar políticas", e que "continuam aparecendo deficiências na análise e na coleta".

Possivelmente em antecipação a esses relatórios do Con-

gresso e em refutação ao meu artigo — que ele vira em rascunho — o vice-diretor da CIA, para Assuntos de Informações, Robert Gates, enviou ao Washington Post um "op ed"., publicado em 12 de dezembro de 1984 e que constituiu muitos pontos da carta de Lauder. Em contestação, um veterano e altamente respeitado funcionário de carreira dirigiu ao Post uma observação, publicada em 10 de janeiro de 1985, de que o artigo de Gates era "panglossiano". Além disso, após relacionar todas as iniciativas que caracterizaram a sua abordagem à reforma da CIA, o próprio Gates concluía: "Não posso dizer que tal abordagem nos teria capacitado a prever a queda do Shah (do Irã)" — uma séria falha de Informações que meu artigo abordou exaustivamente, devido ao fato de que os padrões de coleta, análise e administração que conduziram àquela falha parecem ainda ser uma sobrecarga para a CIA e a comunidade de Informações.

A carta de Lauder e o artigo de Gates deixam de lado questões fundamentais que têm sido levantadas em relação à qualidade do desempenho da Agência, rejeitando as minhas críticas e aquelas de outros como sendo desatualizadas e parciais. Deixei a Agência em 1980. Contudo sempre me mantive em contato e baseei a porção do meu artigo ocupada com a CIA sob William Casey, em discussões nos últimos três anos, ou tanto, com mais de cem analistas, administradores e formuladores de políticas. Algumas dessas discussões foram, mesmo, providenciadas através do gabinete de Lauder.

É também importante notar que a CIA é apenas uma parte da comunidade de Informações norte-americanas. Ademais, as políticas e iniciativas a que Lauder se refere se aplicam a apenas um setor da Agência, qual seja o DDI (Diretoria de Informações). O DDI foi reorganizado durante a administração Reagan e alguns dos seus procedimentos internos têm sido mudados, conforme fiz notar no meu artigo. Depois de debater essas mudanças específicas com inúmeros analistas, administradores e usuários de Informações, concluí, por escrito, que as reformas foram lentas em se afirmar, que o seu impacto sobre a qualidade das Informações tem sido marginal e que não foram geralmente acatadas pela totalidade da comunidade de Informações. A comunidade ainda continua assolada pela

coleta e difusão fragmentadas de Informações. Tal fragmentação — acoplada com a politização da análise — leva ainda os usuários da política a serem críticos do produto, e também a fracassos chocantes que demonstram problemas persistentes em relação à forma como o sistema norte-americano de Informações se acha organizado e administrado.

Assim, a carta de Lauder exagera a importância das ações tomadas pelo DDI, e o seu impacto, tanto sobre a comunidade como um todo, quanto sobre a qualidade da análise da CIA, em particular. Para citar algo específico:

— Reitero a minha opinião de que a comunidade de Informações não estuda os seus fracassos. O DDI o faz em alguma extensão mas, exatamente como no período anterior a 1981, o grupo essencial de revisão referido por Lauder, e que está encarregado dessa tarefa, examina apenas uma pequena parte do que o DDI produz — cerca de sessenta estimativas anualmente, em relação a milhares de conclusões da comunidade contidas em sinopses e memorandos. O trabalho desse grupo é meticoloso mas não é amplamente aceito por toda a comunidade, em parte, devido ao fato de que alguns dos seus membros carecem de experiência em Informações. E nem Lauder apontou uma forma com que as conclusões do grupo, de fato, tenham afetado o modo pelo qual o trabalho de rotina — ou por ocasião de uma crise — do analista é realizado. Lauder também se esquece de mencionar que o curso sobre sucessos e fracassos de Informações tem sido criticado por deixar de suprir os alunos com detalhes, especialmente com relatórios ultra-sigilosos de Informações, em que tanto os sucessos quanto os fracassos se tornam aparentes.

— Pode o atual DDI enfatizar a pesquisa como sendo maior do que antes, mas no que se refere a definições, 700 "avaliações de pesquisas de longo prazo" por ano, para mim são como sendo a média dos últimos oito ou mais anos. Contudo, a comunidade como um todo não seguiu o passo, conforme também fez notar a Comissão Especial do Senado. Além disso, o "staff" especial do *National Intelligence Council* a que me referi, e sobre o qual pesa a carga principal de redação de estimativas e de idealizar situações ainda se acha muito presente e com seus membros angustiados sobre até que ponto serão bem reabsorvidos pelo sistema. Tanto analis

tas como administradores disseram-me que ainda existem poucas oportunidades para os analistas ascenderem aos níveis GS15 e superior do serviço de Informações. E o relatório da Comissão Especial do Senado afirma que a *Defense Intelligence Agency* tem "sido significativamente embaraçada em sua capacidade de recrutar e recompensar destacados analistas e outros especialistas de Informações".

- Não disse que a CIA tenha falhado em prover os analistas com uma oportunidade de assistirem a conferências acadêmicas. Disse que as consultas essenciais a acadêmicos, quando se revelaram críticos do trabalho da Agência, encontraram resistências por parte de muitos administradores. A carta de Lauder não questiona esse ponto. Além disso, ele ignora o estarrecedor efeito de diversas e recentes solicitações de funcionários de Informações para se manifestarem em conferências acadêmicas sobre a motivação de outros analistas em assistirem ou participarem de tais conferências.

Como sabe Lauder, explicar para os formuladores de políticas, explícita e francamente, quais as evidências por trás da análise de Informações é coisa que não vem sendo feita em escala significativa, a não ser no referente às estimativas nacionais de Informações. Os recentes relatórios da Comissão Especial da Câmara referem-se às preocupações da comunidade de Informações quanto a esse persistente problema.

- A politização do relatório e da análise tem acontecido e, a meu ver, viciado o efeito de muitas das iniciativas que Lauder enfatiza. Na verdade, os efeitos da politização não podem ser minimizados alegando-se que eventualmente um produto vê a luz do dia mesmo que seja crítico da política de administração. Como Lauder sabe, graduados funcionários de carreira têm-se queixado e muitos até deixado o serviço, em reação às pressões exercidas pelo Diretor da CIA, no sentido de que reformulassem estimativas nacionais de Informações para efeitos políticos. Na realidade, os detalhes de um tal episódio foram divulgados pelo *Washington Post* num artigo de 2 de janeiro de 1985, de John Horton, sob o título de "Why I Quit the CIA" (Por que deixei a CIA). Conforme Lauder

tembém sabe, a nova Comissão recentemente formada provavelmente irá concordar com as solicitações de diversos senadores para que investigue as acusações específicas de politização mencionadas no meu artigo.

Assim, o registro apenas reforça a preocupação de que a comunidade de Informações não vem funcionando efetivamente. Não duvido que Lauder e seus associados continuarão trabalhando para melhorar o desempenho da CIA. Entretanto, mantenho-me cético em relação aos seus esforços no presente ambiente de politização e, conforme fiz notar, por não terem as anteriores reorganizações e reformas internas da Agência elevado significativamente a qualidade de suas análises. Os EUA ainda carecem de um sistema centralizado de coleta e análise de Informações. Caso falhem em desenvolver um agora, o desastre estará à espera mais adiante.

Allan G. Goodman
Georgetown University
Washington, D.C.

Referred to the President



THE PRESIDENT

UNITED STATES
INTELLIGENCE ACTIVITIES

Executive Order 12333
December 4, 1981

DECRETO DO EXECUTIVO SOBRE AS
ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA

("EXTRATO")

Informação precisa e oportuna sobre as atividades, possibilidades, planos e intenções de potência, organização e pessoa estrangeiras — e respectivos agentes — é essencial para a segurança nacional dos ESTADOS UNIDOS. Todos os meios razoáveis e legais devem ser utilizados para que os ESTADOS UNIDOS recebam a melhor Inteligência possível. Para que esse objetivo seja alcançado, investido da autoridade outorgada pela Constituição e as leis dos ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA — inclusive a Lei de Segurança Nacional de 1947 e suas emendas —, na qualidade de Presidente dos ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA e interessado em estabelecer eficiente conduta das atividades de Inteligência dos ESTADOS UNIDOS e proteger os direitos constitucionais, decreto o seguinte:

1ª PARTE

OBJETIVOS, ORIENTAÇÃO, DEVERES E RESPONSABILIDADES
CONCERNENTES À ATIVIDADE NACIONAL DE INTELIGÊNCIA

1.1 OBJETIVOS

A atividade de Inteligência dos ESTADOS UNIDOS fornecerá ao Presidente da República e ao Conselho de Segurança Nacional informações necessárias para embasar decisões concernentes à condução e desenvolvimento das políticas externas de defesa e econômica, bem como protegerá os interesses nacionais e a segurança dos ESTADOS UNIDOS contra ameaças externas. Todos os departamentos e organizações devem cooperar amplamente para a consecução desse objetivo.

(a) Deve ser enfatizada ao máximo a competição analítica entre os órgãos apropriados da Intelligence Community.

(b) Todos os meios devidamente apoiados nas leis dos ESTADOS UNIDOS, nas disposições deste Decreto e no respeito aos direitos dos indivíduos dos ESTADOS UNIDOS devem ser utilizados para desenvolver a informação de Inteligência para o Presidente e o Conselho de Segurança Nacional. Deverá ser estimulada a manutenção de um equilíbrio entre as atividades de reunião de dados através de processos tecnológicos e por outros meios.

(c) Consideração especial deve ser dispensada às atividades que buscam detectar e impedir a espionagem e outras atividades intentadas pelos órgãos de Informações estrangeiros contra o governo, empresas, estabelecimentos ou indivíduos dos ESTADOS UNIDOS.

(d) Com a máxima abrangência permitida pelas leis dos ESTADOS UNIDOS, por este Decreto e pelo total respeito aos direitos dos indivíduos dos ESTADOS UNIDOS, todos os departamentos e organizações devem procurar estabelecer amplo e franco intercâmbio de informação, tendo em vista tirar o máximo proveito das vantagens proporcionadas pelas atividades de Inteligência dos ESTADOS UNIDOS.

1.8 AGÊNCIA CENTRAL DE INFORMAÇÕES (CIA)

Todas as funções e responsabilidades atribuídas à CIA serão relacionadas com as tarefas de Inteligência especificadas a seguir. Baseada na autorização concedida por este Decreto, pela emenda à Lei de Segurança Nacional de 1947, emenda à lei de 1949 relativa à CIA, diretivas e outras normas aplicáveis, a CIA deverá:

(a) Coletar, produzir e difundir Inteligência e Contra-Inteligência externas, inclusive a informação que não puder ser obtida de outra maneira. A coleta de Inteligência e Contra-Inteligência no âmbito dos ESTADOS UNIDOS será realizada mediante coordenação com o FBI, obedecendo aos métodos aprovados pelo Diretor da Central de Informações e o Secretário da Justiça;

(b) Coletar, produzir e difundir Inteligência sobre a produção e o tráfico de entorpecentes no exterior;

(c) Empreender atividades de Contra-Inteligência fora dos ESTADOS UNIDOS e, sem avocar ou desempenhar qualquer função de segurança interna, realizar, em coordenação com o FBI, atividades de Inteligência no âmbito dos ESTADOS UNIDOS, obedecendo aos procedimentos adotados pelo Diretor da Central de Inteligência e o Secretário da Justiça;

(d) Coordenar as atividades de Contra-Inteligência e de reunião do informe não-obtenível por outros meios, quando empreendidas fora dos ESTADOS UNIDOS por outros departamentos e agências;

(e) Empreender atividades especiais autorizadas pelo Presidente da República. Nenhum órgão, à exceção da CIA (ou das Forças Armadas dos ESTADOS UNIDOS, em situação de guerra declarada pelo Congresso ou durante qualquer período no qual o Presidente, baseado na resolução do Congresso, exerça os Poderes de Emergência (War Powers Resolution 87 Stat. 855)), poderá exercer qualquer atividade especial, a não ser que o Presidente da República julgue que outro órgão poderia ter mais probabilidade de alcançar um objetivo específico;

(f) Conforme determinação do NSC, realizar tarefas de interesse geral da comunidade de Inteligência;

(g) Executar ou contratar tarefas de pesquisa, desenvolvimento e aquisição de sistemas e inventos relacionados com as tarefas autorizadas;

(h) Proteger, através de meios adequados, a segurança de suas instalações, bens, funcionários, atividades e informes, inclusive fazendo o levantamento de dados biográficos de candidatos a emprego, funcionários, contratantes e outras pessoas com idêntico relacionamento com a CIA; e

(i) Empreender, fora ou dentro dos ESTADOS UNIDOS, as atividades de apoio técnico necessário à execução das tarefas mencionadas nas seções (a) até (h), incluindo os arranjos essenciais ao estabelecimento de cobertura, de empresa privada e de atividades de aquisição.

1.14 BUREAU FEDERAL DE INVESTIGAÇÕES (FBI)

O Diretor do FBI, subordinado ao Secretário da Justiça e obedecendo às normas estabelecidas por essa Secretaria, terá as seguintes atribuições:

(a) Coordenar, nos ESTADOS UNIDOS, as atividades de Contra-Inteligência dos outros órgãos da comunidade de Inteligência, bem como empreender atividades de Contra-Inteligência. Quando, no exercício de uma atividade de Contra-Inteligência, o FBI utiliza pessoal civil ou militar do Departamento da Defesa, deverá ser estabelecida uma coordenação entre essas duas organizações;

(b) Empreender, em coordenação com a CIA, atividades de Contra-Inteligência fora dos ESTADOS UNIDOS, obedecendo às disposições estabelecidas pelo Diretor Central de Inteligência e pelo Secretário da Justiça;

(c) Empreender, quando solicitado por funcionários da comunidade de Inteligência nomeado pelo Presidente da República, atividades de reunião de Inteligência externa dentro dos ESTADOS UNIDOS, bem como apoiar as necessidades de reunião de Inteligências externas de outros órgãos da comunidade de Inteligência, ou, quando solicitado pelo diretor da Agência de Segurança Nacional, apoiar as atividades de segurança das comunicações desenvolvidas pelo governo dos ESTADOS UNIDOS;

(d) Produzir e disseminar Inteligências e Contra-Inteligências externas; e

(e) Executar ou contratar atividades de pesquisa, desenvolvimento e aquisição de sistemas e equipamentos técnicos relacionados com as tarefas acima mencionadas.

2ª PARTE

CONDUÇÃO DAS ATIVIDADES DE INFORMAÇÕES

2.3 REUNIÃO DO INFORME

Somente obedecendo aos procedimentos estabelecidos pelo

chefe do órgão interessado, com a aprovação do Secretário da Justiça e em concordância às responsabilidades definidas na 1ª Parte deste Decreto, poderão os órgãos da comunidade de Inteligência reunir, reter ou difundir informes concernentes aos cidadãos dos ESTADOS UNIDOS. Esses procedimentos possibilitam a reunião, retenção e difusão dos seguintes tipos de informes:

(a) Aqueles que podem ser obtidos ostensivamente ou com autorização da pessoa interessada;

(b) Informe compondo Inteligência ou Contra-Inteligência externas, incluindo informação relativa às empresas ou organizações comerciais. Nos ESTADOS UNIDOS, a reunião de Inteligências de natureza externa não obteníveis por outros meios será empreendida pelo FBI ou, quando houver necessidade de Inteligência externa significativas, por outros órgãos da comunidade de Inteligência, não podendo tais órgãos realizarem coleta de Inteligência externa com o propósito de obterem informações sobre as atividades internas de indivíduos dos ESTADOS UNIDOS;

(c) Os obtidos no decurso de investigação legal sobre Inteligência e Contra-Inteligência externas, terrorismo e entorpecentes em âmbito internacional;

(d) Os necessários à proteção da segurança de pessoal e organizações, inclusive aquelas que se tornaram alvos, vítimas ou reféns de organizações terroristas internacionais;

(e) Os necessários à proteção das fontes e métodos de Inteligência e Contra-Inteligência externas contra revelações devidas. Nos ESTADOS UNIDOS cabe ao FBI empreender atividades de busca, excetuando o fato de outros órgãos da comunidade de Inteligência poderem reunir informes relativos a funcionários e ex-funcionários, contratantes e ex-contratantes (e seus funcionários atuais e passados) e candidatos a empregos ou contratos;

(f) Aqueles concernentes a pessoas razoavelmente acreditadas como fontes potenciais ou contatos, tendo em vista estabelecer a capacidade e credibilidade das mesmas;

(g) Aqueles surgidos em decorrência de investigação legal concernentes à segurança das instalações, do pessoal e das comu

nicações;

(h) Os obtidos por reconhecimento não orientado para determinados indivíduos dos ESTADOS UNIDOS;

(i) Os obtidos acidentalmente e que possam revelar envolvimento em atividades contrárias à legislação federal, estadual, municipal ou às normas internacionais; e

(j) Os necessários às atividades administrativas. Em complementação, os órgãos da comunidade de Inteligência poderão difundir para o devido órgão da comunidade de Inteligência, a fim de possibilitar-lhe definir se tal informação é importante e se deverá ser conservada, qualquer informe não derivado das atividades da Inteligência eletrônica.

2.2 APROVAÇÃO DO SECRETÁRIO DA JUSTIÇA

É delegada ao Secretário da Justiça autoridade para aprovar o emprego, no interesse da Inteligência, dentro dos ESTADOS UNIDOS ou contra cidadão deste país no exterior, de técnicas que, se utilizadas para fins de imposição da lei necessitariam de mandato judicial, ficando estipulado que serão aplicadas somente quando o Secretário da Justiça, examinando cada situação, julgar que existem razões para acreditar que elas serão dirigidas contra nações ou agentes estrangeiros. A vigilância eletrônica, conforme definida na lei que regulamenta essa atividade (Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978), deverá ser empreendida conforme determinam esta lei e este Decreto.

2.3 PARTICIPAÇÃO SIGILOSA EM ORGANIZAÇÕES DENTRO DOS ESTADOS UNIDOS

Ninguém poderá, em nome dos órgãos da comunidade de Inteligência, participar de qualquer organização dentro dos ESTADOS UNIDOS — ou colaborar com a mesma — sem revelar, ao devido funcionário de tal organização, sua qualidade de membro do sistema de Inteligência, salvo quando obedecendo às determinações do chefe do órgão interessado, aprovadas pelo Secretário da Jus-

tiça. Tal participação será autorizada somente quando isso for essencial à consecução de objetivos legais estabelecidos pelo chefe do órgão ou seu representante. Essa participação não deverá ser empreendida com a finalidade de influenciar a atividade da organização ou de seus membros, exceto nos casos onde:

(a) A participação for empreendida no interesse do FBI e no decurso de uma investigação autorizada; ou

(b) A organização em causa for formada principalmente de indivíduos que não ostentam a cidadania americana, havendo, assim, plausíveis razões para se acreditar que estejam agindo em benefício de uma potência estrangeira.

3ª PARTE

DISPOSIÇÕES GERAIS

3.1 FISCALIZAÇÃO PELO CONGRESSO

Os deveres e responsabilidades atribuídos ao Diretor Central de Inteligência e aos chefes de outras organizações envolvidas em atividades de Inteligência, no que tange à colaboração que deve ser dispensada às tarefas de supervisão congressional nas atividades de Inteligência, devem ser baseados no Título 50, Artigo 413 do Código Civil dos ESTADOS UNIDOS (U.S.C.). As atividades especiais definidas neste Decreto serão reguladas pela Lei de Ajuda Externa de 1961 e suas emendas (Foreign Assistance Act of 1961, 22U.S.C. 2422) e pela Lei de Segurança Nacional de 1947 e suas emendas (National Security Act of 1947, Section 501, 50 U.S.C. 413).

3.4 DEFINIÇÕES

Para os objetivos deste Decreto os termos seguintes serão assim definidos:

(a) Contra-Inteligência: informação reunida e atividades conduzidas na defesa contra atividades de espionagem, sabotagem,

Inteligência e assassinatos empreendidos por — ou em seu nome —, organizações, indivíduos e potências estrangeiras, e contra o terrorismo internacional, não incluindo, entretanto, programas de segurança relativos ao pessoal, a documentação, às instalações e às comunicações;

(b) Vigilância técnica: interceptação através de meios eletrônicos, de uma comunicação privada, sem permissão da parte envolvida nessa comunicação ou, no caso de uma comunicação que não utilize meios eletrônicos, em consentimento da pessoa visivelmente presente no local da comunicação, não incluindo, porém, a utilização de equipamento de radiogoniometria com a finalidade única de localização de um transmissor;

(c) Funcionários: indivíduos empregados para trabalharem em órgão da comunidade de Inteligência;

(d) Inteligência externa: informações sobre as possibilidades, intenções e atividades de países estrangeiros, suas organizações e pessoas, não incluindo, salvo quanto à informação relativa às atividades terroristas internacionais, a Contra-Inteligência;

(e) Atividades de Inteligência: atividades que, segundo este Decreto, podem ser empreendidas pelos órgãos da comunidade de Inteligência;

(f) Atividades especiais significam as atividades desenvolvidas em apoio aos objetivos da política externa do país, planejadas e executadas de modo a não deixar transparecer nem revelar publicamente o papel desempenhado pelo governo dos ESTADOS UNIDOS no apoio dessas atividades, não sendo, contudo, destinadas a influenciarem os processos políticos dos ESTADOS UNIDOS, a opinião pública, os programas, os meios de comunicação não incluídos em atividades diplomáticas, reunião e produção de Informações ou tarefas de apoio correspondentes;

(g) Indivíduo dos ESTADOS UNIDOS significa um cidadão americano, um estrangeiro reconhecido pelo órgão de Inteligência interessado como residente permanente, associação sem responsabilidade limitada, formada substancialmente de cidadãos dos ESTADOS UNIDOS ou de estrangeiros com residência permanen-

te, ou uma companhia que desfruta de personalidade jurídica nos ESTADOS UNIDOS, excetuando companhia dirigida e controlada por governo ou governos estrangeiros.

3.5 FINALIDADE E ALCANCE

Este Decreto tem por finalidade controlar e orientar a comunidade de Inteligência. Nada do que está contido no presente Decreto, ou em quaisquer outras formas de procedimento estabelecidos sob a égide das respectivas disposições, pretende conferir privilégios, bem como direito material ou processual a qualquer organização ou indivíduo especificamente considerado.

3.6 REVOGAÇÃO

Fica revogado o Decreto do Executivo nº 12.036, e suas emendas, promulgado em 24 de janeiro de 1978 sob o Título "Atividades de Inteligência dos ESTADOS UNIDOS".

RONALD REAGAN

Fiscal Year 1989



Annual Report to the Congress

Frank C. Carlucci
Secretary of Defense

EXECUTIVE SUMMARY

TO THE CONGRESS OF THE UNITED STATES

With the delivery of this document, I place before the Congress the President's plan for securing the defense of America's principles and interests.

The Fiscal Year (FY) 1989 amended budget is the tenth and final defense budget in what has been a momentous decade. As the 1980s opened, our nation's armed forces were suffering from severe neglect. Recognizing the deteriorating state of our defenses, the President and the Congress together enacted a major rebuilding program to restore American strength. That effort has had a clear effect. Our nation will enter the 1990s far stronger than it did the present decade.

While our forces are now stronger, we continue to face a host of threats. Foremost among them is Soviet military power, the single most significant factor we consider in determining the forces required to guarantee our national security. Neither glasnost nor the stirrings of economic reform within the Soviet Union have resulted in any redirection of resources away from the Soviet military machine. Deterring Soviet or Soviet-inspired aggression will remain the prime aim of our national security strategy, and the benchmark against which we must measure our strength.

Our struggle to safeguard our security is made even more difficult by the current fiscal climate. The FY 1989 amended budget is \$33 billion less than our proposed spending level sent to the Congress only last year. In order to make such significant reductions, entire programs have been eliminated and force levels reduced.

At the same time, there has been no parallel reduction in our nation's global responsibilities. On the contrary, there is reason to believe that as we enter the 1990s our responsibilities may well increase. Western Europe, the Middle East, the Pacific rim, Soviet adventurism in our own hemisphere, the need to assure uninterrupted transit through vital sea lanes -- the Persian Gulf is one case in point -- require constant attention if U.S. interests are to be safeguarded. Reducing the resources we require to meet our global responsibilities -- without any reduction in those responsibilities themselves -- increases the risks to our interests and those of our friends and allies.

President Reagan and I believe that this budget preserves the common defense, but we agree as well that it forces us to accept greater risks than we think wise. We have done our best to apportioneer reductions in ways that minimize those risks. We have refused to shortchange our munitions and training accounts. We will reduce the size of our forces, but the units we do field will have what they need to perform the tasks entrusted to them. We also have resisted the false economies offered by simply stretching out programs, which reduces costs now, but delivers less later, and at a higher cost per unit.

The plan outlined in the following pages meets the target for defense spending set by the President and Congress at their November 1987 Budget Summit. To meet that target, we have had to accept another real decline compared to the FY 1988 budget. The plan therefore represents a continuation of one of the least noticed facts about the defense budgets of the late 1980s: the real decline in defense funding. Indeed, the erosion of our defense effort in real terms is now entering its fourth year. Beginning in FY 1986, defense funding has decreased by nearly 11 percent in real terms. The FY 1989 amended budget continues that decline.

We can all recognize that defense spending may be affected by domestic considerations. But changing domestic considerations do not alter the external threats we face.

We must not return to cycles of feast and famine that have plagued long-range defense planning in the past. I urge the Congress to approve our FY 1989 request, and to work with us to set defense spending on a more stable and steady course in the years ahead. Our goal must be to establish the kind of predictable funding that allows the Department of Defense to formulate long-term plans that make the most efficient use of its resources.

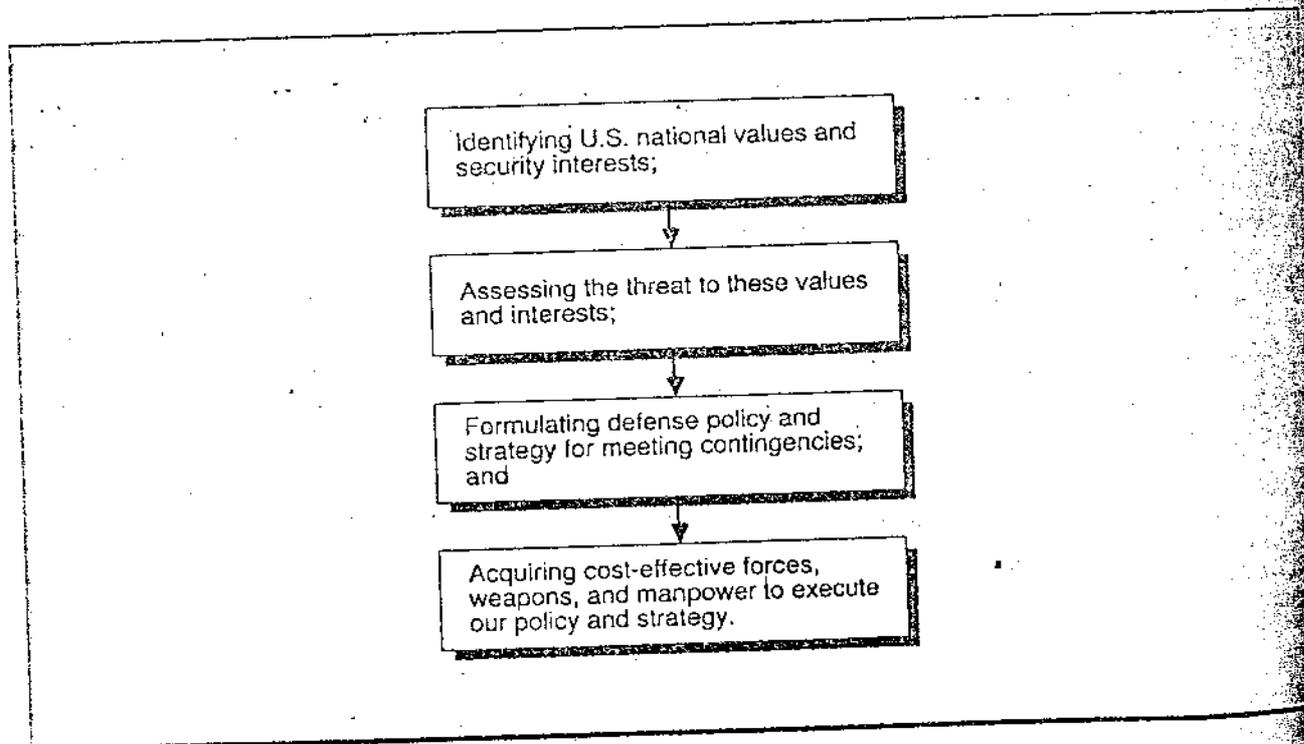
No task is more vital than preserving the forces that safeguard America's peace and freedom. It is imperative that the Congress and the President work together toward that aim. I pledge my full cooperation in that effort.

Paul C. Carter

- Deactivating two Air Force tactical fighter wings;
- Deactivating one Army brigade;
- Deactivating one Navy carrier air wing; and
- Cancelling our air-launched miniature vehicle anti-satellite (ASAT) program.

There is a more comprehensive indicator of the scrutiny our programs have been under the last several years. Since first proposed in our FY 1986 budget request, we have had to make program reductions amounting to \$429.6 billion from our FY 1986-90 five year program. To achieve that, DoD's professionals have had to consider virtually every possible efficiency, postponement, and cancellation.

Chart 1
The Defense Planning Process



The formulation of each year's defense program follows the planning process depicted in Chart 1. As depicted in Chart 1, our military force structure requirements are driven by the threats to

our interests and the strategy we adopt to counter these threats. We design programs to research, develop, acquire, field, and maintain the appropriate forces to execute our defense strategy. These programs, in the aggregate, comprise our defense budget.

2. U.S. Interests, Commitments, and Instruments of National Power

U.S. national security interests are derived from broadly shared values (e.g., freedom, human rights, and economic prosperity) that serve to define specific interests and associated geographical concerns (e.g., the territorial integrity of our allies, unencumbered U.S. access to world markets and sources of strategic resources).

America's preeminent national security interest is the survival of the United States as a free and independent nation, with its fundamental values and institutions intact, and its people secure. We also seek to promote the growth of freedom, democratic institutions, and free market economies throughout the world, linked by fair and open international trade. More specifically, we support the security, stability and well-being of our allies and other nations friendly to our interests. We oppose the expansion of influence, control, or territory by nations hostile to freedom and to other fundamental values shared by America and its allies.

The protection of these interests has, over the years, led America to enter into commitments with other nations in the form of international treaties and agreements that secure and protect those interests. Alliances like the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and bilateral agreements like those we have entered into with Japan, the Republic of Korea, the Philippines, Thailand, and Australia, serve to defend those common values that we share. By defending ourselves in this collective manner, we not only improve our own security, but we do so at a reduced cost; common security programs benefit all, and the defense burden is shared by all.

In an ideal world, the vigorous exercise of the political and economic elements of national power would be the means of competition in the global arena. Regrettably, some nations still view the use of armed aggression as a legitimate means of advancing their ambitions. In contrast, our nation relies on military might for defensive purposes only. We see the exercise of military force as a last resort, not as a substitute for other instruments of national power. Moreover, the United States seeks to use all

its non-military instruments of national power to reduce the threats driving our military requirements. To achieve adequate security, we would prefer to lower our military requirements rather than add to our military capabilities.

But our goal of reducing our defense effort while enhancing our security is, at best, an uncertain and long-term proposition. Paradoxically, history has shown us that the best chance we have to negotiate reductions in security threats is by showing our resolve to counter them, by force if necessary. A recent example of this paradox is the agreement to eliminate all U.S. and Soviet ground-launched ballistic and cruise missiles with ranges between 500 and 5,500 kilometers. The agreement was reached only after we began deploying intermediate-range nuclear forces (INF). By maintaining an adequate defense posture, we convey to our adversaries that they have nothing to gain by trying to achieve a military advantage over us. An adequate defense posture also preserves our security until the time when our non-military efforts can reduce the threats facing us.

The successful conduct of U.S. national security strategy involves the integration of all instruments of our national power. But it is our military strength alone that creates a secure environment allowing us to employ the other elements of our national power in attempting to preserve our security through peaceful means. Thus, our defense posture is designed to underwrite an international order in which peaceful commerce and diplomacy, not military force, guide the fate of nations.

3. Defense Spending: Risk and Affordability

The defense planning process depicted in Chart 1 helps us determine what military capabilities are needed to protect U.S. interests. But it cannot tell us precisely how much is enough to be safe. Defense planning is not a precise calculus, and a nation can never be perfectly safe. In any case, the high cost of military forces, combined with our limited resources, usually means that we must accept some degree of risk -- the gap between our defense capabilities and our best estimate of defense requirements. Our goal is to keep that risk at a prudent level.

The appropriate level of security risk for a nation must be decided with great care. While we would like to reduce the risks to our security interests to an absolute minimum, we must also recognize that we have entered a period of constrained resources that will see our military force structure shrink and our overall defense capabilities reduced. The result will be significantly greater risks to our ability to achieve our strategic goals. Thus we face difficult choices regarding our defenses. How well we

like those choices and how well we manage their implementation will determine, to a great extent, whether or not we will preserve the gains of the past seven years and build upon them to provide for a more secure America.

Economic considerations do have a significant bearing on the resources we devote to defense. Yet we must also remember that the defense efforts of our principal adversary, the Soviet Union, greatly affect the level of resources we require to maintain the degree of risk to our security at a prudent level. Although the United States has in recent years restored a level of investment approximating the Soviet level, the Soviet Union retains most of the equipment, facilities, and designs they acquired by their much greater cumulative investments since 1970.

The following section describes the consequences of this disparity between U.S. and Soviet defense investments, and highlights other threats as well.

THREATS, MILITARY BALANCES, AND NET ASSESSMENTS

The Soviet Union remains the major threat to the security of the United States, its allies, and its friends. In addition, other countries, such as Libya and Iran, with far less military power than the Soviet Union, have shown themselves willing to attack our citizens and our interests. We must contend with these threats as well.

1. Soviet Goals and Objectives

Soviet General Secretary Gorbachev recently has undertaken a wide range of new initiatives, both domestic and foreign. He is focusing on themes like "democratization" of the Communist Party and Soviet society, "perestroyka" (restructuring) of the economy, and "glasnost" (openness). While it is hard to find fault with the rhetoric, we would be far more reassured by supporting actions. It is likely that Gorbachev is genuinely unhappy with the performance of the Soviet economy. If, however, there is to be any reallocation of resources to rebuild and reinvigorate a faltering economy, it is likely that a major motivation is to ensure a reliable long-term capability to support a modern military force. Indeed, the Soviets have always maintained a long-term perspective. Even if Gorbachev were to make no new investments in weapons production capacity (a highly unlikely event), the huge investments already made strongly suggest that Soviet

defense production at least through 1990 will not be reduced significantly.

In summary, regardless of Gorbachev's stated intentions, Soviet military capability continues to grow, and U.S. policy decisions must be made in light of these growing capabilities. Intentions can change overnight, particularly in the Soviet Union where decisions are made by a small elite, elected by no one and responsible only to themselves. We must ensure that we continue fielding forces capable of deterring aggression at all levels. This effort requires a sustained long-term commitment on our part.

2. Other Threats to U.S. National Interests

Since the end of World War II, ambiguous aggression in the form of low-intensity conflict (LIC) has become an increasing threat to our interests, as well as those of our allies and friends. Although these insurgencies, counterinsurgencies, attempts at subversion, and acts of terrorism do not approach the magnitude of the Soviet threat, they represent the principal form of conflict in the world today, and will likely remain so in the foreseeable future.

The Soviets, their satellites and surrogates, and many Third World states hostile to our interests have seen the value of ambiguous aggression in destabilizing established governments and institutions. The threat we face from low-intensity conflict and our strategy for countering it are discussed in Section C.

3. The Strategic Balance

Our principal objective is to deter aggression against ourselves, our allies, and our friends. Our deterrent's effectiveness depends, in large measure, on how the Soviets assess the strategic balance, since it is the U.S.S.R. that we seek to deter from aggression.

An overall assessment of the strategic balance indicates that the United States has, and will retain for the foreseeable future, the capability to deter a direct nuclear attack. This judgment assumes that President Reagan's strategic modernization program is fully implemented in a timely manner. Absent these U.S. improvements, the tempo and direction of Soviet programs will erode some remaining areas of U.S. advantage and extend Soviet advantages, particularly in the area of strategic defense.

Looking forward, the asymmetry in strategic defenses in favor of the Soviet Union, and the changing nature of the Soviet target base, partially reflected in their commitment to deep underground facilities and mobility, represent areas of considerable concern. If left unchallenged, these trends will, over time remove from risk an increasing portion of those assets which the Soviets consider vital in retaining control over their society and achieving their wartime goals. Such developments would weaken our ability to deter. Our future ability to maintain an acceptable strategic balance depends on our developing both U.S. strategic offensive and defensive capabilities. Reducing the existing asymmetry in strategic defense capabilities, in particular, would demonstrate to the Soviet leadership that it does not possess usable military advantages, thereby reducing the risk of aggression.

4. Major Regional Balances

a. *The NATO - Warsaw Pact Balance*

We remain concerned with the advantages the Warsaw Pact holds over NATO in most categories of forces. These advantages stem, in part, from the continuing pace of Pact weapons production that has stripped NATO's efforts over the past decade (see Chart 2). During this period, the Pact has been able to expand and modernize its forces, maintaining, and in some cases increasing, its advantages in nonstrategic nuclear forces (NSNF), chemical forces, and conventional ground and air forces. This situation is particularly worrisome since NATO's strategy of flexible response calls for a credible force capability across the spectrum of conflict.

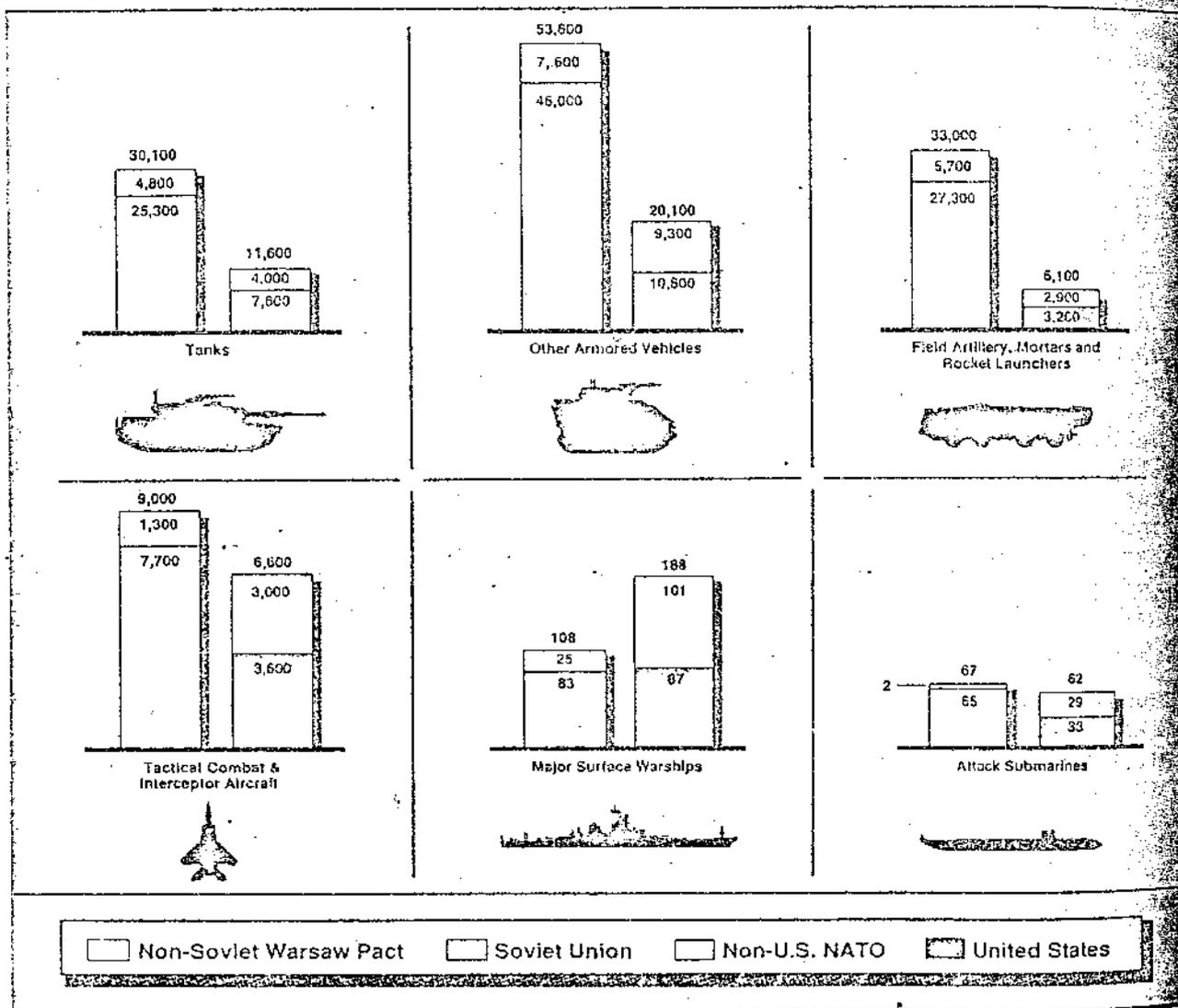
In the NSNF category, the Warsaw Pact has, and we project will continue to have, advantages in quantity, survivability, and mobility. The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty mandating longer and shorter range INF missiles will reduce some of those Pact advantages. Nonetheless, they currently hold more than a 3:1 advantage in dual-capable INF aircraft and are expected to maintain that advantage. In the category of short-range nuclear forces (SNF), the Soviets presently have a 17:1 advantage over NATO in missile launchers.

The Pact is retaining its advantage in conventional forces. Particularly worrisome is the growth in their ground force advantage. One bright spot in the ground force balance is that our modernization efforts and those of our allies have started to pay off. Our deployments of new attack helicopters, main battle tanks, infantry fighting vehicles, multiple rocket launchers, and ground combat systems in adequate numbers have allowed us to keep pace with the Pact's modernization efforts. Mandated cuts in

defense resources, however, threaten to erode these hard-won gains in our nonnuclear deterrent.

Chart 2

Production of Selected Weapons for NATO and Warsaw Pact Forces (1978 - 1987)



Yet another important consideration in assessing the European balance is the ability of both sides to sustain their combat forces with ammunition, fuel, repair parts, etc. A number of indicators lead us to believe that the Pact has an advantage over NATO in this area as well. In terms of ammunition stockage, for

example, the Pact has substantially increased its storage capacity in the Western TVD over the past ten years. NATO improvements in ammunition sustainability, however, have not been nearly as great, and in terms of days of combat, NATO falls far short of the Pact.

The above factors, among others, lead us to conclude that in the event of war in Europe, NATO could face the difficult choice of early escalation to the use of nuclear weapons or suffering a conventional defeat in Europe's critical Central Region. NATO's primary objective, however, is not to fight a war, but to deter war. Since deterrence rests in the eye of the beholder, the Soviet assessment is central to understanding the deterrent quality of our forces.

At the conventional level, the Soviets may not be confident that their forces are sufficient to guarantee them a high probability of success. Consequently, we assess that the combination of Soviet uncertainty in the nuclear and conventional realm is currently enough to deter them from starting a war in Europe. But as we noted earlier, the Pact continues to hold an advantage in these force categories, and the trends in these categories are not comforting. We need to do more in both areas if we are to maintain confidence in the deterrent capability of our forces.

In the mid term, increasing armaments cooperation among the NATO allies improves the efficiency of the Alliance's defense spending. We see this development as an extremely positive one and, with the help of the Congress, we are continuing to pursue these types of initiatives. In the long term, however, we must go beyond these efforts. Developing new conventional weapons technologies, such as lasers and directed-energy weapons, could well cause a fundamental change in the nature of warfare with tremendous implications for the kinds of forces and types of weapons we need to achieve our national security objectives. Given the underlying advantage the West has in science and technology, we should attempt to capitalize on our lead in a number of these technologies to improve significantly our military posture. This approach lies at the heart of our Competitive Strategy Initiative, and we have a number of efforts under way to identify possible actions we can take. To the degree that we are successful in this effort, we should be able to improve considerably our ability to deter war in Europe and to defend Europe should deterrence fail.

b. The East Asia Balance

The Soviets continue to upgrade the equipment of their military forces in East Asia. Modernizing the more than 50 ground divisions deployed in the Far East is the centerpiece of Moscow's ground force activity. The Soviet's recent pull-back of one

motorized rifle division from Mongolia constituted a gesture to China of Moscow's willingness to discuss bilateral and regional issues, but is not expected to presage a further drawdown of Soviet forces along the Chinese border. Air regiments in the region continue receiving new ground attack and air defense aircraft, while the Soviet Pacific Fleet maintains its status as largest of the four Soviet fleets. These Soviet conventional forces are still supplemented by a substantial number of short- and intermediate-range nuclear forces.

Despite the efforts of the Peoples Republic of China (PRC) to upgrade its military forces, the Sino-Soviet conventional balance continues to favor the Soviet Union. The Soviets also will continue to maintain strategic nuclear superiority over the Chinese for the foreseeable future.

The regional balance between North and South Korea is a key factor in U.S. military planning for the Asia/Pacific region. America's determination to stand with South Korea in preserving the common defense has maintained the peace on this strategic peninsula for nearly 35 years. In the face of Pyongyang's historic hostility, and in view of Moscow's penchant for exploiting the aggression of its proxies through direct or covert intervention, our assistance to South Korea must continue.

Vietnam's occupation of Cambodia continues to cause regional military confrontation and has resulted in escalation of extra-regional tensions as the superpowers and China compete for influence in the region. In exchange for economic assistance and military support, Vietnam has granted the Soviets base rights at Cam Ranh Bay. From there, Soviet naval and air force operations pose a threat to Southeast Asian sea lines of communications and to U.S. naval forces operating in the South China Sea.

Recent internal challenges, communist and secessionist insurgencies, and continuing economic problems threaten the stability of democratic institutions in the Philippines. U.S. strategic objectives are tied to the economic well-being of the Philippine people and the stability of their government. Our security assistance program is therefore aimed at defending democratic institutions and helping the Philippines to meet the many threats and challenges to its security and sovereignty.

The continued economic growth of Japan, the rapid development of the newly industrialized countries of the East Asia rim, and the anticipated growth of the Chinese economy will broaden the basis for developing the self-defense capabilities of friendly regional countries. To promote this trend, we are pursuing economic and security policies that tie the United States and

friendly nations in the Asia/Pacific region more closely together. These positive economic developments make the long-term regional trends in the military balance appear favorable.

c. *The Middle East/Southwest Asia Balance*

The oil wealth of the Middle East/Southwest Asia region, its political instability, and its proximity to the Soviet Union make it a target of Soviet aggression -- both ongoing (as in Afghanistan) and potential. Additionally, Iranian terrorism, Teheran's indiscriminate mining of the Persian Gulf and its approaches, and continued Iranian attacks on non-belligerent shipping in the Gulf also represent threats to U.S. interests. Our primary objective is to support the independence of friendly states in the region by assisting their military forces and developing capabilities of our own that would make any Soviet aggression costly, risky, and unsuccessful. The Soviets maintain significant ground and tactical air forces in their military districts contiguous to the region and are actively enhancing support bases for their naval presence in the Indian Ocean. Soviet forces occupying Afghanistan are continuing their efforts to subjugate the Afghan people. At the same time, they represent over 115,000 combat-ready troops forward-deployed in Southwest Asia.

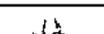
The Soviet Union's proximity to the Persian Gulf region provides it with a significant military advantage, although it is somewhat offset by the determination of the region's states to maintain their independence as well as by the region's extremely difficult terrain. The Soviets would have to sustain long lines of communication in attempting to seize the Persian Gulf's oil-producing facilities. These communication lines would be vulnerable to air and unconventional ground interdiction; in addition, they would require a large occupying force to ensure local security.

We have improved our capability for projecting military forces to the region. Our U.S. Central Command's potential force allocation comprises more than six ground divisions and over 600 tactical aircraft. On balance, our improved capability to project significant forces rapidly to the region helps to deter Soviet aggression. Should deterrence fail, we can successfully defend the region with substantially fewer ground forces than the Soviets require to seize and occupy it, provided our forces are strongly supported by tactical air. Such a defense would depend heavily on participation and support by friends and allies in the region.

5. The Maritime Balance

Our capability to protect sea lines of communication, control specific ocean areas, and project power to distant reaches of the globe is vital to Western security and the safeguarding of U.S. interests worldwide. Almost any type of regional or major power conflict involving U.S. interests will require the use of naval forces and the movement of men and materiel by sea. Although the Soviets have improved their naval forces' capabilities, our own shipbuilding and modernization programs have kept pace and we are maintaining a maritime balance favorable to the United States.

Chart 3
NATO and Warsaw Pact Maritime Forces

Maritime Forces	United States	Non-U.S. NATO	Total NATO	Warsaw Pact
Aircraft Carriers 	14	2(2)	16	—
VSTOL Carriers 	—	5	5	4
Helicopter Carriers 	12	2	14	—
Battleships 	3	—	3	—
Cruisers 	36	4(2)	40	36
Destroyers 	68	84(15)	152	60
Frigates 	119	188(25)	307	76
Corvettes 	—	—	—	130
Attack Submarines 	100	129(17)	229	278
Total	352	414(61)	766	584

NOTE: Numbers in parentheses following numbers in the NATO column represent French ships included in the line and column totals.

The Soviet Navy's primary strategic wartime mission is to deny Western navies access to maritime regions near the Soviet landmass. The Soviet Navy would concentrate on protecting its SSBN forces and destroying opposing nuclear-capable forces, such as U.S. SLCM-equipped submarines and surface ships, and aircraft carriers. The U.S. Navy's maritime strategy is to control vital

sea lanes and to conduct offensive operations in Soviet maritime operating areas and deny the Soviets sanctuary. The force-projection/sea-control missions of the United States and its allies, and the sea-denial missions of the Soviets and Warsaw Pact are asymmetrical, and this asymmetry drives force structure differences (see Chart 3).

The maritime balance today is complex and the margin of allied superiority is being reduced, although the United States and NATO do maintain a lead over the Soviets in important warfare areas. Indeed, despite measurable improvements in the Soviet submarine force, we currently maintain an antisubmarine warfare (ASW) edge. The U.S. Navy will also retain significant advantages over the Soviets in tactical air, long-range power projection, sustainability at sea, and in its ability to operate the new and more sophisticated ships entering the inventory.

6. The Power-Projection Balance

In order for us to support our friends and allies on or near Eurasia, we must project power at a great distance from our shores. Because our forces have long had the mission of operating far from the United States at great distances from their home bases, we currently have a superior ability to project power to locations distant from both the United States and Soviet Union. The Soviets, however, are gradually expanding their capability in this area by developing power-projection assets such as airlift forces and the merchant marine, and through arms sales, increased use of surrogates, and military assistance.

A continuing element of American power projection is our superior worldwide basing network. Our forward deployments require sea and air links to the overseas bases supporting those deployments. Soviet overseas basing focuses on key geographical areas, employing mostly movable or "removable" assets (e.g., floating piers, tenders, and repair ships; floating drydocks) and building little that is permanent. There are, of course, exceptions, like Vietnam. Given our asymmetric geostrategic situation, loss of Soviet overseas facilities would not affect Soviet force planning to the same degree that loss of overseas basing would the United States.

U.S. security assistance programs contribute to our national security objectives by assisting our allies and friends in meeting their defense needs and supporting collective security efforts. As such, they constitute a key element of our power-projection capabilities.

In summary, U.S. links to allies around the world depend upon our continued ability to move and support forces in areas distant from the U.S. mainland. Although the Soviets are making significant inroads, the overall power-projection balance continues to favor the United States.

C. U.S. DEFENSE POLICY AND STRATEGY

1. National Security Objectives

To counter the threats to our interests described in Section B, we pursue what we term "national security objectives." Achieving these objectives is the purpose of our defense strategy and military capabilities:

Our major national security objectives are:

- To safeguard the United States, its allies, and interests by deterring aggression and coercion; and should deterrence fail, by defeating the armed aggression and ending the conflict on terms favorable to the United States, its allies, and interests at the lowest possible level of hostilities.
- To encourage and assist our allies and friends in defending themselves against aggression, coercion, subversion, insurgencies, and terrorism.
- To ensure U.S. access to critical resources, markets, the oceans, and space.
- To reduce, where possible, Soviet military presence throughout the world, increase the costs of Moscow's use of subversive force, and encourage changes within the Soviet bloc that will lead to a more peaceful world order.
- To prevent the transfer of militarily critical technology and knowledge to the Soviet bloc, and to other potential adversaries.

- To pursue equitable and verifiable arms reduction agreements, with special emphasis on compliance.
- To defend and advance the cause of democracy, freedom, and human rights throughout the world.

2. U.S. Defense Strategy

Our basic defense strategy is to safeguard the United States and its allies and interests by deterring aggression. Deterrence works by convincing potential adversaries that the probable costs to them of their aggression will exceed their probable gains.

To deter the Soviet Union, America and its allies must make clear to Moscow that we have both the means and the will to respond effectively to aggression against our interests. We emphasize our resolve and ability to respond, but avoid specifying exactly the nature of our response. This is the essence of our strategic doctrine of "flexible response," which has been the foundation of U.S. strategy since 1961 and NATO strategy since 1967. Our forces deter a potential aggressor by confronting him with three types of possible responses:

- *Direct Defense*: To confront an adversary with the possibility that his aggression will be stopped before he can achieve his objectives and without our resorting to actions escalating the conflict. This response is sometimes referred to as "deterrence through denial."
- *The Threat of Escalation*: To warn an adversary that his aggression could start hostilities that might not be confined in the manner he envisions -- that escalation could exact far greater costs than he anticipates, or could bear.
- *The Threat of Retaliation*: To raise the prospect that an attack will trigger a retaliatory attack on the aggressor's homeland, causing his losses to exceed any possible gains. This response is sometimes referred to as "deterrence through punishment."

The responses summarized above are part of our overall defense strategy for safeguarding U.S. interests worldwide. To preserve the common defense, this global strategy for deterring and combatting aggression must be effective across the spectrum of

conflict, from nuclear and conventional aggression to what is now termed low-intensity conflict, or LIC.

3. The Strategic Defense Initiative and the Evolution of Nuclear Deterrence

a. *The Necessity of Strategic Defense*

Since the dawn of the nuclear era, the focus of American strategic thought has been on deterring nuclear war by dissuading our adversaries from using nuclear weapons against the United States or our allies through the threat of retaliation. Similarly, we have relied on U.S. nuclear weapons to help deter conventional attack as well.

Efforts to defend against nuclear attack also have played an important role in American post-war strategy, save for a 15-year period between the late 1960s and 1983, when the rapid buildup of Soviet nuclear missile forces combined with a corresponding lag in our progress on technologies for defending against a ballistic missile attack to dampen U.S. interest in strategic defenses. Indeed, it was not until the early 1980s that technological progress allowed us to again accord a high priority to strategic defenses. In 1983, President Reagan announced the Strategic Defense Initiative (SDI) to determine the feasibility of deploying an effective defense against nuclear ballistic missiles for the United States and its allies. On the basis of technical progress in this vital research effort, the United States could have the option to begin deploying the first phase of a strategic defense in the 1990s.

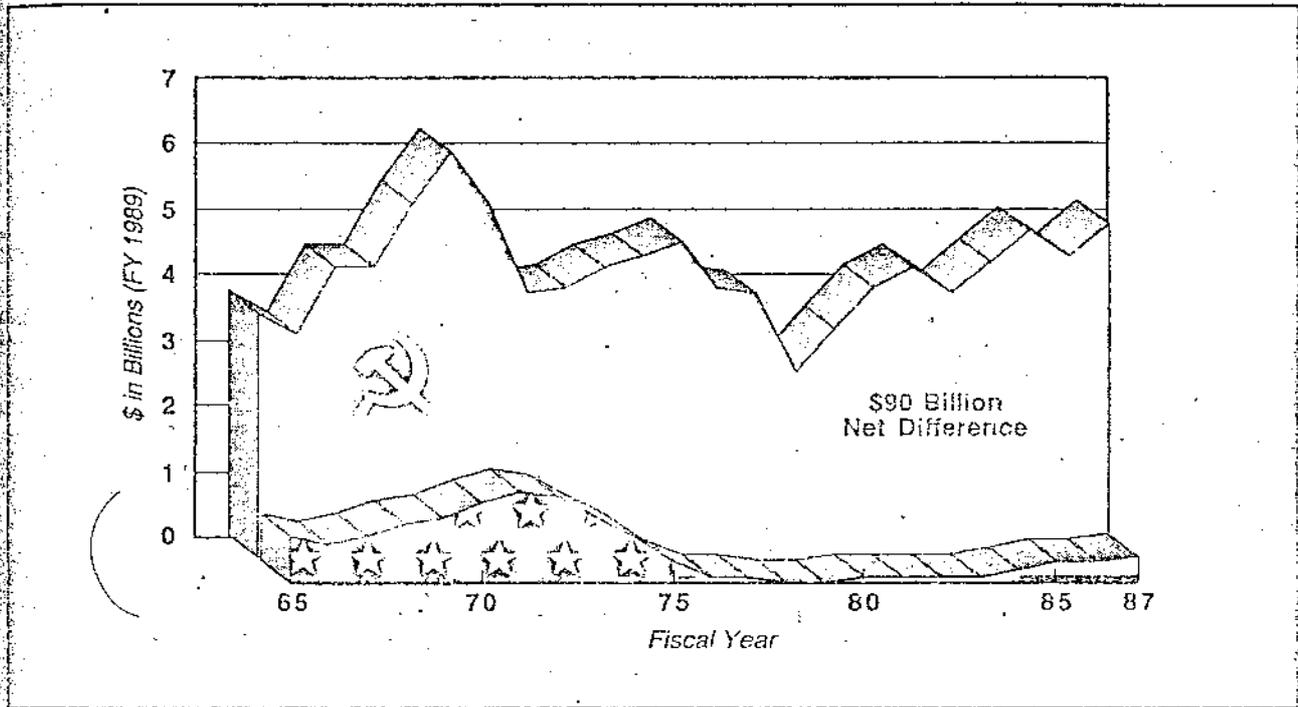
For over a generation, the Soviets have been expanding and modernizing not only their offensive nuclear forces, but investing vast sums in strategic defenses and other passive defensive measures as well (see Charts 4 and 5). The result is an extensive, multifaceted, operational strategic air and missile defense network, as well as an active research and development (R&D) program in both traditional and advanced antiballistic missile (ABM) defenses.

If left unanswered, Soviet offensive and defensive force developments will undermine our ability to deter a Soviet attack. Furthermore, if Moscow obtains a monopoly on advanced defenses against ballistic missiles, the Kremlin might come to believe that it could launch a nuclear attack against the United States or our

allies without fear of effective retaliation. At the very least, they might see a realistic chance of successful nuclear blackmail.

Chart 4

A Comparison of U.S. Strategic Defense Procurement Expenditures with the Estimated Dollar Cost of Soviet Strategic Defense Procurement Expenditures



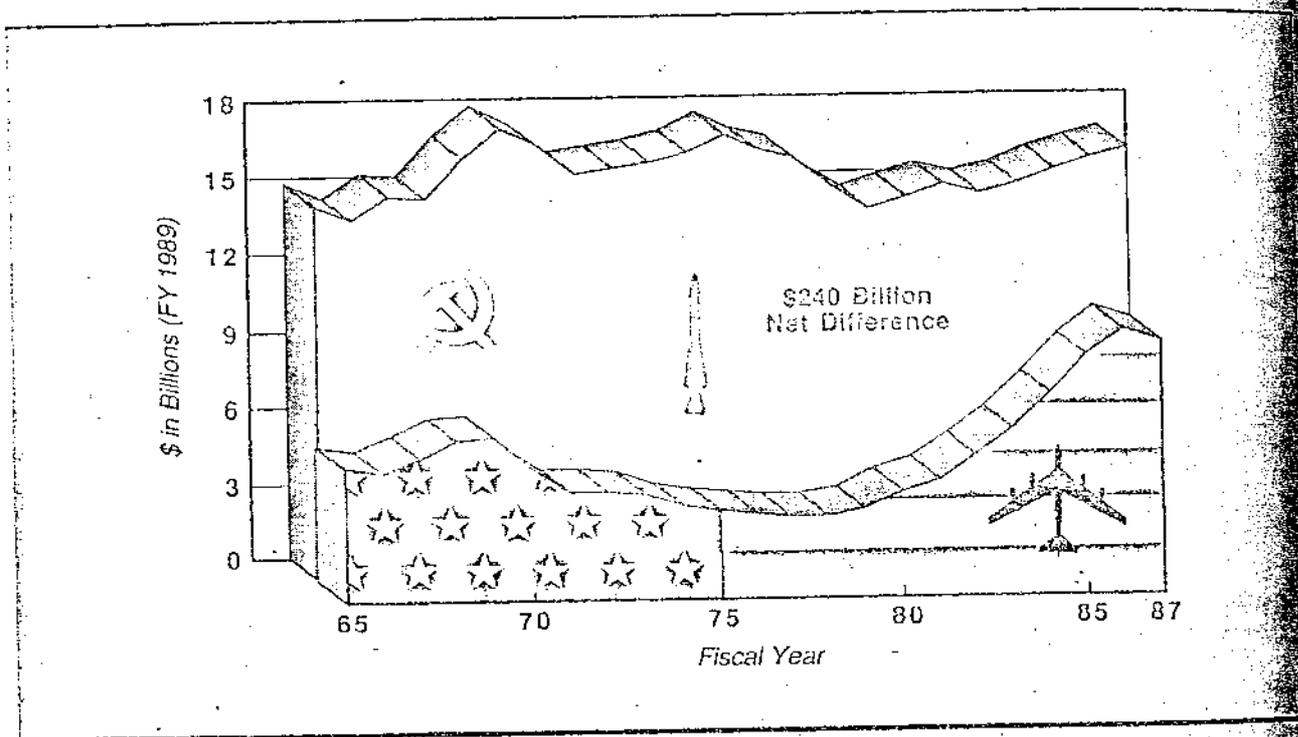
Some critics have condemned our SDI program as jettisoning certain deterrence in favor of ineffective defense. Yet even the Soviets understand that it is incorrect to pose this critical issue as a choice between defense and deterrence. The Soviets are well aware that even partially effective defenses can provide a significant deterrent to aggression. The SDI program signals not the abandonment of deterrence, but a desire to fortify it in a way that would actually reduce the risks of war.

In short, the deterrent value of strategic defenses derives from the effect these defenses would have on Soviet calculations of the costs and benefits of launching an attack. This type of defense would enable us to influence the Soviet decisionmaker's calculus by diminishing his confidence in the ability of his forces to execute an effective attack, rather than by increasing the severity of our retaliation. A strategic defense need not be "leak-proof" to achieve this objective. Furthermore, such a defense would offer the United States and its allies some

protection should deterrence fail, or in the event of an accidental attack.

Chart 5

Estimated Dollar Cost of Soviet Strategic Air Defenses Compared to U.S. Bomber Program Costs



What is not well appreciated is that a deployed strategic defense would become even more important in a world of balanced reductions in offensive systems. Once balanced reductions begin, strategic defenses would help to ensure stability during the transition period as we are reducing further our nuclear missiles. Finally, given the Soviet Union's record of treaty violations, deployed strategic defenses could help ensure that once we have negotiated very deep reductions and, possibly in the longer term, the elimination of ballistic missiles, we would not be threatened by their clandestine return.

In sum, our SDI has the potential to move us toward a safer world; one with reduced levels of arms, and with deterrence based on defense rather than the threat of retaliation. We will continue our efforts to convince the Soviets to join us in working out a stable transition toward this sane and achievable goal.

b. Maintaining A Strong Nuclear Deterrent

Despite the prospects for an effective strategic defense system, and the possibility of deep reductions in offensive strategic nuclear forces, the need to keep our nuclear deterrent and our conventional forces strong and ready remains as clear today as it has for well over a generation. Our recent experience in negotiating an Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) agreement demonstrates that a strong commitment to maintaining and modernizing effective nuclear and conventional forces provides an essential incentive for the Soviets to negotiate seriously toward true arms reduction agreements.

More importantly, modernizing our strategic forces enhances our strategy of deterrence. Indeed, should we reach an agreement on deep reductions in strategic forces, we will possess a sound deterrent only if those forces we retain under an agreement are thoroughly modernized. In rebuilding our nuclear deterrent, we recognize the evidence of Moscow's efforts to prepare for nuclear war, reflecting a Soviet belief that such a war may, under certain conditions, be fought and won.

We may not agree with the assumptions upon which the Soviet strategy is founded, but we must design a deterrent strategy that takes these factors into account if we are to remove any temptation for the Soviets to believe they could fight and win a nuclear war. Failing to respond vigorously to this threat simply because we do not believe in its concepts is to misapply the entire notion of deterrence.

We deter nuclear attack partially through our nonstrategic nuclear forces, but primarily through our strategic nuclear Triad of intercontinental ballistic missiles (ICBMs), submarine-launched ballistic missiles (SLBMs), and strategic bombers. We have devoted a great deal of thought and effort to developing more selective, discriminating, and controlled responses to the wide and varied nature of potential Soviet acts of aggression. This flexibility increases our ability to deter both nuclear and nonnuclear attacks against us or our allies. In doing so, the United States recognizes that a Warsaw Pact decision to attack NATO would come from Moscow, and accordingly, the United States has the capability to respond selectively against the source of aggression while avoiding striking non-belligerent states.

4. Deterrence and Conventional Defense

To deter nonnuclear aggression we rely on a combination of nuclear and nonnuclear U.S. and allied forces, which together can respond to an attack by denying an enemy his objective through effective defense, by escalating the conflict to a higher intensity or more favorable location, or by retaliating to make our enemy's costs exceed his potential gains. Thus, this combination of forces deters by making the outcome of aggression uncertain, and by posing probable costs that will exceed the anticipated gains in the minds of any potential aggressors.

Effective defense using conventional forces has several important advantages over nuclear retaliation. First, it is more credible to potential aggressors contemplating nonnuclear aggression. Second, it is particularly attractive in blocking attempts at intimidation by a hostile nation. In Western Europe, for example, a stronger conventional defense posture would provide citizens and their governments increased confidence to resist Soviet threats and attempts at coercion.

Our purpose is to prepare for war so well that we successfully deter aggression. Should deterrence fail, however, our strategy calls for securing all U.S. and allied interests, denying the aggressor his war aims, and causing or convincing him to stop his aggression.

In responding to a nonnuclear attack, the United States would act to defeat the attack and to convince the attacker that his continued aggression would entail grave risks to his own interests. Our strategy seeks to terminate any conflict at the earliest practical time and to restore peace on terms favorable to the United States, its allies, and friends. While our goal is to limit the scope of any conflict, U.S. strategy provides for the flexible and sufficient application of force to ensure that no area of vital interest is lost by default.

Although our conventional forces are structured primarily to counter the Soviet threat, they must also be prepared to deter and, if need be, actively combat aggression at the lower end of the conflict spectrum. The following discussion outlines the threat we face from these forms of ambiguous aggression, and what our strategy is for countering it.

5. Low-Intensity Conflict

Low-intensity conflict (LIC) poses a major threat to our security and our interests around the world. LIC involves indirect, or ambiguous, aggression such as terrorism, subversion, and insurgency. These forms of conflict are employed by our enemies to undermine this country's political, economic, and moral vitality. By engaging in the protracted warfare common to LIC, our enemies hope to assault our resolve and ultimately to isolate us from our friends and allies. In the case of the Soviet Union, its resort to these forms of aggression, which seek to exploit instability, particularly in the Third World, are an attempt to circumvent our conventional and nuclear strength. Indeed, the very success of our nuclear and conventional deterrents actually encourage the Soviet's use of LIC's indirect approach.

Our range of activities at the lower end of the conflict spectrum includes support to nations facing insurgent threats and to groups resisting communist aggression; peacekeeping operations (such as in the Sinai); peacetime contingency operations (such as against Libya or current operations in the Persian Gulf); and counterterrorism efforts.

a. Insurgency and Counterinsurgency

It has become clear that the Soviets, the Cubans, and others are only too willing to assist communist insurgents, and are investing considerable resources to promote and sustain them. In responding to these threats, our role is not to shoulder the burden ourselves, but to assist others in defending themselves. To accomplish this, we must train host nation forces in the technical skills needed to accomplish their mission, and we must work with the leadership of these countries to help them along the road to competent, just civilian government. Furthermore, we must not forget the importance of security. We must be prepared to provide the training, advice, technical support, intelligence, and other assistance necessary to ensure that host nations' military forces are well-trained, professional, and able to support the broad political-military programs essential to defeating insurgent movements.

Our support is not only valuable to those nations that we believe are essential to preserving the common defense, but it also applies to various groups struggling against communist domination. Our support in the struggle for freedom and the safeguarding of democracy must also extend to those, such as the

Nicaraguan resistance and the Afghan Mujahideen, who have seen their countries subverted or conquered by totalitarianism.

b. Peacetime Contingency Operations

As Grenada clearly demonstrated, the Soviets and their clients are willing to use subversion to expand their influence. Other states, Iran and Libya for example, also employ indirect or direct aggression and sponsor terrorist attacks on U.S. citizens to gain their ends. We must be able to counter such threats when they arise and deter ambiguous aggression in the future. This requires a range of capabilities, from special operations to general purpose forces, equipped and trained to respond immediately and decisively when called upon.

Our response to Libyan terrorism underscores our willingness to respond with force when reason has failed. The decline of Qaddafi's overt use of terrorism is testimony to what effective action taken in a timely way can achieve. Our current efforts in the Persian Gulf demonstrate further our resolve to defend our interests and to provide support to our friends and allies. We, along with our allies and friends, are determined to protect our interests and the rights of freedom of navigation in this critical region.

c. Peacekeeping Operations

Our military strength and our policy of deterrence have helped to prevent a major international war. Yet many areas of the world remain torn by unresolved tensions that can lead to the disruption of peace and the onset of conflict. As part of our commitment to international peace, the United States has employed its forces in peacekeeping efforts designed to separate belligerents and give them the time and the opportunity they need to resolve their differences amicably. Today, for example, U.S. forces are deployed in the Sinai as visible symbols of our effort to promote peace in the Middle East.

d. Counterterrorism

The growth of international terrorist organizations and the use of terrorism by a number of states as part of their foreign policy has changed the complexion of international relations. In countering terrorism, we must: develop and sustain our intelligence capabilities to penetrate and expose terrorist plots; work to bring terrorists to justice and to persuade their supporters to cease their support; preempt their attacks; and maintain the

ability to defend successfully against those terrorist attacks that do occur. We already have undertaken significant steps to achieve these goals by developing special operations forces to respond to specific situations, and by enhancing the training and capabilities of our general purpose forces to counter the terrorist threat.

Significant progress has also been made in securing the cooperation of friendly nations, where the timely exchange of information has made possible the preemption of some terrorist attacks and the apprehension of several key terrorist figures. While we may never eliminate terrorism entirely, we are working to create an environment that makes it far more difficult for terrorists to achieve success.

6. Supporting Defense Policies

a. Collective Security

For free peoples, cooperation is essential to the preservation of our security and our values. Our system of alliances for collective security enables us to share our common security burdens and achieve a division of labor capitalizing on the relative strengths of each state. Our alliances with the nations of Europe, East Asia, and our own hemisphere, together with other important security relationships in those regions and in the Middle East and Southwest Asia, are critical strands in U.S. strategy.

Collective security requires that our forces, and those of our allies, be able to fight together effectively in combined operations. It also requires a coherent program of security assistance and a sharing of key technologies, so that each alliance partner can increase its capabilities for the military role it accepts for itself.

b. Balance of Forces

To protect our mutual interests, the United States and its allies must maintain military capabilities sufficient to make our defense strategy credible and effective. This does not mean that we and our allies must match our adversaries in every category of weapon system, e.g., number of tanks, aircraft, ships, etc. The calculus of deterrence and defense comprises many more variables than mere quantitative aggregates of weapons systems. At least as important are the performance characteristics of the weapons, the quality and morale of people operating them, and the operational

methods and tactics used. Moreover, geography and the unique features of a specific security mission decisively affect the military forces needed. Finally, the cohesion of our alliances -- into which our partners have joined freely, in contrast to the alliances of the Soviet Union -- also relieves us from having to match the Soviet threat weapon for weapon. All these variables, plus others, are weighed against the threats to our security in determining our military requirements for protecting U.S. interests and meeting our commitments.

With the dramatic strengthening of our military forces since 1981, we have made substantial progress toward ensuring a balance of forces sufficient to keep our strategy credible and effective. Regrettably, mandated reductions in our defense effort based on domestic necessities, rather than on an assessment of the threats to our interests, may well see the United States operating on the margins of deterrence. If we falter while the Soviet buildup continues unabated, we will pay a price in the form of increased risks to our national security.

c. Superior Technology and Quality

We and our allies continue to depend heavily on our superior military technology to offset the numerically larger forces threatening our security interests. Modern technology makes our systems more effective and more survivable. We must remember, however, that mere laboratory advances do not deter aggression. New technologies must be developed and fielded. If we are slow in deploying advanced systems, our technological edge on the battlefield will quickly erode.

To ensure that America's technological advantage over the Soviet Union is preserved in the decades ahead, the Reagan Administration is dedicated to promoting a strong national educational, scientific, and industrial base, while guarding against the inappropriate transfer of technology to the Soviet bloc.

d. Forward-Deployed, Flexible Forces

The United States cannot deter aggression against its worldwide interests with U.S.-based forces only. We need modernized, forward-deployed forces that increase our ability to respond effectively and quickly in the event of a conflict, and to bring it to a favorable end. Forces positioned in this manner also reassure our allies of our commitment to our common security, while facilitating in peacetime the integration of U.S. and allied forces in wartime.

Furthermore, because we know we can never be certain about the location, time, and nature of future aggression against our interests, and because our defense resources are not unlimited, our forces must be flexible enough to respond to a variety of contingencies. Thus, we field forces that are adaptable to a broad spectrum of conflict environments and missions. We also accord high priority to strategic mobility -- our ability to deploy and sustain our forces over great distances.

7. Matching U.S. Interests, Strategy, and Capabilities

A key basis for evaluating our defense strategy is to consider how appropriate and well-matched are U.S. interests, strategy, and capabilities. In an ideal world, our interests, strategy and capabilities would be exactly matched. U.S. and allied military capabilities would be sufficient to give us virtual assurance that, through our defense strategy, we could safeguard our shared interests against any reasonable threats. Such a state, in essence, would eliminate from our security concerns the element of risk -- risk being the difference between what we need and what we have to preserve the common defense. But the total elimination of risk in security matters is not feasible. Therefore, our goal is to keep that risk down to a level consistent with our nation's wealth, values, and security interests.

There are several options for reducing America's security risks. Some of these options are wise; others are shortsighted and dangerous.

a. Reducing Threats

The optimal, yet slowest-working and least certain option for reducing U.S. security risks is to diminish the threats to our interests. It is the least certain because its success depends on factors outside our control. Still, a key component of U.S. foreign policy and defense policy is trying to reduce the Soviet threat through such means as:

- Convincing Moscow to restrain its military expenditures, cease its aggression, and stop its exploitation of instabilities around the world;

- ④ Negotiating genuine, verifiable reductions in nuclear arms and nonnuclear forces;
- ④ Keeping our military-related technology out of Soviet hands; and
- ④ Pursuing what we term "competitive strategies," which are programs that align enduring U.S. strengths against enduring Soviet weaknesses, thereby rendering Soviet military power less potent over time.

We also try to reduce other threats to our security interests, but these efforts, too, require time and patience. For example, reducing or eliminating -- as opposed to countering -- the Iranian threat to peace in the Persian Gulf region will likely prove a long, arduous task.

b. Scaling Back U.S. Interests

Another option for improving the matching of U.S. interests, strategy, and capabilities is to scale back U.S. interests. This option may sound especially tempting because it can be accomplished with a simple U.S. declaration that we are no longer willing to safeguard some security interest or ally. But I am convinced it is not a possible option if we want to keep our freedom.

To those who say we should scale back U.S. interests, I would ask: Which mutual defense treaties should we repudiate? Which allies or friends should we abandon? From which international cause should we retreat? Which American interest should we give up? For these questions, I know of no answers that would enable America to continue along the road that U.S. presidents and Congresses have followed since 1945. Shielding U.S. interests worldwide provides security for our values and future prosperity. A breach or weak spot in that shield could endanger the whole and would call into question America's resolve as leader of the world's democracies.

The interests this Administration seeks to protect are essentially the same as those endorsed by previous administrations. Indeed, in the last three decades, America's alliances, treaties, and cooperative arrangements -- which exist to safeguard our interests -- also have changed very little.

We must constantly review and revalidate our interests worldwide, which is what we do now, both in the executive branch and in the Congress. But there is no prudent way to scale back U.S. interests while remaining true to America's values, maintaining our alliance commitments, and safeguarding our future.

c. *Changing U.S. Defense Strategy*

Our strategy is to deter aggression against the United States, its allies, and its interests so we will never have to fight anywhere in the world. We and our allies seek to do this by maintaining forces that are capable of responding quickly and effectively to the most serious threats to our interests. We also want these forces to be flexible and strong enough to give us credible responses to other threats as well. Should aggression occur in several regions simultaneously, our military responses would be governed by existing commitments, general strategic priorities, the specific circumstances at hand, and the availability of forces.

Thus, our strategy recognizes that a variety of factors would affect the nature and locations of our military actions; our strategy is not to try to fight "everywhere at once." The key point is this: to deter aggression, we and our allies do not plan to maintain all the forces required for a high-confidence, simultaneous defense against all threatened or potentially threatened areas. But we do require forces sufficient enough to ensure that our adversaries are not tempted by what they perceive is our weakness.

This strategy for credible responses to aggression has been U.S. strategy since we abandoned the doctrine of massive retaliation in the 1950s, and has served us well. What is different is this Administration's conviction that to deter convincingly, we must have the military strength necessary for actually carrying out credible responses. Otherwise, we have "hollow" forces, leaving us with a "hollow" strategy.

In sum, no change in U.S. strategy can reduce our defense needs without incurring significant additional risks to our security. Our strategy is to deter aggression by our capacity to respond to it. The only alternatives to a strategy of credible response to aggression are early capitulation, early escalation, or the abandonment of our allies and interests. Absent a withdrawal to isolationism, there is no easy strategy "fix" that can reduce the requirements of deploying forces where they are needed and giving those forces the weapons and support essential to their

effectiveness. Any conceivable, effective strategy will always require forces strong enough to respond to aggression.

d. *Strengthening America's Military Capabilities*

Our nation has only a limited, long-term potential for easing our defense burdens through reducing threats, scaling back U.S. interests, and changing our defense strategy. Moreover, we know we can never secure even this long-term potential unless we are strong enough to induce the Soviets and other adversaries to enter into such threat reduction agreements with us. Consequently, our primary option must be to ensure that we have military capabilities strong enough to support our strategy and keep our security risks at a prudent level.

8. Conclusion

In summary, America's defense strategy is a sound approach for achieving our goal of preserving our interests, which themselves reflect central U.S. values. While we will continue our efforts to reduce the threats facing us through peaceful means, the most prudent course of action for preserving the common defense at present is to maintain adequate military capabilities, as prescribed in this report. At the same time, we should -- and do -- monitor constantly our defense commitments around the world, ensuring they are consistent with our interests in the face of ever-changing circumstances. We also work continually to refine our overall strategy to achieve the maximum deterrent and defense capability for the forces our constrained resources permit us to field. Our adversaries, however, are not cutting back on their efforts and continue improving their military capabilities. Consequently, even though our military posture may not regress to 1981 levels, under our current budget request we will be forced to live with increased risks to our security.

D. REDUCING AND CONTROLLING ARMS

Our primary arms control goal remains achieving effectively verifiable and stabilizing arms agreements with the Soviet Union leading to true reductions in nuclear and conventional arms, and global reductions in military spending. Our arms control policies are designed to supplement our overall defense policy -- not supplant it. Our successes, including the intermediate-range nuclear forces agreement, have resulted from our determination to bargain from a position of strength.

1. The Intermediate-Range Nuclear Forces Agreement

Our success in the intermediate-range nuclear forces (INF) negotiations resulted from NATO's steadfast adherence to the December 1979 decision to deploy INF, and the President's refusal to weaken our position in order to speed agreement. In the face of allied solidarity, however, Moscow finally accepted our position. The INF Treaty will eliminate all ground-launched U.S. and U.S.S.R. ballistic and cruise missiles with ranges between 500 and 5,500 kilometers.

The principles the United States adhered to during the INF negotiations, established in part by the NATO ministers in the 1979 decision, were the foundations of our negotiating strength. First, we demanded equality of rights and limits under any agreement. We refused to accept Soviet proposals in the INF talks that would have locked in existing Soviet advantages in INF missiles. Second, we insisted that the negotiations remain bilateral. The United States will not negotiate limits on, or discuss compensation for, the nuclear forces of another country. Third, we required that limitations be applied globally; the range, mobility, and transportability of modern Soviet missile systems make regional limits insufficient. Finally, we required that any agreement be effectively verifiable.

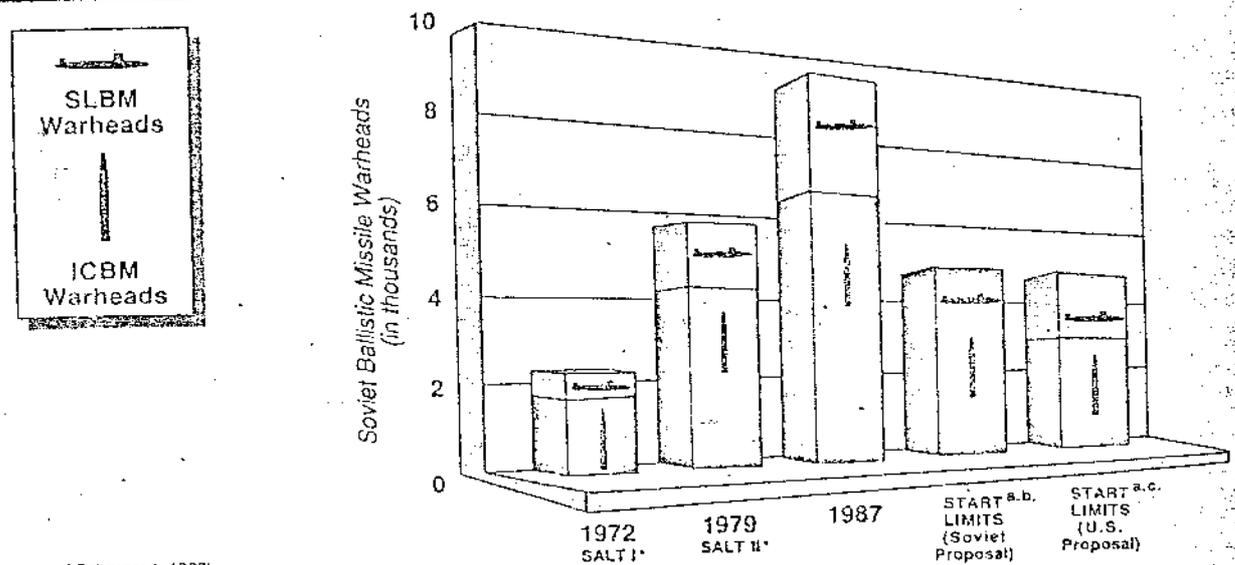
2. Strategic Arms Reductions Talks

In the Strategic Arms Reductions Talks (START) the President is seeking an agreement leading to deep, equitable, and effectively verifiable reductions in the number of strategic nuclear arms held by both sides. This stands in contrast to previous SALT agreements, under which Soviet strategic warheads have increased dramatically (see Chart 6). At the Geneva Summit in November 1985, President Reagan met General Secretary Gorbachev and an agreement in principle finally was reached to reverse this growth. Our primary focus in reducing strategic nuclear arms is on the systems posing the most acute danger of sudden nuclear attack — offensive ballistic missiles.

In October 1986 at Reykjavik President Reagan and General Secretary Gorbachev agreed on the general outlines of a START agreement limiting both sides to a maximum of 1,600 deployed ICBMs and SLBMs (submarine-launched ballistic missiles), and heavy bombers, with no more than 6,000 total warheads deployed on them. This agreement was a major step forward, and we have attempted to

build upon it at Geneva. Progress is also being made on sublimits proposed by the United States that will promote stability by limiting the number of ballistic missile warheads on ICBMs, especially heavy ICBMs -- the systems most suitable for a first strike. Both sides have agreed that deployed ballistic missile warheads would be limited to 4,900, with no more than 1,540 warheads deployed on heavy ICBMs. Mobile missiles present a particularly difficult verification problem. Our position is to ban these missiles, although we have asked the Soviets to explain to us how they think these missiles are verifiable.

Chart 6
Growth in Soviet Strategic Offensive Warheads



(As of February 1, 1988)

- a. The United States and Soviet Union have agreed to a sublimit ceiling of 4900 on the aggregate number of ICBM plus SLBM warheads.
- b. At the December 1987 summit, the Soviet Union removed its proposal for an ICBM warhead limit of 3000-3300 warheads.
- c. The United States proposed a 3000 limit on ICBM warheads under the 4900-sublimit.

* NOTE: Neither SALT I nor SALT II placed limits on ballistic missile warheads. Data reflect Soviet ballistic missile warheads on these dates.

A major political obstacle to progress is Moscow's attempt to hold any agreement in START hostage to limitations on the Strategic Defense Initiative (SDI) that would effectively cripple or eliminate the program. We absolutely reject such pre-conditions, just as we did in the INF talks. While we are willing to discuss the relation between offense and defense, the Soviets must desist in their efforts to stop SDI.

3. The Defense and Space Talks

Our goal in the Defense and Space Talks (DST) is to convince the Soviets to join us in making a fundamental change in the

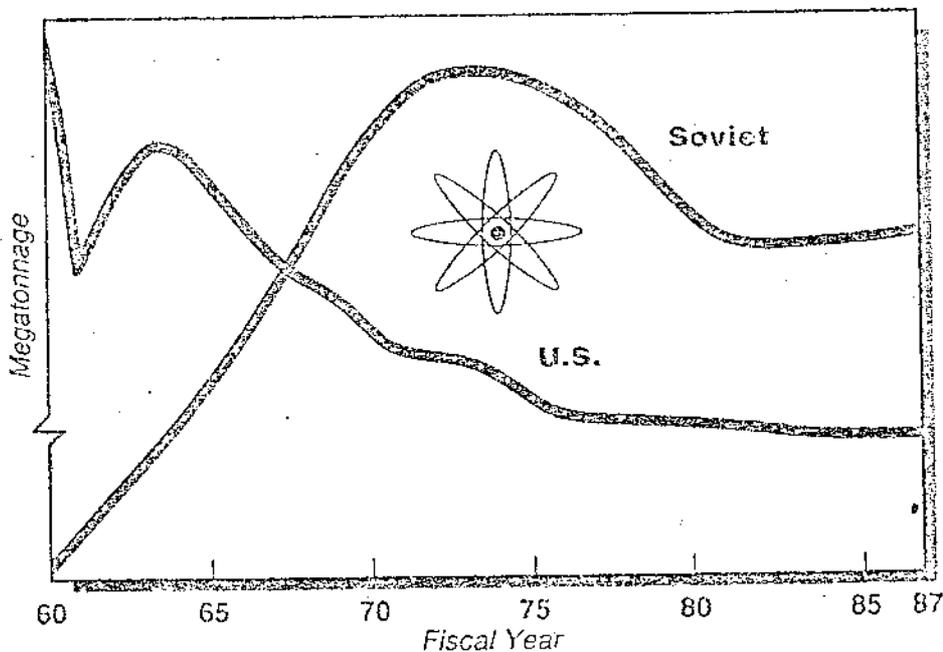
ature of the strategic balance by increasing reliance on effective strategic defensive systems rather than maintaining the current nuclear offensive standoff. Progress has been limited because the Soviets continue pushing for provisions in a DST agreement that would essentially kill SDI. We seek a Soviet commitment to explore with us how a cooperative transition to greater reliance on defense could be accomplished.

4. Nuclear Testing Limitations

With regard to limitations on nuclear testing, this Administration has been forthright in explaining to the American public the national security requirement for continued nuclear testing, which the United States conducts in full compliance with existing international agreements. Furthermore, nuclear testing has been a major factor in our ability to reduce dramatically the destructive power of our nuclear arsenal since 1960 (see Chart 7). As long as we must rely on nuclear weapons to deter Soviet aggression, nuclear testing will be required to ensure that our nuclear weapons remain safe, reliable, effective, and survivable -- in short, that our deterrent remains credible.

Chart 7

Reduction in Explosive Power of the U.S. Nuclear Weapons Stockpile as Contrasted to the Growth in Explosive Power of the Soviet Nuclear Weapons Stockpile



5. Conventional Arms Control

Separate from nuclear arms control but equally significant are the ongoing conventional arms control negotiations. These talks gain added importance in light of the recent signing of the INF Treaty and progress in START negotiations. The United States has a responsibility to act in concert with its NATO allies to ensure that a conventional balance is struck in Europe which both enhances regional stability and preserves the Alliance's ability to execute its strategy of flexible response.

It is imperative that NATO approach any conventional arms control negotiations with the Warsaw Pact in a unified manner. By doing this, NATO will project the same strength of resolve as it did in successfully pursuing the "Dual Track" decision of 1979. Any decision by the United States to take unilateral steps in conventional arms control will only weaken perceptions of NATO resolve, both within the Alliance and in the Soviet Union.

6. Chemical Arms Negotiations

The Administration also favors the long-term goal of eliminating chemical weapons, and negotiations in this area continued to make progress in 1987. The multilateral negotiations at the Conference on Disarmament in Geneva have struggled with some of the complicated issues surrounding the proposed global ban, such as preserving industry's rights in the context of effective verification, and establishing the complex organizational structures that would oversee a ban. An international industrial experts meeting was convened in July to begin assessing such tasks. The bilateral discussions with the Soviet Union, which were introduced as a result of the 1985 Geneva Summit, have now met for seven rounds, and an eighth is planned. The bilateral talks also have focused on the issue of verification and the requirements of entering a ban into force.

7. Nuclear Risk Reduction Centers

This Administration's commitment to seeking improved confidence-building measures involving the Soviet Union took another practical step forward with our agreement, signed on September 15, 1987 to establish Nuclear Risk Reduction Centers (NRRCs). The objective of NRRCs is to help reduce the risk of war between the United States and the Soviet Union that otherwise might result from accident, miscalculation, or misunderstanding.

The NRRCs are not intended to supplant existing channels of communication, or have a crisis-management role. Their principal function will be to exchange information and notifications as required under certain existing and possible future arms control and confidence-building agreements. Indeed, the NRRCs will play a key role in the exchange of information required to achieve effective verification of the INF agreement.

8. Treaty Compliance

Arms control agreements enhance stability and reduce the threat of war only if the parties fully comply with them. The Soviet record of repeated arms control violations, however, coupled with their refusal to take actions to correct those violations, have worked to undermine the confidence essential to an effective arms control process. We cannot take Soviet compliance for granted, and must monitor Soviet activities with care to determine that the Soviet Union complies with its obligations under current arms control accords. Should violations occur, we must take all necessary action to redress the impact of those violations. We shall insist upon nothing less than full compliance, and will not allow a "double standard" of compliance to arise under which the United States, but not the Soviet Union, is bound by an arms control agreement.

E. THE DEFENSE BUDGET

To achieve America's defense policy goals and preserve the common defense, we have a sound military strategy that guides the development, acquisition, and deployment of U.S. forces in peace and, if need be, in war. The manpower and materiel programmed to execute this strategy must be sufficient to preserve our security against existing and near-term threats. Our defense budget states what resources are required to carry out our strategy.

1. The FY 1988 / FY 1989 Defense Budget

Last January the President submitted a biennial defense budget proposing \$303.3 billion for FY 1988 and \$323.3 billion for FY 1989. Two-year budgeting, which was recommended by the President's Commission on Defense Management and required by the FY 1986 Defense Authorization Act, represents a serious effort to promote stability and consistency in defense budgeting. It could afford DoD significant opportunities to realize savings and other benefits from assured procurement quantities and approved levels of effort.

After deliberating on our FY 1988/FY 1989 budget request for nearly nine months, the Congress joined the Administration in a "budget summit" to end the budget gridlock. In late December the Congress enacted and the President signed defense appropriations for FY 1988 consistent with the budget summit agreement, which provided budget authority of \$283.2 billion. This level is \$20 billion lower than we recommended. It is, however, clearly preferable to the level that would have resulted from Gramm-Rudman sequestration. The budget summit also provided for budget authority of \$291 billion for FY 1989, \$32.5 billion lower than that requested in last year's two-year budget submission (see Table 1), and included no real growth from the FY 1988 approved level.

Table 1

Department of Defense Budget
(Dollars in Billions)

	FY 1986	FY 1987	FY 1988	FY 1989
Current-Year Dollars				
Total Obligational Authority (TOA) ^a	280.3	283.5	289.0	291.6
Budget Authority (BA) ^b	281.1	279.5	283.2	290.8
Outlays ^c	265.5	274.0	277.3	285.5
FY 1988 Dollars				
Total Obligational Authority (TOA) ^a	310.8	305.8	298.8	291.6
Budget Authority (BA) ^b	311.9	301.6	292.8	290.8
Outlays ^c	294.2	296.4	287.2	285.5

^a Total Obligational Authority (TOA) represents the value of direct defense program for each fiscal year, regardless of financing.

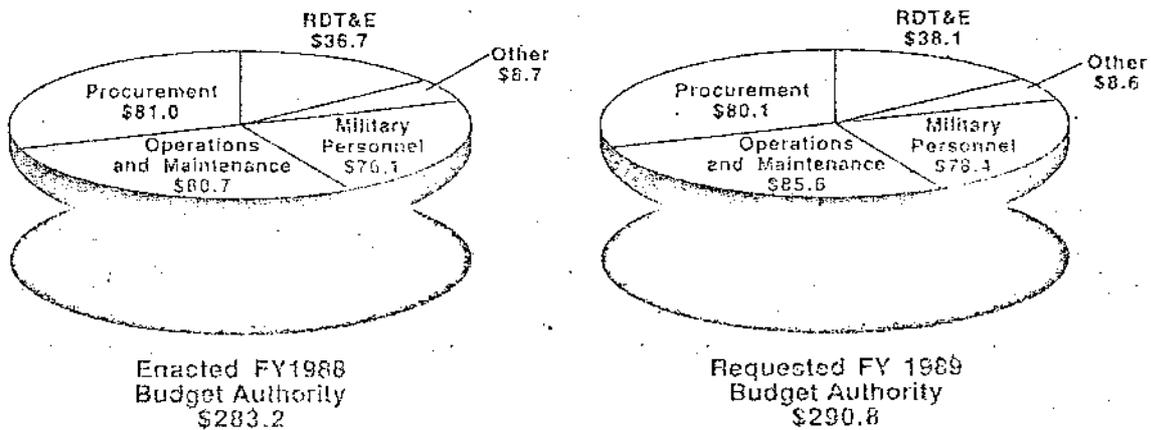
^b Budget Authority (BA) permits the obligation of funds for immediate and future disbursement and is associated with the year the authority takes effect. Generally the difference between TOA and BA stems from the application of receipts that offset total budget authority.

^c Outlays represent actual expenditures. Less than 60 percent of FY 1989 outlays will result from FY 1989 budget authority; the remainder will come from budget authority provided in earlier years.

The \$32.5 billion reduction to our FY 1989 defense program a program we had determined was the minimum essential to meet our national security requirements without increasing our security risks -- forced us to make difficult but necessary choices among defense priorities.

The distribution of FY 1988 and FY 1989 budget authority by major appropriation title is shown in Chart 8.

Chart 8
 Department of Defense Budget Authority
 (Dollars in Billions)

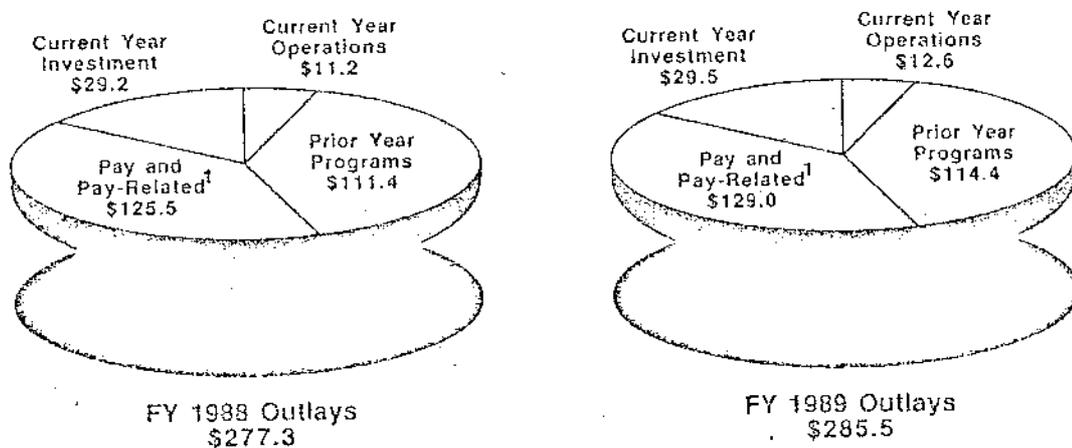


Outlays in FY 1988 and FY 1989 (see Chart 9) are primarily for current year operations (4 percent), pay (45 percent), and prior year investment requirements (40 percent). Outlays from prior year programs represent amounts already on contract and are largely a function of procurement and R&D investments made in previous years. Only 11 percent will be spent on new investment programs in FY 1989.

Chart 9

Department of Defense Outlays

(Dollars in Billions)



1. Includes Retired Pay Accrual Costs

2. Conclusion

Our FY 1988-92 defense budget levels are shown in Table 2. Although the planned funding levels for FY 1990 through 1992 provide a 2 percent real growth path, we cannot ignore the fact that these funding levels are insufficient to maintain the degree of security we envisioned a year ago. We recognize that the current economic and political environment necessitates reductions to defense budget requests. We have made the necessary adjustments to our plan to maintain an overall balance in our defense programs while continuing modernization and development efforts so critical to the success of our deterrent strategy. We cannot, however, ignore the fact that we have been forced to accept a higher level of risk to our security.

Table 2

FY 1989 Amended Department of Defense Budget Long-Range Forecasts
(Dollars in Billions)

	FY 1988	FY 1989	FY 1990	FY 1991	FY 1992
Budget Authority					
Total, Current Dollars	283.2	290.8	307.3	324.3	342.0
Total, Constant (FY 1989) Dollars	292.8	290.8	297.0	303.7	311.3
Percent Change	-2.9	-0.7	2.1	2.3	2.5

F. U.S. MILITARY CAPABILITIES: PROGRESS AND PROGRAMS

1. Manpower

Our most important defense resources are the men and women who comprise the "Total Force" that meets our defense manpower requirements. Even in this atmosphere of constrained defense resources, we are determined to provide effective training programs and a high quality of life for our servicemen and women.

Our Total Force is designed to address a continuum of possible utilization scenarios. These extend from peacetime operations, through small contingencies, to large-scale conflicts requiring selective, partial, full, or total mobilization. We had requested in our FY 1988/1989 budget submission end-strengths of

2,172,000 for FY 1988 and 2,184,000 for FY 1989. Although the Congress approved an end-strength of 2,171,000 for FY 1988, our Active Component end-strength will be 2,138,000 — a 1.6 percent reduction from approved levels.

Over the last 14 years, we have successfully manned our forces with volunteers. FY 1987 was an outstanding year for recruiting. All Services met or exceeded their enlistment objectives. With a strong economy and a shrinking youth pool available for military service, however, the Services are facing significantly more difficult recruiting market conditions. To continue meeting military manpower requirements on a voluntary basis, we must offer competitive compensation, adequate family support, reasonable living and working conditions, and assistance programs for post-secondary education. With the Congress's continued support, however, we are confident that we can continue meeting our military manpower needs with quality volunteers.

The Reserve Component's primary purpose is to provide for rapid expansion of our military forces in time of national emergency. Since FY 1980, the National Guard and Reserve have grown by more than 282,000 men and women, an increase of 32 percent. Today, unlike in 1980, our National Guard and Reserve forces are full-fledged partners in assuring a credible and affordable defense.

Civilians constitute approximately one-third of our active manpower. They participate in all defense activities not potentially involving combat. In addition to their traditional support roles, in recent years civilians have also increased their involvement in the maintenance, repair, programming, and in some instances, the operation of offensive, defensive, and strategic control and surveillance forces.

During the last seven years, the Total Force has come into its own as an integrated team of uniformed and civilian personnel designed to improve deterrence and combat capabilities. The Total Force is an element of our defense posture designed to evolve with the growing threat and changing manpower requirements. It provides a dynamic manpower force that gives the U.S. armed forces the flexibility to meet their worldwide commitments.

2. Land Forces

Modern, robust land forces are key to our ability to execute the national military strategy. Our land forces program ensures these forces are capable of playing their role in deterring aggression, or in defeating an aggressor should deterrence fail.

Fiscal constraints, however, have forced us to reduce the size of our land forces to preserve our hard-won improvements in force readiness and sustainability, and to maintain the progress of our force modernization.

The budget reflects 18 active and 10 reserve divisions in the Army, and three active and one reserve divisions in the Marine Corps, the same as last year. Army active military end strength, however, will be reduced by 8,600 soldiers compared to the original FY 1989 Department of Defense request. By the end of FY 1989 the Army will deactivate one brigade from the 9th Motorized Infantry Division at Fort Lewis, Washington, reduce the size of some administrative helicopter units, and eliminate supporting headquarters personnel throughout the Army. Planned activation of the 6th Light Infantry Division battalions in Alaska will not occur. Marine Corps' end-strength will be reduced by 2,900 active Marines and 900 reserve Marines by restructuring Marine combat units.

The Army has maintained its basic operating tempo goals for FY 1989 of 850 training miles for major combat tracked vehicles and 15.8 flight hours a month for its aviation crews. Both the Army and the Marine Corps will maintain tactical unit proficiency through joint and combined training exercises at the National Training Center and the Marine Corps Air-Ground Combat Center.

For the Army, no reductions were imposed on heavy-armored or mechanized forces; those forces would bear the brunt of combat with Warsaw Pact or comparably equipped opponents. Indeed, our highest priority was given to procurement of 545 Abrams (M1) tanks and 581 Bradley Fighting Vehicles. Funding reductions resulting from a major restructuring of the new light helicopter (LHX) program enabled the Army to sustain both AH-64 and UH-60 production at 72 per year, as well as provide for 24 Army Helicopter Improvement Program (AHIP) modifications.

The Army aviation fleet, however, will be reduced from more than 8,200 aircraft to less than 7,000 aircraft by eliminating 450 AH-58A and UH-1 helicopters by the end of this year, and another 1,000 older helicopters over the next six years. The resulting fleet will be smaller but equipped on the average with newer and more capable aircraft.

In summary, we have maintained a reasonable balance between readiness and modernization, although at some cost in force structure. We have tried to keep most of our major land force programs at efficient production levels, rather than stretching them and incurring higher unit costs.

3. Naval Forces

Achievement in FY 1989 of the Navy's long-standing overall force goal of 600 ships is being deferred in order to allocate adequate funds to support fully a smaller force structure. The Navy will cancel the scheduled overhaul of one SSBN and decommission the ship. Fiscal constraints will also result in the retirement of 16 frigates. These actions, along with other program adjustments, will result in an overall force of 580 deployable battle force ships at the end of FY 1989.

The budget reflects operation of our naval forces at 50.5 steaming days per quarter for the deployed fleets, and 29 days for the home fleets. These levels are consistent with our operational goals. Continued high levels of operation in the Persian Gulf, however, may require funding to be redirected and result in a reduction in at-home training.

The FY 1989 shipbuilding program includes \$9.1 billion for 17 new construction ships and two conversions. The first of the improved SSN-688-class submarines equipped with the AN/BSY-1 submarine combat system will join the fleet in 1988, realizing our goal of 100 attack submarines. The amended FY 1989 budget requests two additional SSN-688 submarines as well as the initial authorization for the SSN-21 Seawolf attack submarine. The budget also contains funds for three AEGIS destroyers, and for the second of four planned AOE-6-class fast support ships.

Construction of modern surface combatants at rates indicated for the near term, however, will not keep pace with retirements of older ships, leaving the Navy short of the number of ships needed to meet wartime requirements. These problems translate into increased risks for U.S. security.

4. Tactical Air Forces

Tactical air forces remain a powerful, flexible element of our conventional deterrent. Designed to deploy rapidly from land bases or aircraft carriers, tactical aircraft can conduct and support a wide range of military operations against both air and surface targets.

Since we require our tactical air forces to perform a variety of tasks in support of our national military strategy, we must acquire an effective mix of aircraft that offer a wide range of capabilities. These include fighter, attack, and support

aircraft. While we had hoped to continue pursuing improvements in force structure, combat readiness and sustainability, fiscal constraints have forced us to preserve combat readiness and sustainability by reducing our force structure.

The Air Force will deactivate the equivalent of one and one-half tactical fighter wings in FY 1989. By 1990, additional aircraft in several different U.S.-based squadrons are planned for elimination, which will reduce the total Air Force tactical fighter wings to 35 from the current level of nearly 38. The Air Force also will deactivate SR-71 aircraft as well as the Tactical Air Control System Helicopter group. Total active Air Force military personnel end-strength will be reduced by 25,000 compared to the original FY 1989 defense request. By inactivating one carrier air wing in FY 1989, the Navy will be able to maintain its peacetime operating tempos at acceptable levels.

Navy and Marine Corps tactical air crews will average 25 hours of flying time per month in FY 1989, enabling them to maintain our readiness goals. As with the naval forces, the reduced level of tactical air forces has permitted the Air Force to maintain its goal of 19.3 flying hours per month for tactical aircrews.

The amended FY 1989 request includes 429 fixed-wing aircraft and 188 helicopters. The increase in the aircraft program reflects higher funding for the B-2A bomber and the introduction of a major improvement to the F-16 fighter. The modernization of our reserve forces is being accelerated as more F-16s replace older model F-4s.

The Navy will, with congressional approval, upgrade a limited number of A-6Es in lieu of developing the A-6F model as previously planned. The Marine Corps has restructured its AV-8B program, reflecting a 44 aircraft reduction under a multiyear procurement planned for FY 1989 through FY 1991.

The increase in funding for missile programs reflects increased production quantities of AMRAAM, Phoenix, Standard, and Maverick missiles, and continues improvements in the accuracy, reliability, and survivability of our nuclear forces.

In addition to continuing procurement of existing aircraft models, modernization efforts include the investigation of advanced derivatives of the F-16 and the F/A-18 aircraft to complement the new-generation tactical aircraft currently under development -- the Air Force's Advanced Tactical Fighter (ATF) and the Navy's Advanced Tactical Aircraft (ATA). The ATF program has been restructured, delaying initial procurement by one year to

1993. The ATA is being pursued as a joint program under a revised FY 1989 plan. The Air Force will slow procurement of F-15Es to 36 in FY 1989 and 30 in FY 1990 due to budgetary constraints.

Crucial to the effectiveness of our tactical air forces are the capabilities of electronic combat systems. The budget reflects a significant joint-service program, Tacit Rainbow, for the development of a jet-powered drone to attack enemy surface-to-air radars that threaten our air missions. Emphasis continues on improvements in target acquisition, surveillance, and reconnaissance. A major near-term enhancement of the E-3 Airborne Warning and Control System (AWACS) radar system is being initiated in FY 1989 to improve its detection performance.

In summary, our FY 1989 programs for the tactical air forces emphasize investments in readiness and sustainability that will enable us to meet our combat requirements to the greatest extent possible in a fiscally constrained environment. In partnership with the Congress, we will make every effort to ensure that our tactical air forces support our national military strategy and preserve the common defense.

5. Force Projection

Our strategy of forward defense continues to serve us well. The essential elements -- active forces serving as the vanguard of our response to aggression, reserve forces capable of mobilizing quickly, and projection forces capable of rapidly transporting these forces to the location of a conflict -- serve the national interest by maximizing our deterrent capability at fiscally affordable levels.

We must accord to our active, reserve, and projection forces the planning, resource-allocation, and training priority they require to mobilize, deploy, and perform their missions effectively in war.

Our ability to mobilize rapidly and efficiently is as important to deterrence as the capability of the forces themselves, and directly affects potential adversaries' perceptions of our resolve. Should deterrence fail, our success at mobilizing for war and rapidly reinforcing our active forces could directly influence a conflict's outcome. To deploy military forces rapidly in wartime, we must prepare for mobilization in peacetime.

The overall goal of our force projection programs is to achieve an ability to deploy adequate forces to counter

simultaneous Soviet-bloc offensives in Europe, the Pacific region, and Southwest Asia (SWA). With the Congress's support, our 1988 program is in the process of achieving its promised 73 percent of our goal of moving 66 million ton-miles of equipment daily by air. Our sealift fleet can now meet 85 percent of our goal of transporting one million tons of unit equipment in a single voyage. Our prepositioning programs have also kept pace with our plans. During this year, we will have increased the amount of Army equipment prepositioned in Europe from 478,000 tons to 544,000 tons.

Despite these recent improvements, however, strategic lift shortfalls persist, and will become larger in future years due to a projected decline in civilian sealift capacity. This adverse trend is a result of the significant reductions in the U.S. and NATO merchant marines, on which we have traditionally depended to carry sizable amounts of unit equipment in a war. We are working closely with our allies to examine the causes of these trends and to take the necessary steps to reverse them.

We must continue strengthening our capability to resupply our forward-deployed forces, to reinforce them with combat-ready active and reserve forces, and to project these forces and their equipment anywhere in the world where our interests, or those of our allies, are threatened. In partnership with the Congress, we will continue our steady progress toward our goals.

6. Special Operations Forces

We have, over the last seven years, made great strides in revitalizing the capabilities of our Special Operations Forces (SOF). Substantial progress has been made in reequipping our SOF with modern equipment, and we remain fully committed to continuing this revitalization until it is completed. Additionally, we have undertaken a major reorganization to institutionalize SOF within the Defense Department. With these revitalization and reorganization initiatives firmly under way, we can also focus our attention on SOF requirements for the next decade and beyond.

As part of our SOF restructuring, we have activated the U.S. Special Operations Command (USSOCOM), a unified command headquartered at MacDill Air Force Base, Florida. USSOCOM's principal function is to prepare its forces to carry out their assigned missions under the operational command of the five geographic theater commanders. In addition, USSOCOM is responsible for developing SOF strategy, doctrine and tactics, as well as training and education. Pursuant to congressional direction, we also have established an Assistant Secretary of Defense for Special Operations and Low-Intensity Conflict who supervises, prepares, and

justifies SOF programs; exercises policy and resource oversight for both SOF and low-intensity conflict (LIC) activities within the Department of Defense; and represents the department in inter-agency matters.

Another major development is our creation of Major Force Program (MFP) 11 for SOF within our Five-Year Defense Program (FYDP). MFP 11 consolidates SOF funding previously scattered among ten other programs. It will focus our capability and help ensure that programs, once approved, will be implemented in a timely manner.

Our reorganization and institutionalization of this vital capability provide a sound footing for the future. In partnership with the Congress, we are restoring our SOF capability. As we complete the process of integrating SOF into our overall defense structure, we look forward to continuing our partnership with the Congress in sustaining our SOF capability in the 1990s.

7. Nuclear Forces

Our nuclear forces constitute our best deterrent against nuclear aggression. The strategic modernization program directed by the President in 1981 has enhanced this deterrent by improving our forces' accuracy, reliability, and survivability. Our FY 1989 budget continues these improvements, while carrying forward our pursuit of low-observable technologies, mobility, and improved accuracy to offset Soviet advantages and exploit Soviet weaknesses. Additionally, our Strategic Defense Initiative (SDI) is developing technologies that have the potential to provide highly effective defenses against ballistic missiles, while a parallel program is examining advanced air defense concepts.

While Peacekeeper missiles continue to be deployed in refurbished Minuteman silos in Wyoming, the longer-term objective is to deploy Peacekeepers in a basing mode that is more survivable. A rail-garrison basing mode is being developed, and 8 of the 12 Peacekeepers requested in FY 1989 will be for potential deployment in rail-garrison in late 1991. Only 12 missiles are requested this year in recognition of congressional determination to approve no more than that level each year.

The amended budget supports continued development of the Trident II (D-5) missile and production of 66 D-5 missiles. The D-5 missile will be deployed on the ninth Trident SSBN in late 1989. Production and deployment of the nuclear version of the

Tomahawk sea-launched cruise missile continues in FY 1989 with a total complement of 758 to be deployed by the mid-1990s.

The Soviets already have a deployed antisatellite (ASAT) system. While the United States needs an operational ASAT to counter the Soviets and deter exploitation of their current monopoly, continuing congressional prohibition of testing of the air-launched miniature vehicle (ALMV) against targets in space has forced cancellation of the ALMV ASAT program. I believe this to be an extremely unwise decision, but I cannot afford to budget scarce resources on a program we are unable to test. Should the Congress decide to allow us to test an effective deterrent to the Soviet ASAT capability, the department would be prepared to reprogram the necessary resources.

The budget includes \$4.3 billion to continue the demonstration and validation program essential to a feasibility decision on advanced strategic defense. In spite of consistent budget cuts, the Strategic Defense Initiative (SDI) program continues to make satisfactory progress. Since its inception, a series of technology developments and experiments have underscored the potential for using advanced technology to construct an effective defense. Most recently, the ability to intercept targets within the atmosphere and space has been demonstrated. Six major elements comprising a possible initial defense system were approved by the Defense Acquisition Board (DAB) for entry into the demonstration and validation phase. The purpose of this phase is to evaluate the feasibility of critical elements of a potential Strategic Defense System (SDS). All test and evaluation activities planned for this demonstration and validation phase are consistent with U.S. treaty obligations.

The strategic modernization program, SDI, and related nuclear force modernization programs have invigorated both our capability to deter nuclear aggression and the Soviet's interest in achieving arms reduction agreements. We need to continue modernizing our strategic and nonstrategic forces, both to make such agreements possible and to maintain a credible deterrent at any force level.

8. The NATO Defense Program

The signing of an intermediate-range nuclear forces (INF) agreement in December 1987 highlights the importance of continuing our efforts to modernize and strengthen NATO's nuclear and conventional forces. The United States is contributing to that effort through strengthening its nuclear and general purpose forces and participating in NATO-related force development programs. We are supporting the 1983 Montebello Decision to modernize theater nuclear forces, and the 1984 Conventional Defense Improvements

program that addresses identified NATO critical deficiencies. Taken collectively, the U.S. defense programs for NATO reflect our continuing strong commitment to the maintenance of an effective deterrent in the post-INF environment.

In 1983 NATO defense ministers agreed at Montebello to modernize theater nuclear forces. Major programs stemming from the agreement include: modernization of NATO's dual-capable aircraft and their nuclear bombs; development of a tactical air-to-surface missile to replace a portion of the nuclear bombs delivered by U.S. and allied aircraft; development of a follow-on system to replace the aging Lance missile employed with U.S. and allied forces; and production of efficient modern nuclear artillery rounds.

An important part of our NATO Defense Program is Conventional Defense Improvements. In addition to our forward-deployed forces in Europe, the majority of the land, sea, and air forces in CONUS are available to reinforce Europe rapidly and satisfy our NATO commitments. We must continue to modernize these forces with new equipment to retain our technological edge on the battlefield. The M1A1 tank, F-15 fighter, and Aegis cruiser are examples of current procurement programs which contribute to our general purpose forces, while concurrently forming part of our NATO commitment.

As we continue to modernize our current forces, we must look ahead with research and development programs to enhance further our capability to execute a flexible conventional response. We are developing tactical reconnaissance RPVs and highly accurate conventional cruise missiles capable of being launched from air, sea, and land platforms to locate and strike critical targets deep in Warsaw Pact territory. We will exploit conventional variants of nuclear weapons, such as Tomahawk and Lance, to enhance our deep-strike capabilities while reducing the threat of nuclear escalation. Additionally, in FY 1989 we plan to begin production of Tacit Rainbow, a defense suppression missile.

As part of the NATO Conventional Defense Improvement Program, NATO military commanders have identified nine specific areas of critical deficiency requiring special emphasis. These deficiencies are being addressed in specially highlighted force goals assigned to each NATO member. The United States has endeavored to set the example for other nations by implementing fully the highlighted force goals assigned to us.

Table 5

Department of Defense
Airlift and Sealift Forces Highlights

	FY 1980	FY 1984	FY 1986	FY 1987	FY 1988	FY 1989
Intertheater Airlift (PAA)*						
C-5A	70	70	66	66	66	66
C-5B	—	—	5	14	32	44
C-141	234	234	234	234	234	234
KC-10A	—	25	48	57	57	57
C-17	—	—	—	—	—	—
Intratheater Airlift (PAA)*						
Air Force						
C-130	482	520	504	559	521	513
C-123	64	—	—	—	—	—
C-7A	48	—	—	—	—	—
Navy and Marine Corps						
Tactical Support	97	85	88	88	92	92
Sealift Ships, Active						
Tankers	21	21	24	20	20	20
Cargo	23	30	40	41	41	41
Reserve^b	26	106	122	135	144	151

*PAA — Primary Aircraft Authorized.
^bIncludes useful National Defense Reserve Fleet ships and the Ready Reserve Force.

Table 4

**Department of Defense
General Purpose Forces Highlights**

	FY 1980	FY 1984	FY 1985	FY 1987	FY 1988	FY 1989
Land Forces						
Army Divisions:						
Active	16	16	18	18	18	18
Reserve	8	8	10	10	10	10
Marine Corps Divisions:						
Active	3	3	3	3	3	3
Reserve	1	1	1	1	1	1
Tactical Air Forces (PAA Squadrons)^a						
Air Force Attack/Fighter						
Active	1,608/74	1,734/77	1,764/78	1,812/81	1,762/79	1,746/79
Reserve	758/36	852/43	876/43	900/44	894/43	876/43
Navy Attack/Fighter						
Active	696/60	616/63	758/65	752/67	758/67	792/70
Reserve	120/10	75/9	107/10	101/10	120/10	118/10
Marine Corps Attack/Fighter						
Active	329/25	256/24	333/25	331/25	334/25	341/25
Reserve	84/7	90/8	94/8	96/8	94/8	96/8
Naval Forces						
Strategic Forces Ships	48	41	45	43	42	42
Battle Forces Ships	384	425	437	445	439	443
Support Forces Ships	41	46	55	58	61	65
Reserve Forces Ships	6	12	18	22	28	30
Total Deployable Battle Forces	479	524	555	568	570	580
Other Reserve Forces Ships	44	24	21	21	20	18
Other Auxiliaries	8	9	7	5	5	5
Total Other Forces	52	33	28	26	25	23

^a PAA — Primary Aircraft Authorized

Table 3

Department of Defense
Strategic Forces Highlights

	FY 1980	FY 1984	FY 1986	FY 1987	FY 1988	FY 1989
Strategic Offense						
Land-Based ICBMs^a						
Titan	52	32	7	—	—	—
Minuteman	1,000	1,000	998	973	954	950
Peacekeeper	—	—	2	27	46	50
Strategic Bombers (PAA)^b						
B-52D	75	—	—	—	—	—
B-52G/H	241	241	241	234	234	234
B-1B	—	—	18	58	90	90
FB-111A ^c	56	56	56	52	48	48
Fleet Ballistic Launchers (SLBMs)^a						
Polaris	80	—	—	—	—	—
Poseidon (C-3 and C-4)	336	384	320	336	368	400
Trident	—	72	144	192	192	192
Strategic Defense Interceptors (PAA/Squadrons)^b						
Active	127/7	90/5	76/4	54/3	36/2	36/2
Air National Guard	165/10	162/10	198/1	195/11	216/12	216/12

^a Number on-line.

^b Primary Aircraft Authorized.

^c Begin Transfer to the TAF in the early 1990's as F-111G.

TEXTO DO DECRETO DO EXECUTIVO SOBRE
AS ATIVIDADES DE INFORMAÇÕES

Informações exatas e oportunas sobre atividades, possibilidades, planos, intenções, organizações, indivíduos e agentes de outras potências são essenciais à segurança dos Estados Unidos. Todos os meios razoáveis e legais devem ser utilizados para que os Estados Unidos recebam as melhores informações possíveis. Para que esse objetivo seja alcançado, investido da autoridade outorgada pela Constituição e as leis dos Estados Unidos da América — inclusive a Lei de Segurança Nacional de 1947 e suas emendas —, na qualidade de Presidente dos Estados Unidos da América e interessado em estabelecer eficiente conduta das atividades de informações dos Estados Unidos e proteger os direitos constitucionais, decreto o seguinte:

1.^a PARTE

OBJETIVOS, ORIENTAÇÃO, DEVERES E RESPONSABILIDADES
CONCERNENTES À ATIVIDADE NACIONAL DE INFORMAÇÕES

1.1 OBJETIVOS

A atividade de Informações dos Estados Unidos fornecerá ao Presidente da República e ao Conselho de Segurança Nacional dados importantes sobre a evolução da política concernente à defesa, à economia e às relações externas, bem como protegerá os interesses nacionais e a segurança dos Estados Unidos contra ameaças externas. Todos os departamentos e organizações devem cooperar plenamente para a consecução desse objetivo.

(a) Deve ser enfatizada ao máximo a competição analítica entre os órgãos apropriados da comunidade de Informações;

(b) Todos os meios devidamente apoiados nas leis dos Estados Unidos, nas disposições deste Decreto e no respeito aos di-

reitos dos indivíduos dos Estados Unidos devem ser utilizados na produção de Informações para o Presidente e o Conselho de Segurança Nacional. Deverá ser estimulada a manutenção de um equilíbrio entre as atividades de reunião de dados através de processos tecnológicos e por outros meios;

(c) Consideração especial deve ser dispensada às atividades que buscam detectar e impedir a espionagem e outras atividades intentadas pelos órgãos de Informações estrangeiros contra o governo, empresas, estabelecimentos ou indivíduos dos Estados Unidos;

(d) Com a máxima abrangência permitida pelas leis dos Estados Unidos, por este Decreto e pelo total respeito aos direitos dos indivíduos dos Estados Unidos, todos os departamentos e organizações devem procurar estabelecer amplo e franco intercâmbio de informação, tendo em vista tirar o máximo proveito das vantagens proporcionadas pelas atividades de Informações dos Estados Unidos.

1.2 CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL

(a) Finalidade. O Conselho de Segurança Nacional (NSC) foi criado pela Lei de Segurança Nacional de 1947 para assessorar o Presidente no que diz respeito à integração das políticas interna, externa e militar relacionadas com a Segurança Nacional. O NSC atuará como o mais importante órgão de assessoramento do Executivo na fiscalização e orientação da conduta das Informações globais, da Contra-Informação, das atividades especiais e dos programas e políticas correlatas.

(b) Comissões. O NSC estabelecerá as comissões que se fizerem necessárias ao desempenho das funções e responsabilidades definidas neste Decreto. O NSC, ou uma comissão por ele nomeada, estudará e recomendará ao Presidente diretrizes para cada atividade de especial, inclusive quanto aos aspectos divergentes, bem como examinará os planos estabelecidos para outras atividades sigilosas de Informações.

1.3 GRUPOS DE ASSESSORAMENTO PARA INFORMAÇÕES GLOBAIS

(a) Estabelecimento e funções. O Diretor da Central de Informações estabelecerá as juntas, comissões ou grupos necessários à obtenção, no âmbito da Comunidade de Informações, de asses soramento relacionado com o seguinte:

- (1) Produção, exame e coordenação de Informações glo-
bais;
- (2) Prioridades para o orçamento do programa de Infor-
mações globais;
- (3) Intercâmbio, entre os diversos órgãos, de dados
concernentes às Informações externas;
- (4) Acordos com governos estrangeiros sobre assuntos
de Informações;
- (5) Proteção das fontes e dos métodos de Informações;
- (6) Atividades de interesse comum; e
- (7) Outros assuntos julgados necessários pelo Diretor
da Central de Informações.

(b) Composição. Os grupos de assessoramento estabeleci-
dos de acordo com esta seção serão presididos pelo Diretor da Cen-
tral de Informações ou seu representante legal e consistirão de
representantes mais graduados dos órgãos da comunidade de Informa-
ções e dos departamentos ou agências desses órgãos, e serão nomea-
dos pelo Diretor da Central de Informações. Os grupos destinados
à abordagem de importantes assuntos de Informações incluirão re-
presentantes das organizações envolvidas na reunião, processamen-
to e análise dos informes. Um representante graduado do Secretá-
rio do Comércio, do Secretário da Indústria, do Assessor Presiden-
cial para Assuntos de Segurança e do Gabinete do Secretário da De-
fesa serão convidados para integrar qualquer um dos grupos não en-
volvidos em assuntos vitais de Informações.

1.4 COMUNIDADE DE INFORMAÇÕES

As organizações que integram a comunidade de Informações devem, segundo a legislação dos Estados Unidos e os termos deste Decreto, empreender atividades necessárias à condução das relações externas e à proteção da segurança nacional, inclusive realizar:

(a) Reunião dos informes necessários ao exercício das funções e responsabilidades do Presidente da República, do Secretário de Estado, do Secretário da Defesa e de outros órgãos do Executivo;

(b) Produção e difusão de Informações;

(c) Reunião dos informes — e o exercício de operações defensivas — pertinentes às atividades de Informações desfechadas contra os Estados Unidos, às atividades internacionais ligadas ao terrorismo e aos entorpecentes, bem como a outras atividades dirigidas contra os Estados Unidos por governos, organizações, indivíduos ou agentes estrangeiros;

(d) Atividades especiais;

(e) Atividades administrativas e de apoio, nos Estados Unidos e no exterior, necessárias à execução das atividades autorizadas; e

(f) Outras atividades de Informações eventualmente determinadas pelo Presidente da República.

1.5 DIRETOR DA CENTRAL DE INFORMAÇÕES

Na execução das funções e responsabilidades que lhe são atribuídas pela legislação, o Diretor da Central de Informações ficará subordinado ao Presidente da República e ao NSC, cabendo-lhe as seguintes tarefas:

(a) Atuar como principal assessor do Presidente da República e do NSC em assuntos de Informações globais, bem como disseminar tais Informações para o Presidente da República e para outros funcionários do Poder Executivo;

(b) Intensificar, no âmbito da comunidade de Informações, os objetivos e normas possíveis de elevar a capacidade de atendimento às planejadas necessidades futuras de Informações globais;

(c) Estimular, no interesse da comunidade de Informações e sob a responsabilidade de órgãos de Informações específicos, o desenvolvimento e a manutenção de tarefas de interesse comum;

(d) Assegurar a implementação das atividades especiais;

(e) Elaborar os programas relativos aos acordos sobre Informações externas e Contra-Informação estabelecidos com governos estrangeiros; coordenar as relações de Informações externas e de Contra-Informação entre os órgãos da comunidade de Informações e as organizações de Informações ou de segurança interna de governos estrangeiros; e estabelecer diretrizes para o relacionamento, sobre questões de entorpecentes, entre essas organizações e qualquer departamento ou órgão;

(f) Colaborar no desenvolvimento das normas estabelecidas pelo Secretário da Justiça para orientar as operações de Informações externas concernentes às atividades ilegais com entorpecentes, tendo em vista assegurar que tais operações se desenvolvam segundo os programas concernentes a tais Informações;

(g) Assegurar, no âmbito da comunidade de Informações, normas comuns de segurança e de acesso no trato dos informes, dos produtos e dos sistemas de Informações estrangeiros;

(h) Assegurar que os programas sejam desenvolvidos de modo a proteger as fontes, métodos e processos analíticos de Informações;

(i) Estabelecer um critério uniforme na definição das prioridades para transmissão de Informações globais de grande importância, comunicando ao Secretário da Defesa as exigências da comunidade de Informações quanto à transmissão dessas Informações;

(j) Estabelecer, para colaborar na execução das tarefas atribuídas ao Diretor, um quadro funcional apropriado, comissões ou grupos de assessoramento;

(k) Assumir plena responsabilidade na produção e difusão

das Informações globais, bem como atribuir funções analíticas aos órgãos ministeriais que produzem Informações, com aquiescência destes, permitindo, assim, o estabelecimento de mecanismos adequados para uma análise competitiva que aborde amplamente os diversos pontos de vista e transmita aos formuladores da política nacional as diferenças de julgamento existentes no âmbito da comunidade de Informações;

(l) Assegurar adequada utilização e disseminação dos dados obtidos através dos meios de coleta de Informações globais, bem como garantir que as Informações resultantes sejam difundidas imediatamente para os órgãos governamentais apropriados e para os comandos militares;

(m) Estabelecer mecanismos que possibilitem transformar em orientação específica para a comunidade de Informações os objetivos e prioridades autorizadas pelo NSC; solucionar as divergências nas prioridades dos planos de Informações; proporcionar aos departamentos e organizações, que, tendo capacidade para reunir informes, não participam do programa de Informações globais, assessoramento nas prioridades relativas à reunião de dados para as Informações globais; desenvolver planos e acordos para atribuir ao Secretário da Defesa, quando determinado pelo Presidente da República, autoridade para designar atividades de reunião;

(n) Designar, mediante assessoramento dos departamentos, organizações e administradores interessados, as verbas integralizadas no orçamento do Programa de Informações Globais, bem como fazer a demonstração das mesmas ao Presidente da República e ao Congresso;

(o) Examinar e aprovar todas as solicitações de reprogramação das verbas destinadas ao Programa de Informações Globais, segundo as normas estabelecidas pela Divisão Administrativa e Orçamentária;

(p) Fiscalizar a implementação do Programa de Informações Globais e, quando necessário, examinar e avaliar o desempenho dos programas;

(q) Juntamente com o Secretário da Defesa, providenciar para que, apesar da necessidade de ser estimulada a análise competitiva, não ocorram sobreposições desnecessárias entre os progra-

mas de Informações globais e os programas de Informações do Departamento da Defesa, assim como permutar com o Secretário da Defesa os informes necessários à consecução desse propósito;

(r) De conformidade com as normas e procedimentos que, em obediência a este Decreto, foram estabelecidos pelo Secretário da Justiça, permitir que os chefes de departamentos e de organizações tenham acesso às Informações, produzidas pela CIA ou pela assessoria do Diretor da Central de Informações, aplicáveis às necessidades de Informações globais dessas repartições oficiais; e

(s) Facilitar ao Congresso a utilização, com segurança, do produto das Informações globais.

1.6 FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES DOS CHEFES DE ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO, DEPARTAMENTOS E AGÊNCIAS

(a) Os chefes de departamentos, de agências e de órgãos do Poder Executivo devem, obedecendo às normas e procedimentos que, de acordo com este Decreto, foram estabelecidas pelo Secretário da Justiça, permitir o acesso do Diretor da Central de Informações a todos os informes aplicáveis às necessidades de Informações globais dos Estados Unidos, bem como dispensar adequada consideração às solicitações do Diretor da Central de Informações quanto ao devido apoio à comunidade de Informações;

(b) Os chefes dos departamentos e órgãos envolvidos no Programa de Informações Globais devem assegurar que os administradores de programas e os responsáveis pelas atividades componentes dos programas e orçamentos nacionais, propostos segundo as características estabelecidas pelo Diretor da Central de Informações, mantenham adequada subordinação a este Diretor, bem como garantir que o Diretor da Central de Informações receba, de modo oportuno e abrangente, todos os informes de que necessita para o desempenho das responsabilidades relativas ao seu programa e orçamento;

(c) Os chefes dos departamentos e órgãos envolvidos no Programa de Informações Globais podem, através do Diretor da Central de Informações, recorrer das decisões do Presidente da República quanto às questões de orçamento ou reprogramação desse plano.

1.7 FUNCIONÁRIOS DA COMUNIDADE DE INFORMAÇÕES EM CARGOS DE CHEFIA

Os chefes dos departamentos e agências que possuem órgãos vinculados à comunidade de Informações ou, se for o caso, os chefes desses órgãos devem:

(a) Comunicar ao Secretário da Justiça, conforme os procedimentos aprovados por este Secretário e o chefe do departamento ou agência interessada, de uma maneira consistente com a proteção das fontes e dos métodos de Informações, possíveis violações às leis penais federais por funcionários ou qualquer indivíduo;

(b) Em qualquer caso que envolva grave e continuada violação à segurança, sugerir ao Secretário da Justiça o encaminhamento do assunto ao FBI para melhor investigação;

(c) Fornecer ao Diretor da Central de Informações e ao NSC, conforme as normas e procedimentos recomendados pelo Secretário da Justiça e estabelecidos neste Decreto, a informação necessária ao desempenho de suas funções;

(d) Relatar à Junta Supervisora de Informações e comunicar ao Diretor da Central de Informações quaisquer atividades de Informações que, desempenhadas pelas organizações que chefiam, lhes pareçam ilegais ou contrárias a decreto ou norma do Executivo;

(e) Proteger as fontes e métodos de Informações contra violações do sigilo, conforme orientação estabelecida pelo Diretor da Central de Informações;

(f) Difundir Informações para os governos estrangeiros colaboradores, segundo acordos estabelecidos ou aprovados pelo Diretor da Central de Informações;

(g) Colaborar no desenvolvimento dos métodos que, recomendados pelo Secretário da Justiça, tratam da produção e difusão das Informações resultantes de operações realizadas no exterior e concernentes às atividades ilegais com entorpecentes, caso os departamentos, agências ou organizações que chefiam tenham atribuições ligadas à produção e tráfico, interno ou externo, de entorpecentes;

(h) Recomendar a seus funcionários ampla colaboração com a Junta Supervisora de Informações; e

(i) Assegurar à Inspetoria-Geral e aos Conselhos-Gerais das organizações que chefiam pleno acesso a qualquer informação necessária ao desempenho das funções que lhes forem atribuídas por este Decreto.

1.8 AGÊNCIA CENTRAL DE INFORMAÇÕES (CIA)

Todas as funções e responsabilidades atribuídas à CIA serão relacionadas com as tarefas de Informações especificadas a seguir. Baseada na autorização concedida por este Decreto, pela emenda à Lei de Segurança Nacional de 1947, emenda à lei de 1949 relativa à CIA, diretivas e outras normas aplicáveis, a CIA deverá:

Uma
(a) Coletar, produzir e difundir Informações e Contra-Informações externas, inclusive a informação que não puder ser obtida de outra maneira. A coleta de Informações ou Contra-Informação no âmbito dos Estados Unidos será realizada mediante coordenação com o FBI, obedecendo aos métodos aprovados pelo Diretor da Central de Informações e o Secretário da Justiça;

(b) Coletar, produzir e difundir Informações sobre a produção e o tráfico de entorpecentes no exterior;

(c) Empreender atividades de Contra-Informação fora dos Estados Unidos e, sem avocar ou desempenhar qualquer função de segurança interna, realizar, em coordenação com o FBI, atividades de Informações no âmbito dos Estados Unidos, obedecendo aos procedimentos adotados pelo Diretor da Central de Informações e o Secretário da Justiça;

(d) Coordenar as atividades de Contra-Informação — e de reunião do informe não-obtenível por outros meios — empreendidas fora dos Estados Unidos por outros departamentos e agências;

(e) Empreender atividades especiais autorizadas pelo Presidente da República. Nenhum órgão, à exceção da CIA (ou das Forças Armadas dos Estados Unidos, em situação de guerra declarada

pelo Congresso ou durante qualquer período no qual o Presidente, baseado na resolução do Congresso, exerça os Poderes de Emergência (War Powers Resolution 87 Stat. 855)), poderá exercer qualquer atividade especial, a não ser que o Presidente da República julgue que outro órgão poderia ter mais probabilidade de alcançar um objetivo específico;

(f) Conforme determinação do NSC, realizar tarefas de interesse geral da comunidade de Informações;

(g) Executar ou contratar tarefas de pesquisa, desenvolvimento e aquisição de sistemas e inventos relacionados com as tarefas autorizadas;

(h) Proteger, através de meios adequados, a segurança de suas instalações, bens, funcionários, atividades e informes, inclusive fazendo o levantamento de dados biográficos de candidatos a emprego, funcionários, contratantes e outras pessoas com identidade relacionamento com a CIA; e

(i) Empreender, fora ou dentro dos Estados Unidos, as atividades de apoio técnico necessárias à execução das tarefas mencionadas nas seções (a) até (h), incluindo os arranjos essenciais ao estabelecimento de cobertura, de empresa privada e de atividades de aquisição.

1.9 DEPARTAMENTO DE ESTADO

O Secretário de Estado deverá:

(a) Empreender a coleta ostensiva dos informes que interessam à política externa dos Estados Unidos;

(b) Produzir e disseminar as informações externas relacionadas com a política externa dos Estados Unidos e necessárias ao desempenho das responsabilidades do Departamento de Estado;

(c) Disseminar adequadamente os relatos oriundos das embaixadas e consulados dos Estados Unidos;

(d) Enviar aos chefes das missões diplomáticas dos Estados Unidos no exterior os relatos da comunidade de Informações; e

(e) Ajudar os chefes das missões diplomáticas a desempenharem suas responsabilidades legais de orientação e coordenação.

1.10 DEPARTAMENTO DO TESOURO

O Secretário do Tesouro deverá:

(a) Empreender a coleta ostensiva dos informes externos sobre assuntos financeiros e monetários;

(b) Colaborar com o Departamento de Estado na coleta ostensiva de informes externos sobre economia;

(c) Produzir e disseminar informações externas relacionadas com a política econômica dos Estados Unidos, necessárias ao desempenho das responsabilidades atribuídas ao Secretário do Tesouro; e

(d) Empreender, através do Serviço Secreto dos Estados Unidos, atividades para detectar a existência e capacidade do equipamento de vigilância que está sendo utilizado contra o Presidente dos Estados Unidos, membros do gabinete presidencial e, mediante autorização do Secretário do Tesouro ou do Presidente da República, contra outros funcionários do governo e pessoas sob a proteção do Serviço Secreto. A não ser para evitar essa vigilância, nenhuma informação deverá ser intencionalmente obtida através dessas atividades, as quais deverão ser empreendidas segundo os métodos estabelecidos pelos Secretários do Tesouro e da Justiça.

1.11 DEPARTAMENTO DA DEFESA

Ao Secretário da Defesa caberá:

(a) Empreender a reunião de informações globais e atender aos planos de busca estabelecidos pelo Diretor da Central de Informações;

(b) Reunir, ~~produzir e difundir~~ informações e Contra-Inteligência externas, de natureza militar ou relacionadas com essa área, necessárias ao desempenho das funções do Secretário da Defesa;

(c) Executar os programas e tarefas destinados ao atendimento das necessidades de Informações globais, departamentais e táticas;

(d) Empreender atividades de Contra-Informação em favor dos órgãos do Departamento da Defesa — em coordenação com a CIA se empreendidos fora dos Estados Unidos; com o FBI se no âmbito interno — obedecendo ainda aos procedimentos adotados pelos secretários da Defesa e da Justiça;

(e) Empreender, como agente executivo do governo dos Estados Unidos, atividades de proteção às Informações obtidas através de meios eletrônicos e à segurança das comunicações, a não ser que diferentemente estabelecido pelo NSC;

(f) Na ocasião oportuna, disseminar para os órgãos do governo dos Estados Unidos as Informações essenciais, conforme determinação do Diretor da Central de Informações;

(g) Empreender ou contratar atividades de pesquisa, desenvolvimento e aquisição de sistemas e de equipamentos técnicos relacionados com as tarefas legais de Informações;

(h) Utilizando meios adequados, inclusive levantamento de dados biográficos de candidatos a empregos, de funcionários, contratantes e outros indivíduos que mantenham qualquer relacionamento com o Departamento da Defesa, proteger a segurança das instalações, atividades, bens e informes do Departamento da Defesa;

(i) Estabelecer e manter relacionamento e programas de intercâmbio de Informações militares com determinados órgãos estrangeiros de defesa e organizações internacionais colaboradoras, assegurando que tais relacionamentos e programas estejam em harmonia com as normas estabelecidas pelo Diretor da Central de Informações;

(j) Determinar, orientar, controlar e suprir fiscalização administrativa à Agência de Segurança Nacional e aos órgãos de Informações e de vigilância técnica das forças armadas e do Departamento da Defesa; e

(k) Empreender as atividades de apoio técnico e administrativo, dentro e fora dos Estados Unidos, necessárias ao exercício das funções especificadas nos itens (a) a (j).

1.12 ÓRGÃOS DE INFORMAÇÕES UTILIZADOS PELO SECRETÁRIO DA DEFESA

No desempenho das responsabilidades atribuídas no item 1.11, o Secretário da Defesa tem autoridade para:

(a) Utilizar a Agência de Informações da Defesa, cujas atribuições deverão incluir:

- (1) Reunião, produção ou, mediante designação e coordenação, difusão de informações militares, próprias ou relacionadas, para o Secretário e os órgãos do Departamento da Defesa, Junta de Chefes de Estado-Maior e, se conveniente, para as organizações fora do âmbito do Departamento da Defesa;
- (2) Reunião e difusão dos informes militares necessárias à produção de informações e Contra-Inteligência globais;
- (3) Coordenação das atividades de reunião necessárias ao Departamento da Defesa;
- (4) Operação e controle do sistema de adidos militares do Departamento da Defesa; e
- (5) Apoio ao pessoal que exerce atividades de informações e Contra-Inteligência externas, segundo as diretrizes da Junta de Chefes de Estado-Maior.

(b) Utilizar a Agência de Segurança Nacional, que deverá também:

- (1) Estabelecer e operar uma eficiente e unificada organização destinada às atividades de informações eletrônicas, excluindo o controle operacional sobre determinadas operações que devem ser delegadas a outros órgãos da comunidade de informações. Nenhum departamento ou organização deverá empreender atividades de informações sem a devida autorização do Secretário da Defesa;

- (2) Controlar-as atividades de reunião e processamento dos informes obtidos por meios eletrônicos, inclusive alocando os recursos necessários ao agente apropriado, segundo as missões e prazos necessários ao apoio direto dos comandos militares;
- (3) Executar, através das atividades de Informações eletrônicas, a busca necessária à produção de Informações-globais, conforme orientação do Diretor da Central de Informações;
- (4) Processar os informes, obtidos mediante atividades de Informações eletrônicas, necessários à produção de Informações globais, obedecendo às determinações do Diretor da Central de Informações;
- (5) Disseminar para os órgãos governamentais autorizados — inclusive as forças armadas — os informes obtidos através das atividades de Informações eletrônicas necessários à produção de Informações globais, segundo orientação do Diretor da Central de Informações;
- (6) Reunir, processar e disseminar os informes obtidos através das atividades de Informações eletrônicas, necessários às finalidades de Contra-Inteligência;
- (7) Fornecer as Informações obtidas através de meios eletrônicos, necessárias ao apoio das operações militares, conforme as atribuições, prioridades e normas estabelecidas pelo Secretário da Defesa. Se tal apoio exigir a utilização dos sistemas nacionais de reunião, estes devem ser empregados segundo as normas vigentes estabelecidas pelo Diretor da Central de Informações;
- (8) Desempenhar, como órgão principal na segurança das comunicações do governo dos Estados Unidos, as tarefas atribuídas ao Secretário da Defesa;
- (9) Empreender atividades de pesquisa e desenvolvimento para atender às necessidades dos Estados Unidos nas áreas das Informações eletrônicas e da segurança das comunicações;

- (10) Proteger, através de meios adequados — inclusive levantamento de dados biográficos de funcionários em perspectiva ou efetivos, de contratantes e outros indivíduos —, a segurança das instalações, atividades, bens e informes, mantendo necessários relacionamentos com a Agência de Segurança Nacional;
- (11) Estabelecer, na área de suas operações autorizadas, normas de segurança relativas aos procedimentos operacionais, incluindo transmissão, manuseio e disseminação, no âmbito das organizações subordinadas ao diretor da NSA, do material pertinente às Informações eletrônicas e à segurança das comunicações, exercendo ainda a supervisão necessária ao cumprimento das normas vigentes;
- (12) Estabelecer, com finalidades de Informações, relacionamentos externos pertinentes à criptografia, obedecendo às normas definidas pelo Diretor da Central de Informações; e
- (13) Empreender, dentro e fora dos Estados Unidos, atividades de apoio técnico e administrativo necessárias à execução das tarefas mencionadas nas seções (1) a (12), incluindo processos de aquisição.

(c) Supervisionar a reunião de informes especializados, empreendida através de planos de reconhecimento cujas responsabilidades deverão incluir:

- (1) Execução dos programas de reconhecimento já estabelecidos para os informes especializados;
- (2) Atendimento das tarefas atribuídas segundo os procedimentos estabelecidos pelo Diretor da Central de Informações; e
- (3) Delegação, aos vários departamentos e organizações, de autoridade para exercer atividades de pesquisa, desenvolvimento, aquisição e operação de meios específicos de reunião.

(d) Utilizar as organizações da Marinha, Exército e Aeronáutica que exercem atividades externas de Informações e Contra-
-Informação, cujas atribuições deverão incluir:

- (1) Reunião, produção e difusão de Informações e Contra-
-Informação externas, militares ou de interesse militar, bem como de informes sobre produção e tráfico internacional de entorpecentes. Quando a reunião for empreendida para atender às necessidades de Informações globais, deverá ser realizada segundo a orientação do Diretor da Central de Informações. A reunião das Informações globais — não obtíveis por outros meios — fora dos Estados Unidos será realizada juntamente com a CIA; se empreendida no âmbito dos Estados Unidos, deverá ser coordenada com o FBI;
- (2) Execução, em coordenação com a CIA, de atividades de Contra-
-Informação fora dos Estados Unidos e, no âmbito deste país, em coordenação com o FBI; e
- (3) Monitoração das atividades pertinentes ao desenvolvimento, aquisição e administração dos sistemas e equipamentos relacionados com Informações táticas, assim como a realização das respectivas atividades de pesquisa, desenvolvimento, teste e avaliação.

(e) Utilizar outros órgãos do Departamento da Defesa capacitados para desempenharem tarefas e responsabilidades atribuídas ao Secretário da Defesa. Se tais órgãos forem utilizados para fins de Informações, os dispositivos constantes na Parte 2 deste Decreto deverão ser aplicados.

1.13 DEPARTAMENTO DE ENERGIA

O Secretário de Energia deverá:

- (a) Colaborar com o Departamento de Estado na coleta ostensiva de informes ligados às questões externas sobre energia;
- (b) Produzir e disseminar as Informações externas neces-

sárias à execução das tarefas atribuídas ao Secretário de Estado;

(c) Colaborar na definição das necessidades de busca e análise das Informações, tendo em vista a utilização do potencial técnico desse departamento; e

(d) Oferecer a outros órgãos da comunidade de Informações colaboração nas áreas técnica, de análise e de pesquisa.

1.14 BUREAU FEDERAL DE INVESTIGAÇÕES (FBI)

O Diretor do FBI, subordinado ao Secretário da Justiça e obedecendo às normas estabelecidas por essa secretaria, terá as seguintes atribuições:

(a) Coordenar, nos Estados Unidos, as atividades de Contra-Informação dos outros órgãos da comunidade de Informações, bem como empreender atividades de Contra-Informação. Quando, no exercício de uma atividade de Contra-Informação, o FBI utilizar pessoal civil ou militar do Departamento da Defesa, deverá ser estabelecida uma coordenação entre essas duas organizações;

(b) Empreender, em coordenação com a CIA, atividades de Contra-Informação fora dos Estados Unidos, obedecendo às disposições estabelecidas pelo Diretor da Central de Informações e o Secretário da Justiça;

(c) Empreender, quando solicitado por funcionários da comunidade de Informações nomeados pelo Presidente da República, atividades de reunião de Informações externas dentro dos Estados Unidos, bem como apoiar as necessidades de reunião de Informações externas de outros órgãos da comunidade de Informações, ou, quando solicitado pelo diretor da Agência de Segurança Nacional, apoiar as atividades de segurança das comunicações desenvolvidas pelo governo dos Estados Unidos;

(d) Produzir e disseminar Informações e Contra-Informação externas; e

(e) Executar ou contratar atividades de pesquisa, desenvolvimento e aquisição de sistemas e equipamentos técnicos relacionados com as tarefas acima mencionadas.

2ª PARTE

CONDUÇÃO DAS ATIVIDADES DE INFORMAÇÕES

2.1 NECESSIDADES

Informação exata e oportuna sobre as possibilidades, intenções e atividades de outras nações, suas organizações, indivíduos e agentes é essencial aos responsáveis pela tomada de decisões no campo da defesa nacional e das relações internacionais. A reunião dessa informação constitui um objetivo prioritário, devendo ser empreendida de modo vigoroso, inovador e responsável, consoante às normas constitucionais aplicáveis e o respeito aos princípios fundamentais dos Estados Unidos.

2.2 FINALIDADE

Este Decreto tem por finalidade melhorar as técnicas de reunião empreendidas através de meios humanos e técnicos, especialmente aquelas utilizadas no exterior, de importantes informes, de detecção e combate às atividades de espionagem e terrorismo internacionais. Os princípios gerais mencionados a seguir buscam alcançar, em consonância e adição às normas aplicáveis, o necessário equilíbrio entre a obtenção do informe essencial e a proteção dos interesses individuais. Nada poderá ser interpretado neste Decreto como passível de interferência ou aplicação nas responsabilidades de imposição da lei atribuídas a qualquer departamento ou organização.

2.3 REUNIÃO DO INFORME

Somente obedecendo aos procedimentos estabelecidos pelo chefe do órgão interessado, com a aprovação do Secretário da Justiça e em concordância às responsabilidades definidas na 1ª Parte deste Decreto, poderão os órgãos da comunidade de Informações reunir, reter ou difundir informes concernentes aos cidadãos dos Es-

tados Unidos. Esses procedimentos possibilitam a reunião, retenção e difusão dos seguintes tipos de informes:

(a) Aqueles que podem ser obtidos ostensivamente ou com autorização da pessoa interessada;

(b) Informe composito Informações ou Contra-Informação externas, incluindo informação relativa às empresas ou organizações comerciais. Nos Estados Unidos, a reunião de informes de natureza externa não obtíveis por outros meios será empreendida pelo FBI ou, quando houver necessidade de Informações significativas, por outros órgãos da comunidade de Informações, não podendo tais órgãos realizarem coleta de informes externos com o propósito de obterem dados sobre as atividades internas de indivíduos dos Estados Unidos;

(c) Os obtidos no decurso de investigação legal sobre Informações e Contra-Informação externas, terrorismo e entorpecentes em âmbito internacional;

(d) Os necessários à proteção da segurança de pessoal e organizações, inclusive aquelas que se tornaram alvos, vítimas ou reféns de organizações terroristas internacionais;

(e) Os necessários à proteção das fontes e métodos de Informações e Contra-Informação externas contra revelações indevidas. Nos Estados Unidos cabe ao FBI empreender atividades de busca, excetuando o fato de outros órgãos da comunidade de Informações poderem reunir informes relativos a funcionários e ex-funcionários, contratantes e ex-contratantes (e seus funcionários atuais e passados) e candidatos a empregos ou contratos;

(f) Aqueles concernentes a pessoas racionalmente julgadas como fontes potenciais ou contatos, tendo em vista estabelecer a capacidade e credibilidade das mesmas;

(g) Aqueles surgidos em decorrência de investigação legal concernentes à segurança das instalações, do pessoal e das comunicações;

(h) Os obtidos por reconhecimento não orientado para determinados indivíduos dos Estados Unidos;

(i) Os obtidos acidentalmente e que possam revelar envol

vimento em atividades contrárias à legislação federal, estadual, municipal ou às normas internacionais; e

(j) Os necessários às atividades administrativas. Em complementação, os órgãos da comunidade de Informações poderão difundir para o devido órgão da comunidade de Informações, a fim de possibilitar-lhe definir se tal informação é importante e se deverá ser conservada, qualquer informe não derivado das atividades de Informações eletrônicas.

2.4 TÉCNICAS DE REUNIÃO

Os órgãos da comunidade de Informações deverão utilizar contra indivíduos dos Estados Unidos, dentro ou fora do país, técnicas de reunião que resultem em menor intromissão possível. Esses órgãos não têm autoridade para empregar certas técnicas como vigilância eletrônica, vistoria de pessoas sem o consentimento destas, interceptação postal e equipamento de monitoração. —, a não ser que essas técnicas estejam em consonância com as normas estabelecidas pelo chefe do órgão interessado e sejam aprovadas pelo Secretário da Justiça. Tais normas deverão proteger os direitos legais e constitucionais, assim como permitir que tal informação seja utilizada apenas com finalidades oficiais legalizadas. Esses procedimentos não deverão permitir:

(a) Envolvimento da CIA em atividades de vigilância técnica no âmbito dos Estados Unidos, salvo quando para finalidades de instrução e testes, ou emprego de contramedidas eletrônicas para sustar vigilância técnica adversa;

(b) Vistoria de pessoas, no âmbito dos Estados Unidos e sem o consentimento dos vistoriados, por outros órgãos que não o FBI, excetuando o seguinte:

- (1) Vistoria de pessoal militar, dentro ou fora dos Estados Unidos, realizada por integrantes das unidades militares de Contra-Inteligência, destinada à obtenção de informes e quando autorizada por comandante militar, o qual, investido do poder de autorizar tal vistoria no interesse da imposição da

lei, acredita na possibilidade de os indivíduos vistoriados estarem atuando como agentes de outras nações; e

- (2) Vistoria realizada pela CIA em propriedades de pessoas que não sejam cidadãos dos Estados Unidos e que tenham legítimo direito a esse patrimônio.

(c) Vigilância, dentro dos Estados Unidos, exercida contra cidadãos americanos por outros órgãos que não o FBI, excetuando a:

- (1) Vigilância de funcionários e ex-funcionários, contratantes e ex-contratantes (ou seus funcionários atuais e passados), candidatos a empregos e contratos; e
- (2) Vigilância de militar servindo em organização militar não envolvida em atividades de Informações.

(d) Vigilância de cidadão dos Estados Unidos no exterior, para fins de busca de Informações externas, salvo para obter uma importante informação que não poderá ser adquirida por outros meios.

2.5 APROVAÇÃO DO SECRETÁRIO DA JUSTIÇA

É delegada ao Secretário da Justiça autoridade para aprovar o emprego, no interesse das Informações, dentro dos Estados Unidos ou contra cidadão deste país no exterior, de técnicas que, se utilizadas para fins de imposição da lei necessitariam de mandado judicial, ficando estipulado que serão aplicadas somente quando o Secretário da Justiça, examinando cada situação, julgar que existem razões para acreditar que elas serão dirigidas contra nações ou agentes estrangeiros. A vigilância eletrônica, conforme definida na lei que regulamenta essa atividade (Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978), deverá ser empreendida conforme determinam esta lei e este Decreto.

2.6 COOPERAÇÃO COM ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA IMPOSIÇÃO DA LEI

Os órgãos da comunidade de Informações têm autoridade para:

(a) Cooperar com as organizações responsáveis pela imposição da lei, tendo em vista a proteção de funcionários, informes, bens e instalações de qualquer órgão da comunidade de Informações;

(b) A não ser quando diferentemente estabelecido por lei ou por este Decreto, colaborar nas atividades ligadas à imposição da lei, objetivando investigar ou evitar atividades clandestinas de Informações de outras nações, ou atividades internacionais ligadas ao terrorismo e aos entorpecentes;

(c) Fornecer equipamento especializado, assistência técnica e especialistas a qualquer departamento ou órgão e, se vidas estiverem ameaçadas, apoiar as organizações regionais de imposição da lei. Fica estipulado que a colaboração através de pessoal especializado deverá ser, em cada situação, aprovada pela junta administrativa do órgão colaborador; e

(d) Fornecer às autoridades responsáveis pela imposição da lei qualquer outra assistência e colaboração que não seja proibida por legislação correspondente.

2.7 CONTRATAÇÃO

Os órgãos da comunidade de Informações estão autorizados a estabelecer contratos ou acordos para o fornecimento de bens e serviços com empresas e instituições dentro dos Estados Unidos, não sendo obrigados a revelarem que tais contratos se destinam a patrocinar atividades autorizadas de Informações. Contratos ou acordos com instituições acadêmicas devem ser estabelecidos somente com permissão do apropriado quadro administrativo dessas instituições.

2.8 COMPATIBILIDADE COM OUTRAS LEIS

Nada poderá ser interpretado neste Decreto como autorização para o desempenho de qualquer atividade contrária à Constituição e às leis dos Estados Unidos.

2.9 PARTICIPAÇÃO SIGILOSA EM ORGANIZAÇÕES DENTRO DOS ESTADOS UNIDOS

Ninguém poderá, em nome dos órgãos da comunidade de Informações, participar de qualquer organização dentro dos Estados Unidos — ou colaborar com a mesma — sem revelar, ao devido funcionário de tal organização, sua qualidade de membro do sistema de Informações, salvo quando obedecendo às determinações do chefe do órgão interessado, aprovadas pelo Secretário da Justiça. Tal participação será autorizada somente quando isso for essencial à consecução de objetivos legais estabelecidos pelo chefe do órgão ou seu representante. Essa participação não deverá ser empreendida com a finalidade de influenciar a atividade da organização ou de seus membros, exceto nos casos onde:

(a) A participação for empreendida no interesse do FBI e no decurso de uma investigação autorizada; ou

(b) A organização em causa for formada principalmente de indivíduos que não ostentam a cidadania americana, havendo, assim, plausíveis razões para se acreditar que estejam agindo em benefício de uma potência estrangeira.

2.10 EXPERIÊNCIAS COM SERES HUMANOS

Nenhum órgão da comunidade de Informações deverá patrocinar, contratar ou realizar experiências com seres humanos, a não ser que obedecendo às diretrizes estabelecidas pelo Departamento de Saúde e as organizações de proteção aos direitos humanos. Será necessário, conforme essas diretrizes, consentimento por escrito da pessoa submetida à experiência.

2.11 PROIBIÇÃO DE ASSASSINATOS

Nenhum indivíduo, empregado ou atuando em nome do governo dos Estados Unidos, poderá se envolver em assassinatos nem colaborar para a realização dos mesmos.

2.12 PARTICIPAÇÃO INDIRETA

Nenhum órgão da comunidade de Informações deverá participar de atividades proibidas por este Decreto ou exigir que qualquer pessoa as empreenda.

3ª PARTE

DISPOSIÇÕES GERAIS

3.1 FISCALIZAÇÃO PELO CONGRESSO

Os deveres e responsabilidades atribuídos ao Diretor da Central de Informações e aos chefes de outras organizações envolvidas em atividades de Informações, no que tange à colaboração que deve ser dispensada às tarefas de supervisão congressional nas atividades de Informações, devem ser baseados no Título 50, Artigo 413 do Código Civil dos Estados Unidos (U.S.C.). As atividades especiais definidas neste Decreto serão reguladas pela Lei de Ajuda Externa de 1961 e suas emendas (Foreign Assistance Act of 1961, 22U.S.C. 2422) e pela Lei de Segurança Nacional de 1947 e suas emendas (National Security Act of 1947, Section, 501, 50 U.S.C. 413).

3.2 IMPLEMENTAÇÃO

O NSC, o Secretário da Defesa, o Secretário da Justiça e o Diretor da Central de Informações devem estabelecer procedimentos e diretrizes necessários à implementação deste Decreto. Os

chefes dos órgãos da comunidade de Informações deverão elaborar normas complementares aplicáveis a este Decreto. O Secretário da Justiça fará uma exposição de motivos justificando sua recusa à aprovação de qualquer procedimento estabelecido pelo chefe de um órgão da comunidade de Informações que não seja o FBI. O Conselho de Segurança Nacional (NSC) poderá definir procedimentos em situações nas quais o chefe de uma organização e o Secretário da Justiça não tenham chegado a um acordo em assuntos tais que não envolvam aspectos constitucionais ou legais.

3.3 PROCEDIMENTOS

Até serem estabelecidos os procedimentos exigidos neste Decreto, as atividades por ele autorizadas e que exigem definição de procedimentos deverão ser empreendidas segundo métodos ou exigências estabelecidos pelo Decreto do Executivo Nº 12036. Os procedimentos exigidos neste Decreto deverão ser estabelecidos o mais depressa possível. Todos os procedimentos estabelecidos em decorrência deste Decreto deverão ser levados ao conhecimento das comissões de Informações do Congresso.

3.4 DEFINIÇÕES

Para os objetivos deste Decreto os termos seguintes serão assim definidos:

(a) Contra-Informação: informação reunida e consequentemente utilizada na defesa contra atividades de espionagem, sabotagem, assassinatos e informações empreendidos por nações estrangeiras — ou em seus nomes —, organizações e indivíduos e contra o terrorismo internacional, não incluindo, entretanto, programas de segurança relativos ao pessoal, às instalações e às comunicações;

(b) Vigilância técnica: interceptação através de meios eletrônicos, de uma comunicação privada, sem permissão da parte envolvida nessa comunicação ou, no caso de uma comunicação que não utilize meios eletrônicos, em consentimento da pessoa visivelmente presente no local da comunicação, não incluindo, porém, a

utilização de equipamento de radiogoniometria com a finalidade única de localização de um transmissor;

(c) Funcionários: Indivíduos empregados para trabalharem em órgão da comunidade de Informações;

(d) Informações externas: informações sobre as possibilidades, intenções e atividades de países estrangeiros, suas organizações e pessoas, não incluindo, salvo quanto à informação relativa às atividades terroristas internacionais, a Contra-Inteligência;

(e) Atividades de Informações: atividades que, segundo este Decreto, podem ser empreendidas pelos órgãos da comunidade de Informações;

(f) Comunidade de Informações e seus órgãos:

(1) Agência Central de Informações (CIA);

(2) Agência de Segurança Nacional (NSA);

(3) Agência de Informações da Defesa (DIA);

(4) Organismos do Departamento da Defesa envolvidos na reunião de dados para as Informações globais, mediante programas de reconhecimento;

(5) Divisão de Informações e Pesquisa do Departamento de Estado;

(6) Organizações de Informações do Exército, Marinha, Força Aérea e do Corpo de Fuzileiros Navais, o Bureau Federal de Investigação (FBI), o Departamento do Tesouro, o Departamento de Energia; e

(7) Quadro de assessores do Diretor da Central de Informações.

(g) O Programa de Informações Globais inclui os programas abaixo relacionados; todavia, a composição dos mesmos poderá ser revista pelo Conselho de Segurança Nacional e modificada pelo Presidente da República:

(1) Programas da CIA;

(2) Programa Integrado de Criptologia, Programa de

Informações Gerais de Defesa e os programas dos órgãos do Departamento da Defesa destinados à reunião, através de atividades de reconhecimento, das Informações globais, excetuando os assuntos que o Diretor da Central de Informações e o Secretário da Defesa decidam excluir;

(3) Outros programas dos órgãos da comunidade de Informações definidos conjuntamente como atividades de Informações globais ou de Contra-Informação;

(4) Atividades da assessoria do Diretor da Central de Informações;

(5) Atividades para obtenção das informações necessárias ao planejamento e a conduta das operações táticas pelas forças armadas dos Estados Unidos não estão incluídas no Programa de Informações Globais.

(h) Atividades especiais significam as atividades desenvolvidas em apoio aos objetivos da política externa do país, planejadas e executadas de modo a não deixar transparecer nem revelar publicamente o papel desempenhado pelo governo dos Estados Unidos no apoio dessas atividades, não sendo, contudo, destinadas a influenciarem os processos políticos dos Estados Unidos, a opinião pública, os programas, os meios de comunicação não incluídos em atividades diplomáticas, reunião e produção de Informações ou tarefas de apoio correspondentes;

(i) Indivíduo dos Estados Unidos significa um cidadão americano, um estrangeiro reconhecido pelo órgão de Informações interessado como residente permanente, associação sem responsabilidade limitada, formada substancialmente de cidadãos dos Estados Unidos ou de estrangeiros com residência permanente, ou uma companhia que desfruta de personalidade jurídica nos Estados Unidos, excetuando companhia dirigida e controlada por governo ou governos estrangeiros.

3.5 FINALIDADE E ALCANCE

Este Decreto tem por finalidade controlar e orientar a comunidade de Informações. Nada do que está contido no presente Decreto, ou em quaisquer outras formas de procedimento estabelecidos sob a égide das respectivas disposições, pretende conferir privilégios, bem como direito material ou processual a qualquer organização ou indivíduo especificamente considerado.

3.6 REVOGAÇÃO

Fica revogado o Decreto do Executivo Nº 12036, e suas emendas, promulgado em 24 de janeiro de 1978 sob o título "Atividades de Informações dos Estados Unidos".

Ronald Reagan

VI

A CULTURA DA BUROCRACIA

Observando-se o impressionante edifício de escritórios da CIA no interior da Virgínia, percebe-se com certa apreensão a aplicação da lei de Parkinson. O professor Parkinson sugeriu — e a idéia é tão válida quanto espirituosa — que as organizações tendem a atingir magnificência e conforto máximos na arquitetura num ponto onde começa a declinar a eficácia institucional ou a aparecerem sinais de deterioração.

HENRY HOWE RANSOM

O público conhece muito pouco sobre o trabalho interno da CIA e do resto da comunidade de informações. Os elementos da imprensa que alegam ter certo conhecimento do assunto parecem propositadamente esquecer os problemas internos, quase como se eles acreditassem que a CIA é um superórgão, imune às fraquezas e defeitos de outros órgãos do governo.

A afirmação do professor Ransom, citada no alto deste capítulo, ilustra o problema fundamental das informações hoje em dia. A comunidade de informações é um atoleiro burocrático, um esforço fragmentário, desconjuntado, no qual ninguém parece ser responsável por decisões importantes, onde interesses inconfessados lutam friamente entre si, onde homens de especialidades variadas sufocam os não-ortodoxos e preferem deploráveis meias-medidas ou acordos tão enfraquecidos pelo consenso que seria melhor que não fossem adotados.

É muito difícil apontar com precisão as razões exatas pelas quais o estado de coisas dentro da estrutura de informações é tão caótico. Dois grandes fatores contribuintes, contudo, são a dependência pouco comum, quase imbecil, do método participativo, até mesmo

casas. A CIA esta muito bem protegida contra escritórios oficiais e não-oficiais e seus funcionários elaboram argumentos aparentemente muito sólidos em defesa do sistema da comissão e da duplicação de esforços. Homens extremamente razoáveis, em cargos oficiais, encarregados de examinar os problemas da CIA, são barrados no seu trabalho por meio desses argumentos. A dificuldade aqui é que esses homens nunca tiveram a oportunidade de cavar abaixo da superfície, de ver com seus próprios olhos como esses mecanismos burocráticos operam de modo tão ineficaz.

Há uma explicação compreensível, mas não perdoável, para a aplicação desses artifícios. Depois de Pearl Harbor o grande problema com que se defrontavam os Estados Unidos no campo das informações era a total falta de coordenação desse trabalho dentro do governo. O Departamento de Estado tinha sua equipe selecionada de agentes colhendo informações no exterior. Cada uma das três Forças Armadas tinha seu serviço de informações. Todas essas entidades tratavam suas similares como rivais, talvez mais perigosos que os inimigos potenciais estrangeiros. Nunca partilhavam com os outros qualquer produto de informações. Não tinham método organizado de apresentação de suas descobertas de maneira equilibrada ou objetiva aos chefes da Nação. Se os oficiais do serviço de informações do Exército ou da Marinha vinham com uma informação importante, como aconteceu quando eles decifram os códigos usados pelos japoneses nos contatos diplomáticos, nunca lhes passava pela cabeça partilhar essa informação com o Departamento de Estado. O próprio episódio de Pearl Harbor serve para ilustrar as berrantes ineficiências que existiam; as dez ou mais de dez fontes de informações independentes que prenunciavam um ataque nunca foram reunidas.

Durante a 2.ª Guerra Mundial foram aplicadas diversas soluções de arremedo para o problema e o conceito de unidade de esforços ganhou lugar nos círculos de informações do governo. Depois da guerra percebeu-se a necessidade de um método centralizado para o serviço de informações em âmbito nacional, como aspecto permanente do serviço público. Esse instrumento surgiu finalmente, depois de muita disputa interna entre as Forças Armadas, o Departamento de Estado, a Divisão das Forças Armadas Estratégicas e a Divisão de Informações de Guerra. O Grupo de Informações Centrais, autorizado pelo Presidente Harry Truman em 1946, evoluiu até transformar-se na CIA que foi criada em 1947 com a aprovação da Lei de Segurança Nacional.

O sistema de informações que surgiu era, como o sistema de defesa nacional, o produto de acordo entre os conceitos organizacionais em disputa — centralização e descentralização. E, como

trai, abrindo-se a porta para uma grande duplicação de esforços. Desde aquela época a expansão da comunidade em muitos compartimentos funcionalmente fragmentados e seu crescente envolvimento em atividades detalhadas resultou no estabelecimento de uma profusão de sistemas de administração de informações e de solicitações de relatórios. O detalhamento excessivo e a duplicação de solicitação de relatórios gerou uma massa tal de informações que fatos relevantes e importantes ficam com frequência obscurecidos. Os esforços para o controle e limitação de relatórios têm se mostrado largamente fúteis e vieram acrescentar mais despesas e volume à já imensa papelada.

No campo substantivo hoje em dia a comunidade de informações parece boa no papel. Homens de todos os órgãos componentes da comunidade trabalham diligente e vigorosamente para desenvolver e manter o método integrado de informações em âmbito nacional. Os representantes de cada um desses órgãos que trabalham nas comissões não são mais do que um conjunto de sociedades profissionais individuais enviadas à CIA por seus chefes para assegurar a manutenção de sua soberania.

A organização formal das informações apresenta orgulhosamente comissões no alto da estrutura. A Junta de Informações dos Estados Unidos é adornada por aproximadamente doze "rebentos", comissões que se reportam diretamente a ela. Há a Comissão de Reconhecimento Aéreo, que tem como finalidade selecionar os programas mensais de reconhecimento aéreo e fornecer aos chefes das informações o ponto de vista estratégico desse problema. A Comissão de Informações através de Mísseis Teleguiados interpreta os volumes de dados colhidos em todo o mundo sobre o problema e tem à disposição da Junta um grupo de peritos para auxiliar nas investigações. A Comissão de Vigilância, a primeira a ser criada, procura o tráfego diário de mensagens em todo o mundo a fim de extrair os indicadores de que uma nação está talvez estudando ações militares abertas contra os Estados Unidos. Essa comissão surgiu como resultado da investigação oficial sobre a forma errada de lidar com as informações durante o episódio de Pearl Harbor. A Comissão de Energia Atômica da Junta procura manter os chefes de informações a par dos desenvolvimentos mundiais nesse campo. A lista inclui uma comissão para supervisionar a implementação de sistemas de computadores na área de informações, uma para coordenar o trabalho de coleta clandestina de informações em todo o globo, uma para fazer com que os recursos destinados às informações sejam usados com eficácia e uma para ficar a par da quantidade e qualidade de informações que os Estados Unidos estão compartilhando com seus aliados.

tura). Cada componente de informações criou um conjunto duplicado de peritos para lidar com os relatórios e com as solicitações de apoio feitas pela comissão-mãe no seu Olimpo. As sombras dessas comissões-mãe se estendem profundamente por toda a comunidade. Os peritos avançam através dessa estrutura de finas camadas esperando coroar suas carreiras como elementos de escalão mais alto. No escalão de serviço os diferentes órgãos permutam os dados analíticos. Durante o bombardeio do Vietnã do Norte a comunidade de informações começou a receber uma pequena quantidade de informes sem confirmação de que os soviéticos poderiam fornecer aos norte-vietnamitas mísseis terra-ar melhores que os do sistema SA-2. Os militares também estavam preocupados com a possibilidade de que mísseis superfície-superfície pudessem destruir navios da Sétima Frota no golfo de Tonkim, possibilidade essa que poderia surgir repentinamente. A Comissão de Vigilância deu ordens para que fosse montado um Projeto Atenção a fim de monitorar o problema. Os encarregados do projeto deveriam se reunir com a frequência que fosse necessária e fazer relatórios semanais à supercomissão no topo da estrutura. Foram escolhidos para essa missão os analistas das seções do Vietnã em cada um dos órgãos trabalhando no problema. Começaram se reunindo três vezes por semana para estabelecer as normas de procedimento e os quesitos do relatório. Depois passaram a duas reuniões por semana para examinar os novos indícios colhidos e fazer a minuta de um relatório para a comissão do escalão mais alto.

A crítica mais importante levantada contra o sistema de comissões é o fato de que as comissões desenvolvem uma perspectiva do problema com o qual estão lidando particularmente limitada como também do contexto no qual o problema deve ser examinado. Isso parece ser especialmente verdadeiro entre as diversas comissões que lidam com dados técnicos ou com complexas rotinas burocráticas. O método pelo qual a rota do PUEBLO foi escolhida ilustra bem o que estamos tentando dizer. Quando chegou a Washington a solicitação, as diversas comissões que examinaram os riscos da missão não levaram em consideração o ambiente político e diplomático no qual estaria navegando o barco. Em vez disso elas focalizaram a maior parte de sua atenção no fato de o navio estar fora do limite internacional de doze milhas e não atentaram para o fato de que os norte-coreanos estavam se tornando cada vez mais hostis tanto para com os sul-coreanos como para com os Estados Unidos.

Uma outra comissão de informações, durante os primeiros dias do bombardeio do Vietnã do Norte, enviou desnecessariamente os membros da tripulação de um avião de transporte C-130 da Força Aérea para a morte porque os membros da dita comissão estavam preocupados com o aspecto técnico de uma mina lançada do ar. Na

tinham chegado à conclusão de que uma grande quantidade de material bélico estava sendo transportado por navios de Hanói para o Vietnã do Sul através dos cursos d'água e águas costeiras. A comissão técnica encarregada de descobrir uma solução para esse problema ficou presa entre duas opiniões: a preocupação da Marinha com minas lançadas do ar e a capacidade que a Força Aérea se atribuía de recondicionar bombas de 250 quilos de modo a que servissem de minas de ação retardada quando lançadas nos muitos córregos e rios do Vietnã do Norte.

A comissão achou uma solução meio-termo para essa disputa entre as duas Forças Armadas: a Força Aérea lançaria as minas produzidas pela Marinha. Uma unidade de comando de informações em operação no Vietnã do Sul foi escolhida para essa missão. Deveria levar um transporte C-130 turboélice à noite para uma área pré-selecionada ao norte da cidade de Vinh. Quando chegou a noite da missão o avião foi despachado a despeito das más condições do tempo. A tripulação cometeu um erro de navegação e lançou as minas nas vizinhanças gerais do local devido, mas nenhuma nos cursos d'água. Comunicações inimigas interceptadas mostraram que as forças de milícia local tinham recuperado as minas intatas, em terra firme. Uma intensidade súbita de tráfego rádio entre Vinh e Hanói indicou que peritos norte-vietnamitas em material bélico foram rapidamente despachados para a área para examinar o mais recente truque dos americanos. Além do mais o sistema de defesa aérea do inimigo no próximo dia alertou as unidades antiaéreas e de mísseis para a rota que o C-130 tinha percorrido ao penetrar no Vietnã do Norte. Foram alertados para vigiar atentamente grandes aviões em vôo baixo no futuro.

O fracasso da primeira missão tornou embaraçosa a posição de diversos membros da comissão em Wahington. A Marinha alegou que só ela tinha capacidade para fazer o lançamento. A Força Aérea replicou que a missão ainda era dela. A fim de evitar um entrevêro e a necessidade de se levar o problema à Junta de Chefes de Estado-Maior para decisão, a comissão decidiu fazer outra tentativa logo que possível. Os representantes de informações da Agência de Informações da Defesa objetaram a isso alegando que deveria ser escolhido outro local porque os norte-vietnamitas estavam completamente cientes do que pretendíamos e estariam preparados para derrubar outra aeronave que voasse na mesma rota. Arguiu-se que não havia tempo para replanejar outra rota de vôo e a decisão de tentar novamente contra o mesmo alvo recebeu a concordância de todos os participantes, inclusive do representante da Agência de Informações da Defesa. O C-130 foi despachado dois dias depois.

na primeira tentativa de aproximação para o lançamento.

Intimamente ligado ao problema de as comissões terem uma perspectiva limitada da realidade está o fato de que é difícil, se não impossível, atribuir responsabilidade a qualquer indivíduo ou órgão dentro da comunidade de informações por seus fracassos. Cada componente despende tremenda quantidade de energia cobrindo seus próprios passos sempre que surge uma situação de crise. Não é tanto a substância do que está transpirando que preocupa os chefes de determinado órgão mas sim qual a imagem que ficará de sua organização na análise final. Há tanta superposição de responsabilidades entre os vários componentes que na realidade ninguém tem responsabilidade.

Em 1968 o Vice-Almirante Vernon Lowrance, vice-diretor da Agência de Informações da Defesa, talvez inconscientemente, forneceu provas das atitudes que prevalecem no topo da comunidade de informações. Na ocasião ele estava sendo criticado por uma sub-comissão da Câmara de Deputados sobre a falta de iniciativa de sua agência durante a crise do PUEBLO. O deputado Jamie Whitten e o almirante tiveram o seguinte diálogo:

WHITTEN: A Força Aérea Sul-Coreana estava a uma distância de 15 a 20 minutos do PUEBLO e ninguém pensou em obter a aprovação das Nações Unidas para que essa força viesse em socorro do PUEBLO. Isso é deixar de agir adequadamente ou deixar de obter informações?

LOWRANCE: Não acho que isso esteja no campo das informações.

WHITTEN: As informações não sabiam onde a Força Aérea Sul-Coreana estava?

LOWRANCE: Certamente que sabia.

WHITTEN: As informações não sabiam que um navio desarmado navegava em grande proximidade de forças antagônicas tais como as da Coreia do Norte?

LOWRANCE: Sabiam sim. As informações sabiam que o barco se achava lá.

WHITTEN: As informações não sabiam que poderia haver certa razão em achar-se que poderiam ser lançados ataques, pois o inimigo fizera repetidas passagens nas proximidades? As informações desconheciam isso?

LOWRANCE: É claro que as informações sabiam disso.

WHITTEN: As informações não sabiam que, se houvesse o ataque, nós precisaríamos de alguém para vir em socorro? As informações não sabiam disso?

LOWRANCE: É claro que as informações sabiam disso.

Um estudo especial para se fazer com que pontos de vista pouco ortodoxos, profundos, e perspectivas individuais sejam encorajadas em vez de desencorajadas pelo sistema.

O processo decisório na comunidade de informações é semelhante ao empregado nas Forças Armadas. Isso acontece em grande parte porque os militares desempenham um papel tão importante nas informações e são o seu principal consumidor. Um estudo objetivo dos fatos, do processo decisório usado pela Junta de Chefes de Estado-Maior, feito pela Junta Presidencial Fita Azul, revelou as falhas básicas do sistema militar. As mesmas falhas existem no sistema de comissões empregado pela comunidade de informações e as revelações da Junta Fita Azul têm igual validade e peso para a comunidade de informações.

A Junta Fita Azul disse no seu relatório que "a Junta de Chefes de Estado-Maior adota procedimentos no seu processo decisório que são pesados e lentos, mas a sua deficiência mais séria é o incentivo criado pela unanimidade, a conciliação de pontos de vista e a acomodação mútua de opiniões das Forças Armadas. As pressões para se obter a unanimidade são tão fortes que em 1969 a Junta tomou resoluções unânimes em todos os assuntos levados a sua consideração menos 0,8%. No triênio 1966-68 a Junta discordou em apenas dois décimos de um por cento dos assuntos levados à pauta. Esse processo entra em choque contra a probabilidade de a Junta defrontar-se com questões claramente difíceis e potencialmente divisórias de opinião. As repetidas negociações das comissões tendem a reduzir as questões debatidas a um nível de conciliação que ou evita a eclosão de conflitos potenciais ou serve de substituto para uma solução que pode ser aceita em uma base de compensações mútuas. Fica perdida no processo a vantagem de uma comissão mista que, de maneira ideal, devia ser capaz de fornecer um ponto de vista mais nacional que as comissões voltadas para os interesses da sua Força Armada unicamente. Isto acontece porque os procedimentos adotados colocam o membro do grupo misto no processo em uma posição pouco melhor do que a de um coordenador de pontos de vista das diversas Forças Armadas."

O Vietnã serve de exemplo como o campo mais proeminente onde são asfixiados os pontos de vista não-ortodoxos, dentro da comunidade de informações. O termo não-ortodoxo significa, nesse caso, qualquer ponto de vista ou opinião que afirme que os Estados Unidos não estão ganhando. Dentro da estrutura militar de informações, "não-ortodoxo" serve para designar qualquer opinião que discorde da maneira do General Westmoreland conduzir a guerra. Este general e seus assessores da Força Aérea estavam conven-

representava o clássico problema militar de encontrar um ponto de estrangulamento" onde o fluxo de material bélico pudesse ser cortado com eficácia. Os navios mercantes soviéticos e chineses faziam escalas de rotina no porto; muitos navios de nações da Europa Oriental também paravam ali. O General Westmoreland e seus assessores eram de opinião que esses navios simplesmente tinham de estar transportando material bélico. As melhores informações de que dispúnhamos punham essa ideia em dúvida. Relatórios de agentes na Turquia, estivadores em Cingapura, fotografias aéreas e informações do sistema COMINT, tudo indicava que os soviéticos despatchavam suprimentos de guerra, não por via marítima, mas por via terrestre, através da China, para evitar uma confrontação em mar aberto com os Estados Unidos. O Governo aceitou o ponto de vista da comunidade de informações e estabeleceu áreas de bombardeio restritas em torno do porto a fim de restringir a possibilidade de que uma embarcação mercante soviética ou do mundo livre pudesse ser atacada por engano. Os elementos de operações do Pentágono "chiamam" abaixo dessa restrição e nunca realmente aceitaram a estimativa do pessoal de informações nessa questão. Vieram à Divisão do Extremo-Oriente da Agência de Informações da Defesa com uma solicitação para que as informações apoiassem um aumento dos ataques aéreos na área e em torno da área do porto de Haiphong. A Agência de Informações da Defesa recusou-se a apresentar uma estimativa indicando claramente que as informações não podiam apoiar o ponto de vista de que material bélico estava entrando no país via Haiphong. Em vez disso eles descreveram Haiphong como "um importante ponto para onde estavam sendo transferidos suprimentos de guerra." Era uma linguagem muito ambígua, como se os suprimentos atravessassem a fronteira chinesa e de alguma maneira terminassem no porto de Haiphong para outro despacho na direção sul, onde se processavam as operações bélicas. A Agência de Informações da Defesa elaborou então uma lista de diversas centenas de pequenos e insignificantes alvos na área de Haiphong e em torno desta, relacionando-os como cruciais e sugerindo que o efeito cumulativo de se atingir todos esses dutos ou mais ancoradouros de barcas e "ferry-boats", desvios ferroviários, pontes e intercessões de estradas teria o mesmo efeito de que arrasar o porto de Haiphong: foi novamente um triunfo da arte de conciliação e sem dúvida um grande conforto para os muitos pilotos derrubados naquela área fortemente defendida.

Um outro caso de asfixia de pontos de vista não-ortodoxos ocorreu muito antes da ofensiva Tet desfechada em janeiro de 1968, quando a concentração inimiga na base americana de Khe Sanh,

clusão de que ela progredia de maneira altamente insatisfatória. Deve-se lembrar, contudo, que a CIA não tomou essa iniciativa senão depois que o Exército dos Estados Unidos venceu a disputa para ficar encarregado do programa no Vietnã do Sul. Enquanto a CIA comandou o espetáculo — do início da década de 1960 até os fins de 1967 — não houve uma única estimativa sobre o assunto que chegasse à conclusão que ele "progredia de maneira altamente insatisfatória." Ao invés disso, todas as estimativas chegavam às mesmas não-conclusões: por um lado as coisas não vão tão bem, mas por outro nós estamos trabalhando com grande eficiência.

Além disso, a CIA teve êxito em manter fora da atenção pública as fracassadas incursões tipo comando contra o Vietnã do Norte que começaram nos primeiros anos 60. Foi somente depois do incidente no golfo de Tonkim, em agosto-setembro de 1964, que alguma luz por parte da opinião pública começou a ser lançada sobre as operações marítimas de iniciativa da CIA. Os casos de fracasso ultrapassaram de muito os de sucesso. O grupo de elementos do Pentágono encarregado de supervisionar as operações para militares semelhantes às levadas a efeito contra o Vietnã do Norte foi propositadamente mantido no escuro sobre as incursões lançadas pela CIA àquele país até depois que estourou o escândalo do golfo de Tonkim.

Um outro incidente em que a CIA preferiu proteger seus próprios interesses não confessados ocorreu em uma sala de reuniões em Washington, no início de 1967, quando Stokely Carmichael, o líder militante negro, estava de viagem para o Vietnã do Norte. Um oficial de serviços clandestinos contou-me que foi convocada uma reunião pelo FBI a fim de discutir a possibilidade de se criar uma situação na qual Carmichael se visse publicamente desacreditado. Queriam realizar essa operação enquanto o líder negro estivesse em Hong Kong. A CIA lançou água fria na fervera — não com base no que se poderia esperar, mas sim porque o incidente poderia fazer perigar certas operações que a Agência vinha realizando naquela colônia britânica, onde a CIA se acha constantemente em guerra não apenas contra o comunismo mas mais diretamente contra o serviço de informações da Inglaterra.

Os casos de auto-interesse entre os órgãos militares são numerosos. Com muita frequência a principal preocupação dos militares no campo das informações é fazer com que estas apoiem as solicitações de verbas para os gastos militares. Já foram registrados inúmeros desses casos. Durante a Guerra do Vietnã desenvolveu-se muito uma outra faceta dos auto-interesses militares. Os relatórios e avaliações de informações elaborados em Washington tornaram-se, com efeito, "boletins de notas" sobre a atuação das Forças Armadas.

quatro ou mais anos pela leitura de tudo que o estado-maior geral do Exército Norte-Vietnamita escrevia ou falava em público, comparando-o com as operações verdadeiras no campo de batalha, elaboramos um documento que concluiu que o inimigo planejava uma finta em Khe Sanh. Esboçamos uma provável linha de ação inimiga destinada a atrair forças americanas para aquela área de modo que as populosas planícies costeiras ficariam fracamente defendidas. O documento concluiu dizendo que seria pouco avisado reagir à concentração inimiga em Khe Sanh. Isto naturalmente entrava em contradição direta com a opinião do General Westmoreland e de seus assessores, que na ocasião afirmavam que o inimigo se concentrava para outra batalha decisiva como Dien Bien Phu. Os indícios foram levados ao vice-diretor da Agência de Informações da Defesa em uma sessão de orientação na qual se sugeriu que nossa idéias fossem levadas à Junta de Chefes de Estado-Maior e ao estado-maior do General Westmoreland em Saigon. Essa recomendação causou hilaridade na sala, primeiro por parte do general e depois em ordem hierárquica, pelos seis coronéis presentes. "Como é que é possível que vocês saibam mais sobre essa situação do que o General Westmoreland?" perguntaram-nos. Sugerimos que nossa perspectiva talvez se acrescentasse à dele ou pelo menos lhe permitisse olhar as coisas diferentemente do que seu estado-maior lhe induzia a ver todo dia. O documento nunca saiu da Agência. O general declarou que ele não estava ali para contradizer comandantes de forças em operação, mas sim para apoiá-los. Conforme realmente aconteceu, os norte-vietnamitas não assaltaram a base de Khe Sanh. Atrairam um número considerável de batalhões de combate americanos para longe das planícies costeiras e, em vez da esperada ação, lançaram a ofensiva Tet que varreu as cidades e aldeias do litoral baixo do Vietnã do Sul.

A arena dos interesses inconfessados é, na melhor das hipóteses, espalhafatosa. Ninguém dentro da comunidade de informações está imune de crítica nesse particular. Algumas pessoas que escreveram sobre a CIA defenderam-na com força como sendo o único órgão em Washington que não ataca os outros, o único do qual se pode depender para a apresentação de um ponto de vista imparcial. Bem, por mais verdade que isso possa ser, eu vi não obstante funcionários da CIA fazendo suas jogadas com o mesmo ímpeto com que a maior parte dos vociferantes coronéis do Exército defendem uma solicitação de verba. O NEW YORK TIMES afirmou que a CIA era o único órgão dentro da estrutura de informações com coragem para apresentar ao Presidente Johnson um quadro verdadeiro do trabalho de pacificação no Vietnã do Sul. A CIA incentivou realmente e promoveu uma Estimativa Nacional de In-

Durante os primeiros dias de bombardeio do Vietnã do Norte, por exemplo, o Exército, que desenvolvia esforços para uma grande concentração de forças terrestres americanas, queria mostrar que as forças do Vietnã do Norte derramavam-se no Vietnã do Sul em proporções nunca dantes alcançadas. Ao mesmo tempo a Força Aérea queria provar que sua campanha de bombardeios contra o Norte era um êxito indescritível. A solução para essa situação basicamente contraditória foi entregue a uma comissão em Washington composta de funcionários de informações dos quadros da Agência de Informações da Defesa e representantes das seções de informações dos estabos-maiores de cada uma das Forças Armadas. Seus membros deveriam estudar todos os relatórios e elaborar por consenso uma avaliação mensal do progresso das operações. Possuindo oficiais quase em número igual na Agência de Informações da Defesa, o Exército e a Força Aérea nunca admitiram realmente que esse conflito existia. Cada mês era acrescentada ao relatório uma frase-padrão para agradar tanto a uma como a outra força armada. Essa frase era: "A infiltração inimiga continuou em proporções mais elevadas que o mês passado, contudo, o efeito cumulativo do bombardeio dos Estados Unidos tem feito diminuir sensivelmente sua capacidade de montar uma ofensiva em larga escala." Na realidade não interessava saber-se que não havia quaisquer provas de que o inimigo estava planejando uma ofensiva em larga escala.

Um outro conflito entre a Força Aérea e a Marinha ocorreu quando os norte-vietnamitas criaram uma força aérea própria com aviões MIG soviéticos. A divisão de tarefas entre unidades aéreas da Força Aérea e da Marinha que realizavam incursões contra o inimigo tinha sido planejada de tal forma que a Marinha, que operava de porta-aviões no golfo de Tonkin, atacava alvos ao longo do litoral e mais para o interior até a área de Hanói. A Força Aérea, que baseava seus aviões principalmente na Tailândia, era responsável por alvos mais para o interior e os que se encontravam a oeste de Hanói. Aproximadamente três meses depois da criação da Força Aérea Norte-Vietnamita, a Força Aérea Americana ficou muito perturbada porque a Marinha estava derrubando bastante mais MIGs do que eles. A razão, naturalmente, era que as defesas com esquadrihas de MIGs estavam dispostas em aeroportos perto das grandes cidades como Hanói e Haiphong, onde se notava forte resistência do inimigo. A Força Aérea, por outro lado, encontrava pouca resistência por parte de MIGs inimigos, pois seus aviões provinham da Tailândia. Essa situação foi finalmente resolvida remanejando-se os limites de operações daquelas duas forças armadas, de modo que a Força Aérea pudesse atacar alvos perto de Hanói. A situação

de MIGs derrubados. Era composta de homens da Agência de Informações da Defesa e de cada uma das seções de informações dos estabos-maiores interessados. Seus membros tinham como obrigação estudar diariamente os relatórios operacionais e de informações chegados das unidades em campanha e contar os MIGs derrubados, bem como registrar as perdas americanas. Logo ficou evidente que os norte-vietnamitas tinham um conjunto de pilotos bastante eficientes. Era impressionante o número de aparelhos americanos derrubados. As duas Forças Armadas começaram então uma outra competição para ver quem perdia mais aviões para os MIGs. Era claro que a força com o menor número de aparelhos perdidos venceria o páreo. Isso tornou o trabalho da comissão praticamente impossível. Como as sortidas de bombardeio contra o Norte encontravam também fogo antiaéreo convencional, mísseis terra-ar SA-2, além dos aviões MIG, era às vezes difícil dizer exatamente que sistema defensivo havia derrubado um jato americano. As reuniões da comissão transformaram-se em verdadeiras brigas de cão-e-gato, os representantes da Marinha insistindo que um avião da Marinha havia sido derrubado por um míssil e não por um MIG — passando assim a ser mais "respeitável" ser derrubado por um míssil do que por um avião. O representante da Força Aérea discordava, insistindo que as provas em seu poder mostravam que o jato da Marinha fora derrubado por um MIG. Uma vez terminado esse caso o oficial da Força Aérea ficava em palpos de aranha pois tinha de defender a perda dos aviões da Força Aérea e via-se imprensado por todos os cantos pelo oficial da Marinha. Surgiu finalmente um sistema de concessões mútuas através do qual os homens da Marinha e da Força Aérea acordavam antes da reunião sobre que percentagem eles concederiam ao outro para finalidades de registro oficial.

Talvez a falha mais gritante nesse método de comissões ficaram encarregadas de problemas espinhosos é que elas são formadas por homens de diversas especialidades. A CIA estava por cima em Washington e assim dominava muitas das comissões formadas por representantes de diversos órgãos. Isso não acontecia porque seus elementos eram mais espertos mas porque a CIA fazia menos rodízio nos seus postos de serviço. Seus elementos raramente eram transferidos para fora da cidade e assim tornavam-se peritos nas técnicas de conferências e sobrepujavam os representantes das Forças Armadas e do Departamento de Estado. Uma deficiência do sistema da CIA que geralmente passa despercebida pelos elementos do Departamento de Estado e Departamento da Defesa é que o pessoal da Agência que trabalha no setor de produção de informações normalmente usa os cargos nas comissões como um "depósito de lixo" para seus elementos de menor competência. Postos no

para a CIA e são mantidos extremamente ocupados por outros problemas montanhas de papel que esse tipo de trabalho geralmente produz.

Quando se iniciaram as conversações de paz em maio de 1968 na cidade de Paris, foi considerado conveniente formar-se uma comissão mista para estudar os desenvolvimentos diários no campo de batalha e no campo diplomático a fim de dar apoio à missão de paz em Paris. As expectativas eram altas nessa ocasião de modo que a Junta de Chefes de Estado-Maior escolheu os homens "mais duros" entre os disponíveis para a função. Puseram a Agência de Informações da Defesa fora da jogada tendo cuidado para que seus representantes fossem militares pelo menos um posto acima dos representantes da Agência e das seções de informações dos estados-maiores das Forças Armadas. O resultado natural dentro do Pentágono foi a predominância do ponto de vista da Junta de Chefes de Estado-Maior, o qual na época era: "Não vamos ceder um milímetro àqueles filhos da mãe." A guerra não terminou ainda, pensava a Junta, e ela simplesmente estava querendo continuar com a luta, fingindo que as conversações de paz não existiam. Cada vez que os norte-vietnamitas tentavam manipular os acontecimentos do campo de batalha com proveito para suas necessidades diplomáticas na mesa de conferência, os representantes da Junta punham a boca no mundo e faziam valer sua opinião que a Junta pulcarmaria nos combates terrestres não tinha qualquer importância diplomática. Ao invés disso eles insistiam em dizer que isso era mais uma prova de que os norte-vietnamitas e os vietcongues estavam em dificuldades devido às ações agressivas das forças terrestres americanas. Esse modo de pensar se adequava a idéias preconcebidas de homens como Walt Rostow, o assessor do Presidente Johnson para assuntos de segurança nacional e tiveram uma influência direta nas instruções enviadas a Paris pela Casa Branca. Pelo menos três episódios como este ocorreram entre maio e setembro de 1968, perdendo-se três oportunidades de se chegar antecipadamente a um acordo sobre o fim da guerra.

A Agência de Informações da Defesa logo percebeu que a comissão que tratava das conversações de paz em Paris dentro do Pentágono poderia ser uma arena na qual se desenvolvesse uma série de atritos entre seus elementos e os representantes da Junta de Chefes de Estado-Maior. Escolheram então gente que sabia como manobrar com os elementos da Junta. Na nossa seção foi escolhido um coronel do Exército a fim de apresentar as informações obtidas de fontes orientadas para o Vietnã do Norte. Esse homem tinha acabado de chegar à Agência de Informações da Defesa depois de sete anos de serviço com forças americanas na Europa Ocidental. Solicitaram-me que lhe desse uma orientação do que acontecia na nossa seção, de modo que ele se familiarizasse com os assuntos em

pagar. Uma das primeiras perguntas que ele fez foi: "Mas afinal de contas onde e mesmo esse Vietnã? Não sei merda nenhuma acerca dessa parte do mundo. O mais perto que cheguei foi no Japão, em 1952, quando passei lá um ano a serviço." Não é preciso dizer que esse homem jamais levantou qualquer voz discordante nas reuniões da comissão sobre as conversações de paz.

Um dos casos mais espantosos de uma comissão em ação refer-se ao problema do efetivo das forças comunistas vietnamitas no Vietnã do Sul — uma controvérsia que agitou a comunidade de informações há cinco anos.

O assunto poderia ser logo posto de lado como mais uma outra simples batalha burocrática a não ser pela dura realidade de ter tido uma influência direta na estratégia militar americana e no fim das contas — no número de vidas americanas perdidas na guerra. Se o problema tivesse sido abordado de maneira inteligente, cerca de 20.000 dessas vidas poderiam ter sido poupadas.

No início de 1964, quando as forças inimigas eram avaliadas em 35.000 homens, a questão era de natureza acadêmica na qual mergulhavam preguiçosamente especialistas americanos em Saigon e uns poucos em Washington. Eram usados métodos de registro tradicionais nos Estados Unidos e ninguém se preocupava com o fato de as perdas inimigas, por exemplo, não estarem sendo levadas em conta. Uma vez identificado um batalhão inimigo através de interrogatórios de prisioneiros de guerra, registravam-no simplesmente como uma unidade de efetivo completo, com 500 soldados armados de fuzil, a despeito de saber-se que a unidade tinha entrado em combate com forças sul-vietnamitas e havia sofrido perdas durante certo período. O ponto central da questão era que dava muito trabalho proceder de outra forma, o método tradicional só permitia agir da forma que se agia, e, francamente, o Governo dos Estados Unidos não estava absolutamente interessado no assunto.

As coisas mudaram drasticamente nos fins de 1964, quando o efetivo da tropa inimiga alcançou um nível estimado de 61.000 homens e os Estados Unidos pesavam os prós e contras de se envolverem na guerra terrestre. Teve lugar então um processo de conciliação de interesses, fundamental e irreparável, em dezembro daquele ano, quando a Agência de Informações da Defesa concordou com a solicitação do comando militar em Saigon para que este assumisse a responsabilidade do problema, solicitação esta pouco comum e contrária à prática tradicional, que já havia provado que uma unidade em campanha tende a "adequar" as avaliações sobre o efetivo inimigo com base em considerações tais que mostrem o êxito das operações terrestres americanas ou o desejo de aumentar a capacidade militar total americana. De 1964 a 1970 a Agência de Informações da Defesa manteve menos de uma dúzia de homens

soas apoiadas por computadores. Não é preciso dizer que a Agência tornou-se simplesmente um elo de transmissão dos pontos de vista de Saigon, em vez de ser um participante ativo, supervisionando o processo de informar o Presidente do efetivo e das possibilidades do inimigo como seus regulamentos exigiam. Alegou-se contudo que era uma guerra estranha que precisava de métodos estranhos.

Diversos incidentes podem ilustrar o efeito dessa conciliação, "martelada" por uma comissão no Pentágono nos fins de 1964.

A comunidade de informações em Washington durante o ano de 1965 formou uma comissão para estudar as alterações mensais do poderio inimigo, a fim de se manter a par dos desenvolvimentos. Essa comissão descobriu imediatamente que o comando do Exército em Saigon era a única fonte de informação. Para compensar essa unilateralidade a comissão evitou a difícil decisão de fazer com que Washington reassumisse a responsabilidade sobre o assunto e, ao invés disso, imaginou uma série de solicitações para que fossem realizados estudos detalhados sobre a história das unidades inimigas, as práticas de recrutamento, o treinamento e o sistema logístico. O oficial do estado-maior do General Westmoreland responsável pelas informações, um general do Corpo de Fuzileiros Navais que não apreciava grandemente o Exército, concordou e incumbiu seus homens de fornecer a Washington estudos e as informações básicas em que se baseavam esses estudos.

O efetivo de homens dos norte-vietnamitas era então estimado em 221.000, com um espantoso aumento de 160.000 em menos de um ano; foi sobre esses cálculos que se baseou o aumento dos efetivos americanos de 23.000 para 180.000 homens. Quando chegaram os estudos e as provas básicas o material foi passado em revista e erros clamorosos — contagem dobrada, uso de codinomes para representar três ou quatro batalhões para a mesma unidade, lançamento do 48.º Batalhão, erroneamente relacionado como 84.º, como se fossem duas unidades diferentes — permitiram à CIA concluir que o efetivo inimigo era talvez 120.000 e não 221.000.

Durante a guerra de telegramas e memorandos que se seguiu o general dos Fuzileiros Navais foi substituído por um general do Exército. Logo depois as solicitações que Washington fazia passaram a ser respondidas por telegramas assim: "As atuais solicitações para apoio das unidades terrestres americanas excedem de muito as possibilidades do estado-maior. Elas terão, entretanto, a mais alta consideração." É lógico que as solicitações partidas de Washington não tiveram consideração — nem alta nem baixa — daí em diante. Os estudos cessaram abruptamente de chegar de Saigon.

Em 1967 o Comando Militar do Exército em Saigon estimava o efetivo inimigo em cerca de 282.000 homens. A Agência de Infor-

com base em estudos independentes de documentos subtraídos aos militares em Saigon (uma interessante guerra dentro de outra guerra em que assessores da CIA no Vietnã enviavam "relatórios de contato" toda vez que tomavam uma cerveja com um soldado), achava que o inimigo estava recrutando muito mais homens das aldeias sul-vietnamitas do que os militares americanos pensavam (a razão dessa discrepância sendo o fato de os militares estarem então encarregados do programa de pacificação). A estimativa da CIA era de cerca de 360.000.

Em 1967 a brecha aumentou. O comando militar em Saigon desenvolveu a idéia do "ponto de cruzamento — um cálculo feito por computadores em que entravam elementos tais como "taxa de baixas", "contagem de corpos", "tendências do recrutamento", "dados demográficos sobre o Vietnã do Norte", "armas inimigas capturadas" e, para culminar, um "perfil" da eficácia em combate do soldado americano e do soldado comunista. Juntos esses elementos projetavam um ponto no futuro (que se definia como sendo novembro de 1971) no qual o inimigo "cruzaria" uma linha divisória imaginária e começaria a declinar para a sua virtual extinção estatística. No início de 1967, com base nesses cálculos, começou uma série interminável de declarações sobre "a luz no fim do túnel", culminando com a feita pelo General Westmoreland, em novembro de 1967, de que "a vitória está à vista". Nessa ocasião o comando militar em Saigon "provava" sua tese com estimativas que colocavam o efetivo inimigo em 260.000, dando uma redução de 22.000 em 1967. A CIA avaliava esse efetivo, por outro lado, em cerca de meio milhão de homens. Essa diferença era mostrada nos gráficos e diapositivos coloridos da comunidade através de longas "notas de rodapé explicativas", mostrando as "metodologias divergentes" e dando a entender que, a despeito da grande diferença, tratava-se de um problema esotérico de informações que não deveria afetar o esforço de guerra e as decisões sobre políticas a serem adotadas. Os principais arquitetos da política fugiam compreensivelmente de mergulhar com muita profundidade no problema devido a sua complexidade e aparente impossibilidade de solução. Os "falcões" olhavam para o comando militar em Saigon à procura de apoio, as "pombas" faziam o mesmo em relação à CIA e as decisões eram tomadas através de conciliação dos pontos de vista ou tomando-se uma média dos números apresentados. Quando o Presidente Johnson pediu uma estimativa nacional de informações no verão de 1967, a comunidade batalhou quatro meses e finalmente elaborou uma estimativa que dizia que o efetivo da tropa inimiga se colocava entre 200.000 e 300.000 homens. Uma nota de rodapé de duas páginas explicava a contagem de corpos, taxa de baixas, recrutamento e infra-estrutura política e explicava que seguindo-se uma linha de raciocínio podia chegar a um efetivo de meio milhão,

Nesse interim a guerra continuava. O inimigo, sem tomar ciência de que havia ultrapassado do "ponto de cruzamento", invadia em massa as cidades da planície costeira do Vietnã durante os feriados do Ano Novo Lunar de 1968, enquanto o General Westmoreland tinha suas tropas desdobradas na zona das terras altas, de pouca população, e na Zona Desmilitarizada, onde ele esperava um encontro final em Khe Sanh. Sua estratégia de guerra de atrito — baseada inteiramente nas estimativas de seção de informações de seu estado-maior sobre o efetivo da tropa inimiga — previa que encontrando-se, fixando-se e combatendo-se o inimigo em um terreno sem grande taxa populacional e muito acidentado (onde se perderam 30.000 vidas americanas) seria possível expulsá-lo do país e vencer a guerra. (Um reparo interessante no que diz respeito a essa estratégia é que ela foi a razão maior pelo estabelecimento de bases norte-vietnamitas no Camboja.) Se as estimativas sobre o efetivo inimigo tivessem sido mais realistas e objetivas, talvez tanto o general quanto os estrategistas em Washington teriam percebido nos fins de 1966 que se teria obtido mais coisas e com menos combates e menos cerca de 20.000 mortes de americanos pela concentração na defesa das populosas zonas costeiras do Vietnã do Sul, onde o tipo de combate dependia principalmente das possibilidades logísticas inimigas e onde a luta teria sido preponderantemente entre pequenas unidades em vez de o ser entre grupos do escalão divisão.

Durante esse período de cinco anos o desempenho dos altos funcionários de informações só pode ser descrito como infantil. Se, por exemplo, a Agência de Informações da Defesa tinha conhecimento do fato de que a CIA ia enviar uma equipe de analistas a Saigon para procurar novas informações, o general que era o diretor na ocasião sentia-se obrigado a telegrafar com antecedência para Saigon para informar que a CIA estava a caminho. Se os homens da CIA viessem até a Agência de Informações da Defesa para discutir o problema, os elementos deste órgão tinham instruções de seu diretor e dos vice-diretores para retirar os gráficos da parede, esconder estudos que estivessem fazendo e não partilhar qualquer informação com a CIA. O mesmo acontecia quando os elementos da Agência de Informações da Defesa iam até a CIA, onde os GS-17 e GS-18 — civis com hierarquia correspondente a de generais — expediam ordens semelhantes.

Há uma diretrix do Conselho de Segurança Nacional que esboça uma divisão de esforços razoável entre os diversos órgãos envolvidos com o trabalho de informações. O Departamento de Estado é encarregado de todas as informações econômicas e políticas relativas ao mundo livre. A CIA faz o mesmo para o mundo comunista. A Agência de Informações da Defesa é encarregada dos assun-

o FBI e a Agência de Segurança Nacional trabalham nas suas áreas especializadas.

Na execução, contudo, essa diretrix vem ficando sujeita ao gosto pessoal do chefe de cada um dos órgãos, e em diferentes períodos desde 1947, eles a seguem em diferentes graus de franqueza e honestidade. A tendência geral, entretanto, tem sido o afastamento da idéia central da divisão racional do trabalho. Cada órgão desenvolveu "rebetos" particulares, que se multiplicaram e cresceram muito durante o correr dos anos. O resultado natural tem sido o enfraquecimento das linhas de responsabilidades dentro da comunidade. O "bolo" de informações hoje em dia não está sendo dividido entre todos. Cada órgão dentro do campo das informações ganha a sua porção de cada fatia, racionalizando o seu envolvimento com argumentos apenas parcialmente válidos.

Este processo começou cedo na vida da comunidade de informações. Lyman Kirkpatrick mostra em THE REAL CIA que logo depois de o Presidente Truman ter estabelecido o Grupo de Informações Centrais, em 1946, começou a duplicação de esforços. "Quando a Divisão de Serviços Especiais foi dissolvida em 1945, escreveu ele, sua grande seção de pesquisa e análise já tinha sido transferida intacta para o Departamento de Estado para formar o núcleo da sua seção de pesquisa de informações. Quando Truman organizou o Grupo de Informações Centrais, no ano seguinte, o conceito básico era que ele reuniria toda a pesquisa levada a efeito por outros órgãos — o Departamento de Estado, o Exército, a Marinha, etc. A Agência prepararia apenas o produto final destilado necessário aos estrategistas políticos. Faria isso com um pequeno quadro de civis de carreira mais alguns elementos emprestados ao Grupo pelos outros órgãos. Esse conceito teve uma vida muito curta. O General Hoyt Vandenberg, que substituiu o Almirante Sidney Souers, primeiro diretor do Grupo, e os homens que ele trouxe consigo, tinham idéias diferentes de como o assunto deveria ser tratado. Quando ele passou em revista os planos da seção de pesquisa do Grupo, ele jogou fora as modestas propostas para um quadro de efetivo de cerca de oitenta pessoas e disse aos planejadores que voltassem com um organograma de cerca de oitocentos homens. Queria que o Grupo fosse capaz de fazer pesquisas em profundidade, agindo assim como autoridade suprema no campo das informações. Assim, a observação jocosa que percorria os corredores da seção de pesquisa da CIA logo depois que esta evoluiu do Grupo de Informações Centrais era "maior que o Departamento de Estado em 1948". (Bigger than State in 48).

Um exame casual dos organogramas da CIA, da Agência de Informações da Defesa e de outros componentes da comunidade de informações hoje em dia não revelará a extensão da duplicação de

Nenhuma área das informações fica de fora. A Agência de Informações da Defesa tem cerca de quinhentos analistas trabalhando em assuntos econômicos tais como comércio internacional, transporte e comunicações, agricultura, demografia e desenvolvimento industrial em escala mundial. Tanto a CIA como a Agência de Segurança Nacional têm pelo menos um número igual de elementos trabalhando exatamente nos mesmos problemas. A misteriosa arte da foto-informação, que ganhou grande divulgação através do incidente do avião U-2, desenvolveu-se tremendamente até atingir uma dimensão total de uma subcultura das informações. Cada um dos componentes da comunidade tem a sua falange de "foto-intérpretes", trabalhando com todo vigor à procura de algo que tenha escapado aos outros órgãos. O problema de interpretar os acontecimentos políticos e diplomáticos, que pelo regimento interno deveria caber ao Departamento de Estado e à CIA, é atacado com agressividade pela Agência de Informações da Defesa e pelas seções de informações dos estados-maiores das Forças Armadas, bem como pela Agência de Segurança Nacional. Talvez a maior quantidade de duplicações ocorra dentro dos elementos encarregados da área de Ciência e Tecnologia da comunidade. Os estados-maiores das Forças Armadas mantêm seções dessa especialidade em Washington e são apoiados por análises maciças nos diversos arsenais e laboratórios que possuem. Tanto a Agência de Informações da Defesa como a CIA têm importantes subelementos engajados profundamente no campo da Ciência e Tecnologia. A Agência de Segurança Nacional gasta talvez um quinto de todos os seus esforços nesse complexo campo de ação. Aqui também, como acima, há apenas diferenças muito pequenas nas coisas que cada um desses órgãos estuda e sobre as quais faz relatórios.

O resultado dessa duplicação de esforços é uma forma contuada de incesto profissional pelo qual os funcionários de informações da CIA elaboram um estudo somente para vê-lo despedaçado e refutado por funcionários de informações da Agência de Informações da Defesa, da Agência de Segurança Nacional e do Departamento de Estado. Eles então formam uma comissão mista e aplaenam suas diferenças. Para a "plebe" que trabalha no campo das informações a coisa é muito divertida e às vezes até desafiadora. Até que se tenha mais experiência fica-se a pensar que se está participando da elaboração da estratégia política. Para os elementos que não estão mais deslumbrados com esse entretivero burocrático, a coisa parece como que um exercício estéril, uma espécie de vai-mais-não-vai, ou ficar ouvindo dois soldados tentando contar vantagens um sobre o outro a respeito de suas alegadas proezas sexuais durante a última licença de três dias.

sa estratégia, na Divisão de Informação, o órgão quer dar a entender que essa seção tem um papel único dentro da comunidade. Sua principal atribuição é a informação militar, contrariando a direção do Conselho de Segurança Nacional sobre a quem cabe essa área. Porta-vozes de fala fácil desbordam esse obstáculo observando que a Seção de Pesquisa Estratégica com as suas várias centenas de analistas abarca apenas uma visão estratégica dos assuntos de informações militares. A seção nasceu, eles querem que acreditemos, porque o Departamento de Defesa estava envolvido demais nos detalhes do dia-a-dia das informações militares para poder fornecer à comunidade o tipo de pensamento estratégico que era exigido. Trabalhei nas seções, tanto na CIA como na Agência de Informações da Defesa, que lidam com informações militares e posso afirmar que esse tipo de raciocínio é pura balela burocrática. As diversas centenas de homens e mulheres da CIA que trabalham com informações militares fazem exatamente o mesmo tipo de serviço que as diversas centenas de analistas na Agência de Informações da Defesa fazem. Seguem os detalhes do dia-a-dia com o mesmo entusiasmo. Seu pensamento estratégico não vai além do da Agência de Informações da Defesa. Não fornecem perspectivas especiais que sejam diferentes das fornecidas pelos militares. A razão verdadeira pela qual foi organizada a Seção de Pesquisa Estratégica (que não é necessariamente uma razão sem validade) é que a parcialidade dos relatórios enviados pelos elementos de informações militares havia atingido tal ponto que a CIA simplesmente não acreditava que seus uniformizados estivessem lidando com honestidade naquele campo. A CIA sentiu-se obrigada a fazer com que a Agência de Informações da Defesa procedesse honestamente e, naturalmente, o único modo de fazer isso era organizar uma seção que fizesse a mesma coisa e depois comparar a qualidade dos resultados. Essa mesma atitude é difundida por toda a comunidade. A Agência de Segurança Nacional, por exemplo, não deve por seu regimento interno elaborar estudos completos de informações. É simplesmente uma cadeia de transmissão, fornecendo traduções de material esotérico para a análise dos outros membros da comunidade. Em 1966, contudo, a Agência viu-se obrigada a começar a expedir uma série de relatórios de informações diários, semanais e mensais, que levavam o órgão ao campo dos produtos acabados de informações; colhia dados brutos, apresentava-os de maneira analítica racional e tirava conclusões daqueles dados. A Agência argumentou na ocasião que fazia isso simplesmente para fornecer aos estrategistas políticos um esboço analítico prático do que acontecia no Vietnã, no campo das informações eletrônicas. Essa argumentação não conseguiu fazer com que a Agência se limitasse a expedir relatórios apenas sobre o Vietnã. Dentro de alguns

tido mais amplo se se pressupõe que os homens da CIA e dos outros órgãos estão motivados pelo desejo de servir aos interesses da nação e não simplesmente tentando progredir na carreira burocrática.

A "explicação" oficial para essa duplicação de esforços foi dada para fins de registro pelo Tenente-General Joseph Carroll, ex-diretor da Agência de Informações da Defesa, durante seu depoimento perante a Comissão de Orçamento da Câmara de Deputados. "No que diz respeito à duplicação estou certo que há diversos níveis devido à magnitude do problema. Devemos também nos lembrar que seria enormemente perigoso isolar qualquer problema importante a um ponto onde este seria considerado uma única atividade e assim chamado. Há força e sabedoria em fazer superposição de estudos, de verificações e estimativas; em abordar as questões usando mais de um método, desde que tudo isso seja coordenado e inter-relacionado. A Junta de Informações dos Estados Unidos devota uma grande porção de seus esforços para poder acompanhar essa duplicação".

Essa linha de raciocínio parece bastante razoável. O general tem razão em afirmar que não seria boa coisa ter apenas um elemento da comunidade trabalhando num problema tão complexo como, digamos, a ameaça soviética por intermédio dos mísseis antibalísticos. Mas tinha de ser traçada uma linha divisória. Algum funcionário em uma alta posição tem de admitir que a duplicação foi longe demais, e deve tomar medidas para eliminá-la, em vez de simplesmente ater-se às velhas explicações e evitar a realidade. A Junta Fita Azul do Presidente que investigava o Pentágono deteve sua atenção na estrutura militar de informações e ficou surpreendida em verificar quanta gente estava envolvida no assunto. Em 1961, foi formada a Agência de Informações da Defesa com a finalidade de eliminar a duplicação de esforços que se processava entre o Exército, a Marinha, o Corpo de Fuzileiros Navais e a Força Aérea, através de seus estamentos maiores. A idéia naquele ano era conservar apenas uma pequena assessoria de informações em cada uma das Forças Armadas e concentrar os recursos desse campo na Agência de Informações da Defesa. As coisas não funcionaram assim. A Junta Fita Azul informou que hoje em dia as quatro Forças Armadas, através das seções de informações de seus estamentos maiores, ampliaram consideravelmente seus efetivos especializados depois da criação da Agência de Informações da Defesa. Bem, eles cumpriram aquela ritual de corte de pessoal em 1961, mas a partir de então vieram vagarosamente crescendo novamente e ultrapassaram os efetivos que possuíam antes. O relatório da Junta indicou também que os orçamentos de informações de cada uma das três Forças Armadas tinha se multiplicado muitas vezes depois da organização da Agência de Informações da Defesa.

da área de Washington nasce da queda que os militares têm para se manterem informados. A Agência de Informações da Defesa elaborou um boletim diário de informações para todos os comandos militares no mundo inteiro, o qual deveria satisfazer as necessidades dos comandantes no exterior. Mas isso não acontece. Em cada um dos oito principais comandos militares em todo o mundo há sessões de informações dos estamentos maiores cujo total vai de 2.500 a 3.000 homens. Eles recebem o boletim diário da Agência de Informações da Defesa e o "reescrevem" para distribuição aos órgãos subordinados. A maior parte dos comandantes, além disso, não gosta de depender de Washington, e da Agência de Informações da Defesa em particular, no que diz respeito ao apoio de informações de longo alcance. Assim eles montam seus próprios meios de fazer seus estudos. A seção de informações do estado-maior do Q. G. do Pacífico em Honolulu cresceu até atingir um tamanho enorme durante a Guerra do Vietnã. Numa certa ocasião eles tinham mais gente trabalhando nos problemas da Ásia do que a Agência de Informações da Defesa tinha trabalhando em todos os assuntos do mundo inteiro. Depois do incidente do PUEBLO, no início de 1968, a Agência de Informações da Defesa foi estimulada a investigar seriamente as seções de informações dos estamentos maiores da área do Pacífico. O General Carroll afirmou que "o relatório final concluiu que uma grande quantidade de duplicação continuava. Terminamos eliminando diversos produtos de informações, o que equivaleu a economizar mais de 44.000 homens-horas". Assim, de novo, uma investigação desencadeada por uma crise revelava ineficiências. O aspecto triste de tudo isso é que seu efeito é apenas temporário. Em 1969, quando deixei a Agência de Informações da Defesa, nas seções de informações dos estamentos maiores do Q. G. do Pacífico estavam já todos de volta produzindo os mesmos estranhos relatórios que produziam antes da investigação. A moral evidente da estória é que não se pode matar ou nem mesmo impedir uma burocracia em expansão com estudos especiais esporádicos.

A frustração de se lidar com esse problema é que ele nunca desaparece. Em 1968 a investigação realizada pela Câmara de Deputados sobre as informações militares concluiu que "há evidências da necessidade de reorganização das atividades de informações no Departamento de Defesa como um todo. A comissão está convencida de que certas operações de informações empregam pessoal em excesso, são realizadas atividades em duplicata e há uma inadequação generalizada de administração. Parece haver unidades operacionais ou organizações de informações agindo separadamente em demasia, níveis de autoridade demais e excesso de tempo, pessoal e dinheiro sendo gasto em acumular uma ampla variedade de informações de nenhum uso imediato e de uso futuro duvidoso".

citado com a finalidade de dirigir ou supervisionar os estudos realizados por essas forças.

Esse problema tem ainda outras implicações. Desde a introdução dos aviões U-2 e dos satélites a CIA vem namorando a idéia de elaborar mapas do mundo. No Centro Nacional de Interpretação Fotográfica, a Agência começou, em 1961, o ambicioso projeto de remapear todo o mundo em detalhe, até elementos de 1 a 1,5 metros. Esse projeto vem sendo realizado há mais de uma década e apesar disso o material não será posto à disposição dos serviços de informações das Forças Armadas até que todo o projeto esteja completo. Foi realmente com grandes reservas que o relatório Fita Azul concluiu que "a elaboração de mapas e cartas para o Governo dos Estados Unidos deveriam estar sob a direção e controle de um só órgão."

Uma área ainda mais nebulosa na duplicação de esforços nas informações existe no campo dos contratos externos. Isso esteve muito em moda no início da década de 60, quando as consultorias especializadas ganharam enorme respeitabilidade. A Força Aérea tinha sua RAND Corporation e o Exército o seu RAC (Companhia de Análise e Pesquisa). Os elementos de informações sentiram-se compelidos a entrar no jogo também. A CIA procurou o MIT e Harvard. A Agência de Informações da Defesa foi para Georgetown e a American University, bem como o Departamento de Estado. Tornou-se moda pedir a esses grupos externos a elaboração de grandes pareceres sobre todos os problemas mais críticos da área de informações, particularmente os problemas com laivos de ciência social. Surgiram toneladas de estudos ociosos que aplicam métodos matemáticos ao campo da ciência social. Um desses estudos que examinei, elaborado para o serviço de informações do Exército, incluía o cálculo de uma fórmula matemática mostrando que os vietcongues atacavam quando a lua não aparecia. Não tenho idéia de quanto custou esse estudo, mas ele continha um resumo de três páginas explicando essa conclusão extremamente óbvia, seguindo-se mais de quarenta páginas de mapas e gráficos em apoio da metodologia matemática. Um outro projeto mais ambicioso realizado para a Agência de Informações da Defesa por uma firma especializada em pesquisas no campo das ciências sociais, com sede em Washington, tentava levantar todos os indicadores da insurreição (quaisquer que fossem) e imaginar um "modelo" de aplicação mundial para esse fenômeno. O que tinha em mente era um estudo que pusesse em um caldeirão as subcorrentes mundiais do campo étnico, religioso, social e político e "ferver" o conjunto até surgir um programa que pudesse ser introduzido no computador e comparado com os acontecimentos mundiais em um esforço para mostrar ao Pentágono onde iria irromper a próxima guerra insurrecional. E, se isso pudesse ser conseguido, esperava-se

gação no campo das informações. O relatório elaborado diz: "A comissão observou que as Forças Armadas estão realizando funções que foram especificamente delegadas à Agência de Informações da Defesa e também que esta realiza operações que em certos casos poderiam ficar a cargo das Forças Armadas. Devem ser estabelecidas linhas de orientação firmes para a coleta e difusão de operações de informações, sendo claramente necessária uma redistribuição das operações".

Também no ano seguinte a Junta Fita Azul do Presidente concluiu: "A duplicação origina permanentes relações inamistosas entre os departamentos de informações que, embora geralmente confinadas às guerras de papel internas que constituem o processo decisório da comunidade, criam grandes obstáculos à economia e eficiência exigidas para que se obtenha informações adequadas dentro dos recursos disponíveis."

Nenhum aspecto da área de informações está imune da duplicação de esforços. Dentro do Pentágono, a elaboração de mapas e gráficos é feita sob a orientação do serviço de informações. Cada uma das três Forças Armadas tem um elemento responsável pela produção do tipo de mapas que ela necessita. A Agência de Informações da Defesa é responsável pela supervisão das atividades das três Forças Armadas e pelas providências necessárias a evitar a duplicação de esforços. A Junta Fita Azul entretanto mostrou que a Agência está em uma situação impossível. Somente a Força Aérea colocou a elaboração de mapas e cartas sob a orientação da seção de informações. O Exército e a Marinha colocaram essas atividades dentro da estrutura de outros órgãos. O resultado é que a Agência, proibida de ter acesso ao material do Exército e da Marinha, não tem meios de descobrir o que essas duas forças estão realizando nesse campo. Apesar disso é a Agência que tem de aprovar todo ano o orçamento necessário a essas atividades. A duplicação na área de mapas dos campos de pouso em todo o mundo. Gastam milhões de dólares fazendo missões de reconhecimento aéreo sobre a América Latina para elaborar mapas especializados nas instalações aeroportuárias desse continente. Nesse ínterim a Marinha está preocupada com as instalações portuárias, litorais e praias de desembarque; organiza missões de reconhecimento para fotografar os portos de mar e as costas dos países latino-americanos. Chega o Exército e dirige sua atenção para tudo. Precisa saber acerca de estradas, ferrovias, cidades, terreno montanhoso — pode dizer qualquer coisa, o Exército está lá — que diga respeito à América Latina. Para isso organiza missões de reconhecimento para obter as informações que precisa. Esses esforços separados não são coordenados. A Agência de Informações da Defesa pode dizer só à Força Aérea que áreas esta deve cobrir.

ção no campo das informações. O relatório elaborado diz: "A comissão observou que as Forças Armadas estão realizando funções que foram especificamente delegadas à Agência de Informações da Defesa e também que esta realiza operações que em certos casos poderiam ficar a cargo das Forças Armadas. Devem ser estabelecidas linhas de orientação firmes para a coleta e difusão de operações de informações, sendo claramente necessária uma redistribuição das operações".

Também no ano seguinte a Junta Fita Azul do Presidente concluiu: "A duplicação origina permanentes relações inamistosas entre os departamentos de informações que, embora geralmente confinadas às guerras de papel internas que constituem o processo decisório da comunidade, criam grandes obstáculos à economia e eficiência exigidas para que se obtenha informações adequadas dentro dos recursos disponíveis."

Nenhum aspecto da área de informações está imune da duplicação de esforços. Dentro do Pentágono, a elaboração de mapas e gráficos é feita sob a orientação do serviço de informações. Cada uma das três Forças Armadas tem um elemento responsável pela produção do tipo de mapas que ela necessita. A Agência de Informações da Defesa é responsável pela supervisão das atividades das três Forças Armadas e pelas providências necessárias a evitar a duplicação de esforços. A Junta Fita Azul entretanto mostrou que a Agência está em uma situação impossível. Somente a Força Aérea colocou a elaboração de mapas e cartas sob a orientação da seção de informações. O Exército e a Marinha colocaram essas atividades dentro da estrutura de outros órgãos. O resultado é que a Agência, proibida de ter acesso ao material do Exército e da Marinha, não tem meios de descobrir o que essas duas forças estão realizando nesse campo. Apesar disso é a Agência que tem de aprovar todo ano o orçamento necessário a essas atividades. A duplicação na área de levantamento é imensa. A Força Aérea só se interessa pelo levantamento dos campos de pouso em todo o mundo. Castam milhões de dólares fazendo missões de reconhecimento aéreo sobre a América Latina para elaborar mapas especializados nas instalações aviárias desse continente. Nesse interm a Marinha está preocupada com as instalações portuárias, litorais e praias de desembarque; organiza missões de reconhecimento para fotografar os portos de mar e as costas dos países latino-americanos. Chega o Exército e dirige sua atenção para tudo. Precisa saber acerca de estradas, ferrovias, cidades, terreno montanhoso — pode dizer qualquer coisa, o Exército está lá — que diga respeito à América Latina. Para isso organiza missões de reconhecimento para obter as informações que precisa. Esses esforços separados não são coordenados. A Agência de Informações da Defesa pode dizer só à Força Aérea que áreas esta deve cobrir.

cto" com a finalidade de dirigir ou supervisionar os esforços de coleta" realizados por essas forças.

Esse problema tem ainda outras implicações. Desde a introdução dos aviões U-2 e dos satélites a CIA vem namorando a idéia de elaborar mapas do mundo. No Centro Nacional de Interpretação Fotográfica, a Agência começou, em 1961, o ambicioso projeto de remapear todo o mundo em detalhe, até elementos de 1 a 1,5 metros. Esse projeto vem sendo realizado há mais de uma década e apesar disso o material não será posto à disposição dos serviços de informações das Forças Armadas até que todo o projeto esteja completo. Foi realmente com grandes reservas que o relatório Fita Azul concluiu que "a elaboração de mapas e cartas para o Governo dos Estados Unidos deveriam estar sob a direção e controle de um só órgão."

Uma área ainda mais nebulosa na duplicação de esforços nas informações existe no campo dos contratos externos. Isso esteve muito em moda no início da década de 60, quando as consultorias especializadas ganharam enorme respeitabilidade. A Força Aérea tinha sua RAND Corporation e o Exército o seu RAC (Companhia de Análise e Pesquisa). Os elementos de informações sentiram-se compelidos a entrar no jogo também. A CIA procurou o MIT e Harvard. A Agência de Informações da Defesa foi para Georgetown e a American University, bem como o Departamento de Estado. Tornou-se moda pedir a esses grupos externos a elaboração de grandes pareceres sobre todos os problemas mais críticos da área de informações, particularmente os problemas com laivos de ciência social. Surgiram toneladas de estudos ociosos que aplicam métodos matemáticos ao campo da ciência social. Um desse estudos que examinei, elaborado para o serviço de informações do Exército, incluía o cálculo de uma fórmula matemática mostrando que os vietcongues atacavam quando a lua não aparecia. Não tenho idéia de quanto custou esse estudo, mas ele continha um resumo de três páginas explicando essa conclusão extremamente óbvia, seguindo-se mais de quarenta páginas de mapas e gráficos em apoio da metodologia matemática. Um outro projeto mais ambicioso realizado para a Agência de Informações da Defesa por uma firma especializada em pesquisas no campo das ciências sociais, com sede em Washington, tentava levantar todos os indicadores da insurreição (quaisquer que fossem) e imaginar um "modelo" de aplicação mundial para esse fenômeno. O que tinha em mente era um estudo que pusesse em um caldeirão as subcorrentes mundiais do campo étnico, religioso, social e político e "ferver" o conjunto até surgir um programa que pudesse ser introduzido no computador e comparado com os acontecimentos mundiais em um esforço para mostrar ao Pentágono onde iria irromper a próxima guerra insurreccional. E, se isso pudesse ser conseguido, esperava-se