



**FUNDAÇÃO
UNIVERSIDADE
FEDERAL DE
MATO GROSSO DO SUL**

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ricardo Farias Galassi

**AVALIAÇÃO DE *ACCOUNTABILITY* NA ATIVIDADE DE
INTELIGÊNCIA: UMA PROPOSTA DE METODOLOGIA E UMA
ANÁLISE COMPARATIVA DE 12 PAÍSES DEMOCRÁTICOS**

Campo Grande/MS

2018

Ricardo Farias Galassi

**AVALIAÇÃO DE *ACCOUNTABILITY* NA ATIVIDADE DE
INTELIGÊNCIA: UMA PROPOSTA DE METODOLOGIA E UMA
ANÁLISE COMPARATIVA DE 12 PAÍSES DEMOCRÁTICOS**

Trabalho de Conclusão Final de Curso submetido à Escola de Administração e Negócios (ESAN) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap).

Orientador: Prof. Dr. Luiz Miguel Renda

Campo Grande/MS

2018

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer às pessoas do mundo real que de fato me ajudaram nessa extenuante caminhada.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Miguel Renda, que soube cobrar ou aliviar nos momentos certos, demonstrando sabedoria; soube orientar com maestria, mostrando os rumos a seguir sem cercear a minha liberdade, demonstrando experiência; e soube instruir, avaliar e revisar com precisão, demonstrando profundo conhecimento e dedicação à docência.

À minha esposa Katria, que me apoiou desde o princípio, mesmo com nossas pequenas Helena e Clara no alto de sua energia infantil. Fazer um mestrado com filhos pequenos torna tudo muito mais difícil, mas as dificuldades são o combustível das grandes conquistas.

Aos meus colegas de Abin, principalmente o Carlos Patsko, que com sua experiência acadêmica, inteligência e lealdade, sempre me ajudou e apoiou nas várias vezes em que eu me sentia sem saída; e aos meus chefes por terem me apoiado dentro do possível.

Ao amigo Ricardo Senna, que aceitou fazer parte da banca, mesmo tendo outras grandes responsabilidades integrando o governo estadual.

Ao terceiro membro da banca, Professor Dr. Alberto Aguirre, que na qualificação revisou meu trabalho minuciosamente, ajudando a elevar a qualidade do mesmo e demonstrando muita dedicação.

Aos colegas de curso que, com o espírito de grupo, ajudaram a dar sentido a toda essa caminhada.

RESUMO

Accountability é o fator mais importante para a conciliação da atividade de inteligência, fundamental em qualquer nação relevante, com os princípios democráticos. O estudo acadêmico do tema, apesar de relativamente disseminado, carece de metodologias objetivas e adaptadas à realidade democrática predominante no mundo atual. O objetivo deste trabalho é propor uma metodologia para avaliar *accountability* na atividade de inteligência em países democráticos, demonstrando-a empiricamente com uma análise comparativa. Inicialmente, uma revisão sistemática da literatura acadêmica no Brasil e no exterior, em conjunto com outras fontes teóricas, permitiu fundamentar e validar três critérios de avaliação de *accountability* na atividade de inteligência. Utilizando esses critérios, realizou-se uma análise comparativa entre doze países: Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, África do Sul, Austrália, Colômbia, Canadá, Nova Zelândia, Argentina, Peru, Chile e Índia. Concluiu-se que a metodologia tem potencial para se desenvolver e ser utilizada em outras análises. A análise comparativa permitiu verificar que o Brasil tem *accountability* compatível com outros países democráticos, devido a modificações legais recentes, e identificou pontos específicos para melhoria.

Palavras-Chave: atividade de inteligência; serviços de inteligência; inteligência de Estado; Abin; accountability; controle externo; controle institucional

ABSTRACT

Accountability is the key factor for reconciling intelligence activity, fundamental in any relevant nation, with democratic principles. The academic study of the theme, although relatively widespread, lacks more objective methodologies, adapted to the prevailing democratic reality of the contemporary world. The objective of this work is to propose a methodology to evaluate accountability of intelligence activity in democratic countries, demonstrating it empirically with a comparative analysis. Initially, a systematic review of academic papers in Brazil and abroad, along with other theoretical sources, allowed to highlight and validate three criteria for assessing accountability in intelligence activity. Using these criteria, a comparative analysis was carried out among twelve countries: Brazil, United States, United Kingdom, South Africa, Australia, Colombia, Canada, New Zealand, Argentina, Peru, Chile and India. The conclusion was that the methodology has a potential to be developed and to be used in other analyzes. The comparative analysis allowed to verify that Brazil's accountability is compatible with other democratic countries, due to recent legal modifications, and identified specific points for improvement.

Keywords: intelligence activity; intelligence services; Abin; accountability; institutional control

Sumário

1. Introdução	8
2. Revisão Bibliográfica.....	12
2.1. Referencial Teórico	13
2.1.1. Atividade de Inteligência	13
2.1.2. <i>Accountability</i> e Controle Institucional	16
2.1.3. <i>Accountability</i> da Atividade de Inteligência.....	18
2.2. Revisão Sistemática.....	22
2.2.1. Metodologia utilizada na Revisão Sistemática.....	23
2.2.2. Resultados da Análise Sistemática.....	30
2.3. Conclusões da Revisão Bibliográfica	42
3. Metodologia.....	46
4. Resultados Empíricos e Análise.....	48
5. Conclusões	52
6. Referências Bibliográficas.....	55

Sumário de Imagens

Imagem 1. Composição do Sistema Brasileiro de Inteligência	14
Imagem 2. Mapa Estratégico da Abin	15
Imagem 3. Controle da atividade de inteligência no Brasil	19
Imagem 4. Quadro-resumo do processo de seleção dos artigos.....	30
Imagem 5. Gráfico do número de artigos selecionados por ano de publicação	33
Imagem 6. Modelo de controles sobre a atividade de inteligência.....	36

Sumário de Tabelas

Tabela 1: País de publicação dos artigos selecionados	31
Tabela 2: Periódicos com mais de um artigo selecionado na revisão sistemática....	31
Tabela 3: Autores com mais de um artigo selecionado na revisão sistemática	31
Tabela 4: Países alvo dos estudos e referências	32
Tabela 5: Fatores de avaliação de <i>accountability</i> em serviços de inteligência	38
Tabela 6: Validação dos critérios para avaliação de <i>accountability</i> na inteligência – comparação das boas práticas da ONU com os resultados da revisão sistemática .	43
Tabela 7: Detalhamento dos critérios de avaliação resultantes da Revisão Bibliográfica.....	44
Tabela 8: Metodologia para atribuição dos conceitos na análise comparativa	47
Tabela 9: Avaliação da <i>accountability</i> dos serviços de inteligência dos países selecionados	48

Lista de Siglas e Abreviações

Abin – Agência Brasileira de Inteligência

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

CCAI – Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência

DCAF - *Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces* (Centro Genebrino para o Controle Democrático das Forças Armadas)

ENI – Estratégia Nacional de Inteligência

EUA – Estados Unidos da América

GSI – Gabinete de Segurança Institucional

PNI – Política Nacional de Inteligência

Sisbin – Sistema Brasileiro de Inteligência

UK – *United Kingdom* (Reino Unido)

1. Introdução

A atividade de inteligência contemporânea em países democráticos difere bastante da existente no senso comum. Em obras de ficção, a atividade é romantizada, com agentes operando à margem da lei e com “permissão para matar”. Já no mundo real, são notórios alguns casos de abusos cometidos por serviços de inteligência, especialmente no passado recente, seja favorecendo regimes autoritários ou atuando em casos de nações em conflito declarado, como em estado de guerra ou na Guerra Fria. Esses fatores acabam por gerar uma impressão geral muito diferente da realidade dessa atividade, considerada hoje fundamental na Administração Pública. Atualmente, os serviços de inteligência de países democráticos operam sob rígidas regras de controle e fiscalização, de modo a evitar abusos e desvios de função; e procuram, ao mesmo tempo, preservar elementos de sigilo que são importantes para a efetividade dos seus trabalhos.

O controle institucional – a chamada *accountability* horizontal, conforme definido por O’Donnel (1998) – é o fator mais importante para a legitimidade democrática dos serviços de inteligência. É a *accountability* que garante que tais serviços estão agindo conforme os interesses da sociedade. Ao contrário de outros órgãos da Administração Pública, que têm o dever de tornar o mais transparentes possível suas informações, proporcionando o escrutínio público, no caso da inteligência a sociedade deve ter confiança de que as instituições responsáveis pelo seu controle e fiscalização o fazem de forma efetiva. Não se trata, portanto, de transparência, visto que boa parte das informações não estão disponíveis ao público em geral, e sim ao grupo específico responsável pelo controle e fiscalização. A isso chamamos de *accountability* – termo que, apesar das tentativas de se encontrar equivalente em língua portuguesa (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009), ainda é o mais utilizado na literatura, motivo pelo qual foi adotado neste trabalho.

Academicamente, o assunto passou a ser estudado com rigor na década de 1970, quando casos de abusos cometidos por serviços de inteligência fora de controle dos governantes passaram a chamar a atenção, principalmente nos EUA e Reino Unido. O fim da Guerra Fria no final dos anos 1980 e a Guerra ao Terror iniciada no início do século XXI forçaram os serviços de inteligência a se adaptar.

Consequentemente, seus mecanismos de controle também tiveram de passar por mudanças, fazendo com que o tema voltasse a ganhar importância.

Enquanto a produção acadêmica na área de inteligência é grande em democracias antigas e bem estabelecidas, como Estados Unidos e Inglaterra, ela é incipiente em democracias mais jovens. Nestas, devido às marcas recentes de um passado autoritário, muitas vezes o tema é visto no meio acadêmico como “tabu”, o que limita tanto o acesso de pesquisadores à informação quanto a validação das pesquisas como relevantes no meio científico (BRUNEAU; MATEI, 2010). Este é o caso do Brasil. Apesar dos avanços de alguns estudiosos a partir da década de 2000, são poucas as linhas de pesquisa dedicadas ao tema.

Fazer pesquisa em um campo como o da inteligência governamental não é tarefa fácil. Diferentemente de outras áreas do conhecimento, em que há a cultura e o desejo de expor as informações, em inteligência ainda existe um clima de cautela e desconfiança que por vezes pode ser excessivo. Essa dificuldade não impediu que vários autores explorassem a área. No Brasil, Marco Cepik foi um dos primeiros a se dedicar integralmente ao assunto, e seus trabalhos abriram caminho para outros pesquisadores que ganharam respeito internacional, como Christiano Ambros, Joannisval Brito e Priscilla Carlos Brandão.

Os trabalhos acadêmicos sobre inteligência são mais comumente associados à área de Ciência Política e Relações Internacionais, e em menor grau ao Direito e à Administração Pública. Mesmo no exterior, esses trabalhos ainda carecem de métodos mais consolidados de análise. Existe um esforço recente entre os estudiosos da área para que as pesquisas sejam mais embasadas teoricamente e comparativamente (CEPIK; AMBROS, 2014, p. 525). A análise preliminar de vários artigos sobre o tema corroborou com essa ideia.

Diante desse cenário, percebeu-se que, para se analisar objetivamente a *accountability* da atividade de inteligência no Brasil e em outros países, não havia uma metodologia pronta e estabelecida – seria preciso criá-la. A **questão de pesquisa** que guiou todo o trabalho consiste em:

Como fazer uma análise da accountability da atividade de inteligência em diferentes países, em face da carência de metodologias objetivas para isso?

A partir dessa questão de pesquisa, levando em conta as limitações e escopo do trabalho e, ainda, o caráter prático que o mestrado profissional exige, desenhou-se o seguinte **objetivo principal**: propor uma metodologia para avaliar *accountability* na atividade de inteligência em países democráticos, demonstrando-a empiricamente com uma análise comparativa.

Percebe-se, no objetivo principal, que existe uma parte teórica (proposição da metodologia) e outra empírica (análise comparativa) no trabalho. Uma boa metodologia deve estar muito bem embasada sobre o trabalho de outros estudiosos. Assim, boa parte do trabalho foi dedicada à revisão bibliográfica, de modo a estabelecer, a partir dos trabalhos considerados no estado da arte, os critérios objetivos para medir *accountability* nos órgãos de inteligência. Esses critérios serviram de base para a metodologia empregada na análise comparativa. De modo a organizar melhor os caminhos a serem percorridos, foram elencados os seguintes objetivos específicos:

1. Conhecer o estado da arte da pesquisa acadêmica sobre *accountability* da atividade de inteligência.
2. Destacar, na literatura pesquisada, quais fatores foram utilizados pelos autores para avaliar *accountability* na atividade de inteligência.
3. Estabelecer critérios objetivos, mensuráveis e disponíveis para medir e avaliar *accountability* na atividade de inteligência.
4. Com base nos critérios estabelecidos anteriormente, desenvolver uma metodologia que permita avaliar e analisar *accountability* nos órgãos de inteligência.
5. Aplicar a metodologia desenvolvida por meio de uma análise comparativa da *accountability* da atividade de inteligência de uma amostra de países.

Os resultados deste trabalho podem contribuir tanto no campo teórico, com a discussão e melhoramento da metodologia por outros pesquisadores, como no campo prático. Teórico, com a aplicação da metodologia em futuros estudos. Prático, com os próprios resultados da análise comparativa, que permitirão conhecer melhor a situação de cada país. É uma contribuição pequena em um campo tão vasto, mas assim é toda grande jornada: composta de pequenos passos na direção correta.

Após este capítulo introdutório, o Capítulo 2 se dedica à Revisão Bibliográfica, e está dividido em três partes: Referencial Teórico, em que são expostos conceitos fundamentais que permeiam todo o trabalho; Revisão Sistemática, realizada sobre uma base de centenas de artigos acadêmicos no Brasil e no exterior; Resultados da Revisão Bibliográfica, em que se busca atingir os objetivos teóricos do trabalho. No Capítulo 3, são mostradas as bases metodológicas que guiaram o processo de pesquisa, e é feita a descrição da metodologia empregada na análise comparativa. No Capítulo 4 são mostrados e discutidos os resultados da análise comparativa, feita com base em informações disponíveis em sites oficiais e legislação dos países. O Capítulo 5 é dedicado às conclusões e considerações finais. O Capítulo 7 detalha as referências bibliográficas, utilizando a norma NBR6023 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

2. Revisão Bibliográfica

O tema deste trabalho envolve diferentes áreas do conhecimento e tipos de publicação. Apesar de a pesquisa situar-se na área de Administração Pública, o tema abrange os campos de Ciência Política, Direito, Relações Internacionais, Defesa, Comunicação, entre outros. Além disso, há uma produção rica e variada não só em revistas científicas como também em livros, material técnico, legislação, material jornalístico, dissertações, teses etc. O processamento desse vasto material proporcionou se chegar a resultados teóricos interessantes. Procurando melhor organizar esta Revisão Bibliográfica, deixando-a mais clara, ela foi dividida em três seções.

Na primeira seção, chamada de Referencial Teórico, é feito um nivelamento teórico e conceitual dos temas mais básicos que permeiam o trabalho. Começa-se falando sobre a atividade de inteligência e a visão contemporânea que se tem dela, com foco nos países democráticos e no Brasil. Em seguida, são trazidos os conceitos de *accountability* e controle institucional para, depois, demonstrar o papel crucial que estes têm para conciliar a atividade de inteligência com os princípios democráticos. Ainda nessa seção, são apresentadas publicações que servirão de base, mais à frente, na busca por critérios objetivos que permitam avaliar *accountability* na atividade de inteligência e que, por não se enquadrarem como artigos científicos, ficaram de fora da análise contida na próxima seção.

A segunda seção é dedicada a uma revisão sistemática de artigos publicados em periódicos revisados por pares. Optou-se por situar essa seção depois do Referencial Teórico porque ela compreende a análise de artigos já bastante focados no tema do trabalho. Dessa forma, a primeira seção permite uma familiarização com o tema. A revisão sistemática procura conhecer o estado da arte da pesquisa acadêmica sobre o tema e, a partir disso, chegar a fatores de avaliação de *accountability* utilizados nesses trabalhos de referência.

Na terceira seção, os resultados da revisão sistemática são confrontados com informações trazidas no referencial teórico, chegando a três critérios objetivos de avaliação de *accountability* na atividade de inteligência, que consistem já em um dos principais resultados deste trabalho. Esses critérios embasaram a metodologia e a análise comparativa, descrita nos capítulos posteriores.

2.1. Referencial Teórico

2.1.1. Atividade de Inteligência

A Política Nacional de Inteligência (PNI) brasileira traz os seguintes conceitos em seu texto:

Atividade de Inteligência: exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado. A atividade de Inteligência divide-se, fundamentalmente, em dois grandes ramos:

I – Inteligência: atividade que objetiva produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado;

II – Contraineligência: atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado. (BRASIL, 2016, grifo do autor)

Percebe-se no texto o caráter de assessoramento da atividade de inteligência e, mais ainda, vinculado à execução, ao acompanhamento e à avaliação das políticas de Estado. Não é difícil, nesse conceito, perceber o papel da atividade dentro do ciclo das políticas públicas no modelo de Souza (2006), considerado referência no estudo de Administração Pública no Brasil. No exterior, o caráter de assessoramento também vigora em praticamente todos os modelos conceituais de inteligência.

O modelo adotado no Brasil, bem como em boa parte do mundo, para organização da atividade de inteligência, é o de sistema: vários órgãos que realizam atividades de inteligência, seja como função principal ou não, fazendo parte de um sistema sob coordenação de um órgão central. No Brasil, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) é o órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), que conta atualmente com 37 órgãos de 16 ministérios diferentes, conforme mostrado na Imagem 1.

Imagem 1. Composição do Sistema Brasileiro de Inteligência



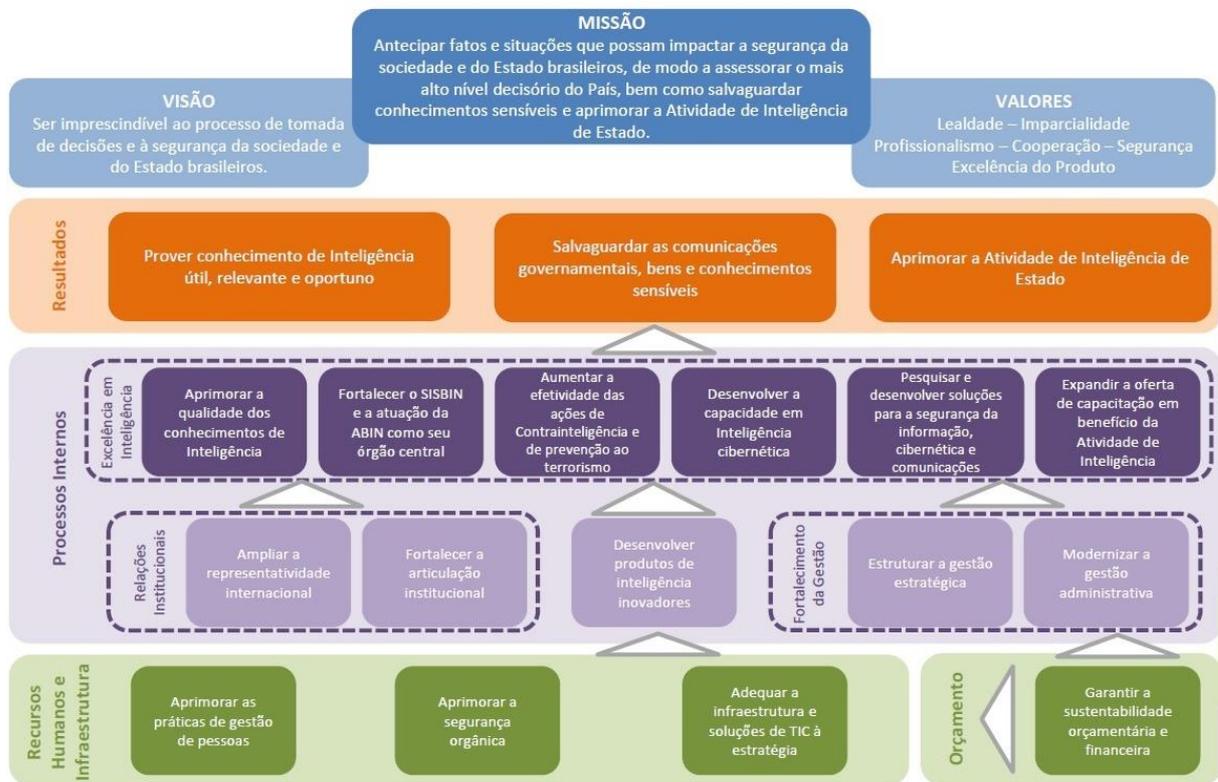
Fonte: www.abin.gov.br

A Abin está vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), órgão da Presidência da República com *status* de ministério. Sua missão, segundo mapa estratégico 2017-2021 (Imagem 2) publicado no *site* da instituição, é “antecipar fatos e situações que possam impactar a segurança da sociedade e do Estado brasileiros, de modo a assessorar o mais alto nível decisório do País, bem como salvaguardar conhecimentos sensíveis e aprimorar a Atividade de Inteligência de Estado”. Percebe-se, mais uma vez, a palavra “assessoramento” como definidora da finalidade do órgão.

Como mostra o texto da PNI, tão importante quanto a função de assessoramento – ou inteligência, no sentido específico –, é a função de contrainteligência. A ela compete combater a inteligência adversa. Trata-se de uma espécie de jogo entre nações, em que um Estado busca extrair informações em posse de outro, passando muitas vezes por cima da diplomacia e até mesmo da legislação do país-alvo. Nesse jogo, quem não possui uma boa defesa pode sofrer grandes prejuízos, às vezes sem nem saber disso.

Imagem 2. Mapa Estratégico da Abin

MAPA ESTRATEGICO 2017- 2021



Fonte: www.abin.gov.br

Outra função que, em muitos países, tem recaído sobre os órgãos de inteligência, é o combate e prevenção ao terrorismo. Essa ameaça se caracteriza pela dificuldade de antecipação e pela grande repercussão que um incidente pode causar. Os serviços de inteligência, ao contrário das forças militares ou policiais, não necessariamente precisam operar dentro de suas próprias fronteiras, e muitas vezes conseguem realizar investigações independentes com pouca burocracia. Assim, em muitos lugares são os órgãos considerados mais adequados para fazer frente a essa complexa ameaça.

Sendo uma atividade estatal tão importante, são muitas as linhas de estudo sobre inteligência governamental. As produções acadêmicas na área se dão principalmente em Ciência Política, Administração Pública e Direito. Os periódicos *Journal of Intelligence and Counterintelligence* e o *Intelligence and National Security Journal*, ambos do Reino Unido, se dedicam exclusivamente ao tema. Instituições como o Centro Genebrino para o Controle Democrático das Forças Armadas (*Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces – DCAF*), sediado na Europa e

que possui 63 países membros, o Centro para Relações Civil-Militares (*Center for Civil-Military Relations – CCMR*) e a RAND Corporation, ambos dos Estados Unidos da América, são respeitados como instituições de pesquisa e divulgação no assunto. (BRUNEAU; MATEI, 2010)

Apesar dos esforços recentes em profissionalização e legitimação, os serviços de inteligência ainda carregam um estigma antidemocrático, seja por um passado de abusos ou por acabarem operando sob uma aura de sigilo e secretismo. Em uma primeira análise, parece haver um conflito entre sigilo e princípios democráticos. A forma com que hoje se busca conciliar democracia e atividade de inteligência é o desenvolvimento de mecanismos de *accountability*. Esses conceitos serão explanados nas próximas seções.

2.1.2. *Accountability* e Controle Institucional

O termo *accountability* é de difícil tradução. Segundo escreveu Campos (1990), em um período logo após a redemocratização do Brasil, qualquer tentativa de adotar um termo equivalente em português poderia resultar em perda do seu sentido original. Trata-se, segundo a autora, de preocupação de democracias e sociedades avançadas, e o Brasil ainda tinha um longo caminho a percorrer para que esse conceito se estabelecesse e fosse possível adotar um termo mais apropriado. Vinte anos depois, tomando como referência o artigo de Campos, a mesma questão foi abordada por Pinho; Sacramento (2009). Os autores constataram que “embora muitos passos importantes tenham sido dados em direção à *accountability*, com criação de novas instituições, fortalecimento institucional em geral, a caminhada promete ser longa” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364).

Apesar de a maioria dos autores seguir essa mesma linha, utilizando o termo *accountability* sem nenhuma tradução, outros, como Melo (2007), utilizam a palavra “responsabilização”¹. Neste trabalho, optou-se por utilizar o termo em inglês *accountability*, definido como “a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um

¹ Um termo utilizado no Brasil que se assemelha ao sentido da palavra em inglês é “prestar contas”, como nas frases “Este órgão presta contas a quem?”, “A quem seu chefe presta contas?”, ou “Você vai prestar contas desse seu erro com o presidente”. Todavia, o termo tem também uma conotação contábil, que pode gerar desentendimentos. A diferença de sentido depende muito do contexto em que o termo é empregado. Assim, ele também não se enquadra como uma boa tradução.

cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348).

Accountability ganha crescente importância conforme ocorre o amadurecimento democrático de uma nação. Enquanto democracias jovens têm grande foco na garantia de eleições justas e livres, de uma ordem institucional e da independência dos Poderes, democracias mais maduras, nas quais esses fatores já estão consolidados, passam a se preocupar com o efetivo controle social, o que perpassa pelos aspectos de *accountability* (CAMPOS, 1990; DAHL, 2001; O'DONNELL, 1998; PINHO; SACRAMENTO, 2009). O Brasil se encaixa perfeitamente nessa categoria de democracia jovem. A discussão acadêmica sobre *accountability* na Administração Pública ganhou importância no País a partir dos anos 1990, ou seja, após a redemocratização.

Em um artigo tido como referência na área, O'Donnell (1998) explica como a *accountability* horizontal² é fundamental para consolidação da democracia. Países que passaram por recente processo de democratização – nas quais o autor inclui quase toda a América Latina (Brasil inclusive), alguns países do sudeste asiático e também do leste europeu – em geral possuem satisfatória *accountability* vertical, existindo a ainda a cultura de que basta haver eleições livres para que um país possa ser considerado democrático. No entanto, no que se refere à *accountability* horizontal, esses países geralmente ficam muito aquém de democracias mais consolidadas, em que a preocupação com o assunto é antiga e muitas vezes está inserida na sua cultura democrática. (O'DONNELL, 1998)

Neste trabalho, quando se fala em *accountability* está-se desconsiderando sua componente vertical, se aproximando assim do conceito trazido por O'Donnell (1998) para *accountability* horizontal.

Posso, agora, definir o que entendo por *accountability* horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 40)

² Entende-se por *accountability* horizontal aquela realizada entre órgãos do próprio Estado. Contrasta com *accountability* vertical, que é feita pelos cidadãos e eleitores, normalmente por meio de eleições, nas quais aprovam ou desaprovam atuações governamentais (O'DONNELL, 1998).

O conceito de *accountability* empregado neste trabalho, portanto, é muito próximo do conceito de controle institucional. De fato, apesar de não terem o mesmo significado, ambos são muito similares, conforme apontam Pó e Abrucio (2006).

[...] controle e *accountability* não são sinônimos, sendo o primeiro um dos componentes do segundo, embora sejam, num regime democrático, indissociavelmente ligados, porque não há efetivação da *accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle. (PÓ; ABRUCIO, 2006)

Sinteticamente, o raciocínio proposto por O'Donnel (1998) e que serve de base para este trabalho, é o seguinte: democracias jovens, uma vez que atingem o *status* de poliarquias (e este é o caso do Brasil), têm como passo seguinte do avanço democrático o desenvolvimento de *accountability* horizontal, o que implica mecanismos de controle institucional cada vez mais eficazes e autônomos.

2.1.3. *Accountability* da Atividade de Inteligência³

Até agora, foram explorados conceitos de *accountability* e mostrada a importância do controle, com base em autores consagrados, sem adentrar os aspectos relativos a inteligência. Os estudos em *accountability* frequentemente são reticentes quando se deparam com atividades em que o sigilo governamental é obrigatório. Isso inclui atividades ligadas a segurança, defesa, diplomacia e inteligência. De fato, quando se começa a lidar com dados sigilosos, o estudo de *accountability* passa a entrar em um campo nebuloso, no qual as regras gerais se aplicam apenas parcialmente e adaptações são feitas.

[...] a reflexão sobre *accountability* na teoria democrática contemporânea prefere simplesmente contornar o problema da segurança nacional. De resto, a maior parte do material existente é bastante descritiva e foca apenas os casos nacionais mais conhecidos (Estados Unidos, Canadá, Grã Bretanha etc) [...] (CEPIK, 2003, p. 196)

Enquanto na literatura que trata de *accountability* de uma forma mais geral, como em Dahl (2001), O'Donnel (1998) e Pó; Abrucio (2006), as atividades sigilosas

³ A seção posterior a esta, dedicada à Revisão Sistemática, abordará o material contido em artigos científicos. Esta seção possui foco maior em material não científico, como artigos avulsos, livros e outras publicações.

são tratadas como exceção, abre-se espaço para outros teóricos explorarem especificamente a *accountability* da atividade de inteligência. O assunto passou a despertar mais interesse na década de 1970, quando casos de abusos cometidos por serviços de inteligência fora de controle dos governantes passaram a chamar a atenção, principalmente no Reino Unido e Estados Unidos. O fim da Guerra Fria no final dos anos 1980 e a Guerra ao Terror iniciada no início do século XXI forçaram os serviços de inteligência a se adaptar. Conseqüentemente, seus mecanismos de controle também tiveram de passar por mudanças, fazendo com que o tema voltasse a ganhar importância. No Brasil, o interesse acadêmico sobre o assunto foi mais tardio.

Marco Cepik foi um dos primeiros a se dedicar ao assunto no Brasil. Seu livro “Espionagem e Democracia” (CEPIK, 2003), baseado em sua tese doutoral, apareceu em um momento logo após a criação do modelo atual de inteligência brasileiro. O livro é muito bem fundamentado cientificamente, abordando desde o funcionamento dos órgãos de inteligência até a preocupação com controle externo, *accountability* e transparência, sempre com foco no Brasil. Os trabalhos de Cepik abriram caminho para outros pesquisadores que ganharam respeito internacional, como Christiano Ambros, Joannisval Brito e Priscilla Carlos Brandão. Esses autores exerceram alguma influência na formatação do atual modelo de controle sobre a atividade de inteligência vigente no Brasil, mostrado na Imagem 3.

Imagem 3. Controle da atividade de inteligência no Brasil



Fonte: www.abin.gov.br

Na imagem, o controle é dividido quanto à abordagem (controle das ações de inteligência, ou controle operacional; e controle dos recursos orçamentários, ou

controle financeiro) e quanto à localização do órgão de controle (controle interno, ou seja, dentro do Poder Executivo; e controle externo, ou seja, fora do Executivo). O controle interno operacional é exercido pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN); o controle externo operacional, pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI); o controle interno financeiro, pela Secretaria de Controle Interno (CISSET), que possui vínculos com Controladoria-Geral da União (CGU); e o controle externo financeiro, pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A imagem apresentada contém limitações. Não considera, por exemplo, os controles exercidos pelo Poder Judiciário e pela sociedade, e não considera que o TCU pode fazer outros tipos de auditoria além da financeira. Ainda assim, é ilustrativa e demonstra o esforço do órgão em demonstrar à sociedade a quais órgãos ela presta contas.

Como visto anteriormente, em alguns países o assunto é estudado há mais tempo e com mais vigor. A coletânea de artigos sobre inteligência publicada pela Universidade de Oxford (JOHNSON, 2010), considerada um marco teórico no assunto, dedica a parte IX, com sete artigos, exclusivamente à *accountability* na atividade de inteligência. Hoje, porém, provavelmente a instituição referência mundial no assunto é o *Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces* (Centro Genebrino para o Controle Democrático das Forças Armadas, ou DCAF na sigla em inglês).

O DCAF é uma fundação intergovernamental criada em 2000 e que, em 2016, contava com 63 países membros. O centro atua em pesquisa e suporte a atores nacionais no desenvolvimento da governança de seus setores de segurança. Envolve, portanto, não só a área de inteligência, como as áreas militar e policial. Os trabalhos que o DCAF produz têm impacto direto na formulação de políticas em vários países. Especificamente na área de *accountability* da atividade de inteligência, destacam-se os trabalhos de Born; Leigh (2007) e Born; Wills (2012), que estabelecem parâmetros bastante diretos para análise do tema.

Na busca por critérios mais objetivos de avaliação de *accountability* na atividade de inteligência – um dos objetivos deste trabalho –, uma das publicações consideradas de grande relevância foi o relatório apresentado pelo Conselho de Direitos Humanos na Assembleia Geral da ONU de 17/05/2010 (SCHEININ, 2010), elaborado por um relator especial com base em questionário respondido por 30

países. Tal relatório teve apoio da DCAF em sua elaboração (SCHEININ, 2010, p. 4), assemelhando-se bastante aos trabalhos de Born; Leigh (2007) e Born; Wills (2012), publicados pelo centro genebrino. O relatório da ONU consiste em uma compilação de boas práticas em estruturas legais, institucionais e medidas que assegurem o respeito aos direitos humanos por serviços de inteligência, incluindo seu controle, enquanto combatendo o terrorismo⁴.

O relatório da ONU elenca 35 boas práticas. Algumas delas não são relacionadas aos objetivos deste trabalho e outras são de difícil aferição, que fogem à capacidade desta pesquisa. Assim, identificaram-se quatro das 35 práticas contidas no relatório que se destacam como mais relevantes e viáveis para aplicação de avaliação prática, as quais são mostradas a seguir.

Prática 2. Os mandatos de serviços de inteligência são estrita e precisamente definidos em lei de acesso público. Mandatos são estritamente limitados a proteger interesses legítimos de segurança nacional descritos em legislação de acesso público ou políticas nacionais de segurança, e identificam as ameaças à segurança nacional que os serviços de inteligência têm dever de acompanhar.

[...]

Prática 6. Serviços de inteligência são fiscalizados por uma combinação de instituições executivas, parlamentares, judiciais e especializadas, cujos mandatos e poderes são baseadas em leis de acesso público. Um sistema de fiscalização de inteligência efetivo inclui ao menos uma instituição civil que seja independente tanto dos serviços de inteligência quanto do Executivo. A combinação das diferentes instituições de fiscalização deve cobrir todos os aspectos do trabalho dos serviços de inteligência, incluindo o cumprimento da lei; a efetividade e eficiência de suas atividades; as finanças; e suas práticas administrativas.

[...]

Prática 7. As instituições de fiscalização têm poder, recursos e expertise para iniciar e conduzir suas próprias investigações, bem como acesso total e sem obstáculos à informação, pessoal e instalações necessário para cumprir suas obrigações. Instituições de fiscalização recebem cooperação total dos órgãos de inteligência e autoridades policiais em ouvir testemunhas, bem como em obter documentação e outras evidências.

[...]

Prática 8. Instituições de fiscalização tomam todas as medidas necessárias para proteger informação classificada e dados pessoais a que tenham acesso no andamento de seu trabalho. Penalidades são aplicadas em caso de quebra dessas regras por membros das

⁴ Apesar de, a princípio, ter foco no terrorismo, o próprio relatório afirma que a atividade de contraterrorismo não pode ser destacada das demais atividades dos órgãos de inteligência (SCHEININ, 2010, p. 4). Portanto, o documento se aplica perfeitamente às atividades dos serviços de inteligência como um todo.

instituições de fiscalização. (SCHEININ, 2010, tradução nossa, grifo do autor)

Essas quatro práticas destacadas serão importantes mais à frente, na elaboração dos critérios de avaliação que fundamentarão a metodologia do trabalho.

Ainda em tempo, cabe ressaltar uma distinção conceitual importante que permeará todo este trabalho: *accountability* e transparência, apesar de estarem intimamente ligados, não são sinônimos. Transparência passa a ideia de abertura não seletiva, de que toda a sociedade tenha acesso a toda informação. Quando se trata de serviços de inteligência, nem sempre é interessante que tudo seja transparente o tempo todo. Tais serviços não necessariamente devem ser transparentes, sob o risco de comprometer aspectos de segurança nacional – deve-se, sim, ter total controle sobre eles. A sociedade deve sentir confiança em que, mesmo não tendo acesso direto a certas informações, outros órgãos – independentes, profissionais e confiáveis – possuem esse acesso e dão o aval de que os serviços operam dentro da lei e dos princípios democráticos. O nome disso, como visto anteriormente, é *accountability*.

A preocupação com o controle da atividade de inteligência não é em vão. Regimes autoritários costumam empoderar seus serviços de inteligência e utilizá-los para garantir a sobrevivência do regime. Isto ocorreu, por exemplo, na Alemanha, União Soviética, Chile e Brasil (BRUNEAU; MATEI, 2010). Espiões agindo à margem da lei geram obras de ficção muito interessantes e divertidas mas, no mundo real, eles são uma ameaça à Democracia e ao Estado Democrático de Direito.

2.2. Revisão Sistemática

No início do processo de revisão da literatura, verificou-se que a produção científica na área de inteligência, apesar de sólida e relativamente disseminada, era esparsa e desorganizada. Mesmo com artigos de análise sistemática estarem ganhando mais espaço nos periódicos das mais diferentes áreas do conhecimento, consequência da multiplicação de material e da necessidade de se colocar ordem no emaranhado de publicações científicas, não se encontrou nenhum estudo do tipo dentro do tema proposto. Viu-se aí uma oportunidade para se realizar uma revisão sistemática da literatura. Essa opção traria, ao mesmo tempo, mais solidez ao trabalho

como um todo e ainda seria, por si só, uma contribuição relevante ao campo de pesquisa em inteligência governamental.

A revisão sistemática está ligada aos dois primeiros objetivos específicos do trabalho, elencados no capítulo introdutório:

1. *Conhecer o estado da arte da pesquisa acadêmica sobre accountability na atividade de inteligência.*

2. *Destacar, na literatura pesquisada, quais fatores foram utilizados pelos autores para avaliar accountability na atividade de inteligência.*

Espera-se que, com a revisão sistemática, esses objetivos sejam alcançados com relevância maior do que em uma revisão da literatura comum. O fato de ser verificável e replicável faz da análise sistemática uma abordagem cientificamente forte. Assim, esperam-se resultados com maior validade científica, que serão utilizados nas etapas seguintes do trabalho – a proposta de metodologia de avaliação e a análise comparativa.

2.2.1. Metodologia utilizada na Revisão Sistemática

A principal qualidade de uma análise sistemática da literatura é fazer uma pesquisa replicável e com o mínimo de personalismo do pesquisador. Assim, tão importante quanto os resultados encontrados é o detalhamento criterioso da metodologia utilizada. Neste trabalho, a abordagem é baseada no que foi descrito por Kitchenham (2004) e Dyba; Dingsoyr; Hanssen (2007), e aplicado exemplarmente em Attard et al. (2015).

Inicialmente, os objetivos elencados anteriormente devem ser desdobrados em questões específicas. Essas questões guiarão a análise, de modo a não perder o foco diante da diversidade de resultados. São elas:

- Quem são os principais autores da área?
- Quais os países que mais publicam sobre o tema?
- Quais países são objeto de análise dos autores?
- Quais temas são objeto de análise dos artigos?
- Quais teorias são bem estabelecidas e em quais ainda há discordância entre os autores?

- Quais fatores são citados nos artigos de referência para se avaliar *accountability* em órgãos de inteligência?

Uma vez definidas as questões específicas da análise sistemática, o método se divide em:

- a) Definir as palavras-chave
- b) Definir as fontes em que será feita a procura
- c) Aplicar a busca das palavras-chave nas fontes escolhidas
- d) Selecionar os artigos principais por meio da aplicação de critérios de inclusão e exclusão

Ainda em relação à metodologia, na análise dos resultados são utilizadas ferramentas de Análise de Conteúdo, em especial quando se buscam os fatores de avaliação de *accountability* utilizados nos artigos selecionados. A Análise de Conteúdo é adotada seguindo a metodologia descrita por Bardin (2004) e, com viés mais aplicado, por Caregnato; Mutti (2006), mais especificamente a análise categorial. Basicamente, após uma pré-análise dos artigos, elencou-se quais fatores eram utilizados para qualificar *accountability* nos órgãos de inteligência. Em seguida esses fatores foram sendo unidos em categorias conforme houvesse semelhanças.

2.2.1.1. Definição das Palavras-Chave

A definição das palavras-chave é, talvez, o principal elemento da revisão sistemática. Pode tanto ampliar demais o universo de resultados, tornando o trabalho de seleção inviável, quanto restringir demais, deixando trabalhos importantes de fora. Um maior refinamento na escolha das palavras-chave e operadores *booleanos* tende a tornar as fases posteriores mais fáceis. Essa escolha também é fundamental para garantir a replicabilidade da pesquisa. Outros pesquisadores que desejem se basear nas palavras-chave aqui elencadas para suas pesquisas devem ficar à vontade para incluir, excluir ou modificar expressões, desde que indiquem isso claramente na metodologia.

Idealmente, a escolha das palavras-chave em uma revisão sistemática não deve ser feita ao acaso, mas utilizando algum método. Muitas vezes essa escolha é feita por meio de consulta a especialistas, como feito em Attard et al. (2015). Neste

trabalho, optou-se por adaptar o método chamado *Snowball*, descrito em Biernacki; Waldorf (1981). Apesar de originalmente desenvolvido para amostragem de alvos de pesquisa dentro de uma determinada população, o método *Snowball* tem sido adaptado para a revisão de literatura do seguinte modo: a partir de um ou mais artigos relevantes, consulta-se suas referências bibliográficas e as palavras-chave utilizadas por estas, repetindo-se o processo sucessivamente até que os resultados atinjam o ponto de saturação, ou seja, que as mesmas palavras-chave comecem a se repetir e não haja resultados novos.

Para o tema deste trabalho, o termo “inteligência” é, logicamente, o primeiro a ser considerado. Porém, notou-se que o termo isolado resulta em uma grande quantidade de resultados não aderentes ao tema – trabalhos relacionados a “inteligência competitiva”, “inteligência artificial” ou “inteligência emocional”, objetos de estudo da Administração de Empresas, Ciência da Computação e da Psicologia, respectivamente, acabam dominando a lista de resultados. Optou-se, assim como feito por Attard et al. (2015), por não utilizar palavras, mas expressões-chave, com o uso de aspas e operadores *booleanos*.

Chegou-se então às seguintes palavras-chave para a busca em língua portuguesa, aplicadas com o operador *booleano* OR:

- "serviços de inteligência"
- "serviço de inteligência"
- "atividade de inteligência"
- "agências de inteligência"
- "agência de inteligência"
- "inteligência de Estado"
- "inteligência governamental"
- "setor de inteligência"
- "política de inteligência"

Como o trabalho se propõe a analisar a produção internacional, surge um outro desafio: os diferentes idiomas. Mesmo com ferramentas eletrônicas cada vez mais avançadas de tradução, o trabalho de análise exige uma compreensão que essas ferramentas ainda não dispõem. É impossível, portanto, abarcar o universo de produções científicas do mundo todo em todas as línguas. Optou-se neste trabalho

por manter o foco nas produções em língua inglesa, por dois motivos: 1) o pesquisador domina o idioma; 2) os trabalhos mais relevantes costumam ser nesse idioma. O segundo motivo é verdadeiro mesmo quando se trata de pesquisadores provenientes de países não-falantes do inglês. Como exemplo, alguns dos melhores trabalhos dos brasileiros Marco Cepik e Joanisval Brito foram publicados em revistas estrangeiras, somente no idioma inglês.

O desafio da escolha das palavras-chave é ainda maior em idioma estrangeiro. Não basta utilizar as mesmas palavras-chave que se utilizou em português, traduzi-las e fazer a busca em inglês. Cada palavra guarda em si um significado intrínseco, que pode se perder na tradução⁵.

Aplicando-se os mesmos critérios utilizados na busca em língua portuguesa, com método *Snowball*, expressões entre aspas e operadores *booleanos*, chegou-se às seguintes palavras-chave em inglês:

- Primeira parte (operador OR):
 - “intelligence services”
 - “intelligence service”
 - “intelligence agencies”
 - “intelligence agency”
 - “government intelligence”
 - “intelligence reform”
- Segunda parte (operador OR):
 - “control”
 - “oversight”
 - “accountability”
 - “accountable”

⁵ Este é o caso do termo “controle”, no sentido que se quer utilizar neste trabalho. Conforme apontou Gonçalves (2010), “controle” possui duas traduções que, em inglês, possuem significados distintos: *control* e *oversight*. O termo *control* se refere a atos de gerenciamento da Administração, prioritariamente executados pelo Poder Executivo; estaria relacionado ao conceito de controle interno e melhor traduzido como “supervisão”. Já o termo *oversight* estaria ligado à atribuição do Poder Legislativo de “fiscalização” dos atos do Executivo, relacionando-se com o conceito de controle externo. Como diz Chirazi (2013), *control* se distingue de *oversight* porque implica poder sobre suas políticas e atividades.

As duas partes são interligadas pelo operador AND. A expressão final, em uma linguagem mais próxima à utilizada nos mecanismos de busca, ficou da seguinte forma:

("intelligence services" OR "intelligence service" OR "intelligence agencies" OR "intelligence agency" OR "government intelligence" OR "intelligence reform") AND (control OR oversight OR accountability OR accountable)

Percebe-se que, em inglês, utilizou-se palavras-chave mais restritivas, com foco explícito no controle e *accountability*, representadas pela segunda parte da expressão. Isto ocorreu porque, em testes preliminares, sem esse complemento, a quantidade de resultados era muito grande, inviabilizando o trabalho de seleção. Havia grande quantidade de material que, apesar de se referir à inteligência de Estado, não falava sobre os temas de controle e *accountability*. Isso já não ocorreu na busca em língua portuguesa: a menor quantidade de resultados permitiu um trabalho de seleção mais minucioso e, por isso, utilizaram-se palavras-chave menos restritivas.

2.2.1.2. Escolha das bases de dados

Utilizaram-se quatro bases de dados para esta Revisão Sistemática:

- Periódicos Capes (língua portuguesa)
- Science Direct (língua inglesa)
- Scopus (língua inglesa)
- Springer Link (língua inglesa)

O Periódicos Capes é a maior biblioteca digital científica disponível no Brasil, e uma das maiores do mundo. Ela é ligada a uma grande quantidade de mecanismos indexadores de produções científicas, fornecendo resultados bastante amplos. Além disso, por meio do acesso privilegiado disponibilizado, com o Periódicos Capes é possível acesso livre a alguns artigos que, de outra forma, teriam acesso restrito.

Em relação aos trabalhos publicados no exterior, optou-se por trabalhar com as bases de dados *Science Direct*, *Scopus* e *Springer Link*, por serem consideradas referências internacionais na área. Como dito anteriormente, seria impossível analisar a totalidade da produção científica do mundo todo. Acredita-se que, com as bibliotecas

escolhidas, estará se abrangendo ao menos a maior parte, ou a parte mais importante, dessa produção em língua inglesa.

Todas as pesquisas foram feitas, quando possível, utilizando a opção de pesquisa somente no título, palavras-chave e resumo. Essa ferramenta não está disponível no Periódicos Capes e no *Springer Link* – uma limitação importante dessas duas bibliotecas. Outra ferramenta de destaque é a possibilidade de se exportar os resultados da busca, permitindo a análise dos metadados de forma parametrizada. A não disponibilização da ferramenta no Periódicos Capes exige do pesquisador um grande esforço de transcrição e parametrização dos resultados da busca.

2.2.1.3. Critérios de inclusão e exclusão

Antes da aplicação das palavras-chave nas bases de dados escolhidas, é preciso definir com clareza os critérios para inclusão e exclusão dos resultados. Esses critérios estão intimamente ligados aos objetivos da revisão sistemática. Trata-se de um processo iterativo, em que os resultados influenciam na adoção de critérios mais ou menos rigorosos, procurando-se chegar a um volume de resultados finais cuja análise seja viável.

Critérios de Inclusão:

- Artigos publicados em periódicos revisados por pares
- Produzidos em idioma português, inglês ou espanhol⁶
- Que abordem, como um dos temas principais, o controle ou *accountability* de instituições de inteligência de Estado
- Prioridade para artigos mais recentes⁷

Critérios de Exclusão:

- Artigos não científicos (resenhas, ensaios, notícias)

⁶ Apesar de o espanhol não ter sido selecionado para busca por palavras-chave, os resultados ocorridos neste idioma não foram descartados.

⁷ Ainda que a data de publicação não tenha sido usada como critério de exclusão, artigos mais antigos tendem a perder relevância, especialmente aqueles escritos antes de 1990, quando a atividade de inteligência era muito ligada ao contexto da Guerra Fria.

- Que fujam totalmente ao tema (p.e. inteligência competitiva, inteligência emocional, inteligência artificial, inteligência epidemiológica⁸)
- Que não abordem o tema do controle e *accountability* da atividade de inteligência de Estado (p.e. inteligência policial, operações policiais, inteligência militar, terrorismo, estudos de caso históricos de operações de inteligência, técnicas de inteligência, análise de fatos históricos distantes)

Além dos critérios em si, é preciso saber de que forma os empregados de forma eficiente em um número grande de resultados. Procurou-se partir dos processos mais fáceis para os mais difíceis. Assim, adotou-se a seguinte estratégia para aplicação dos critérios de inclusão e exclusão: 1) análise do título e data de publicação; 2) fusão e eliminação de resultados duplicados; 3) análise do resumo ou *abstract*; 4) análise do texto completo.

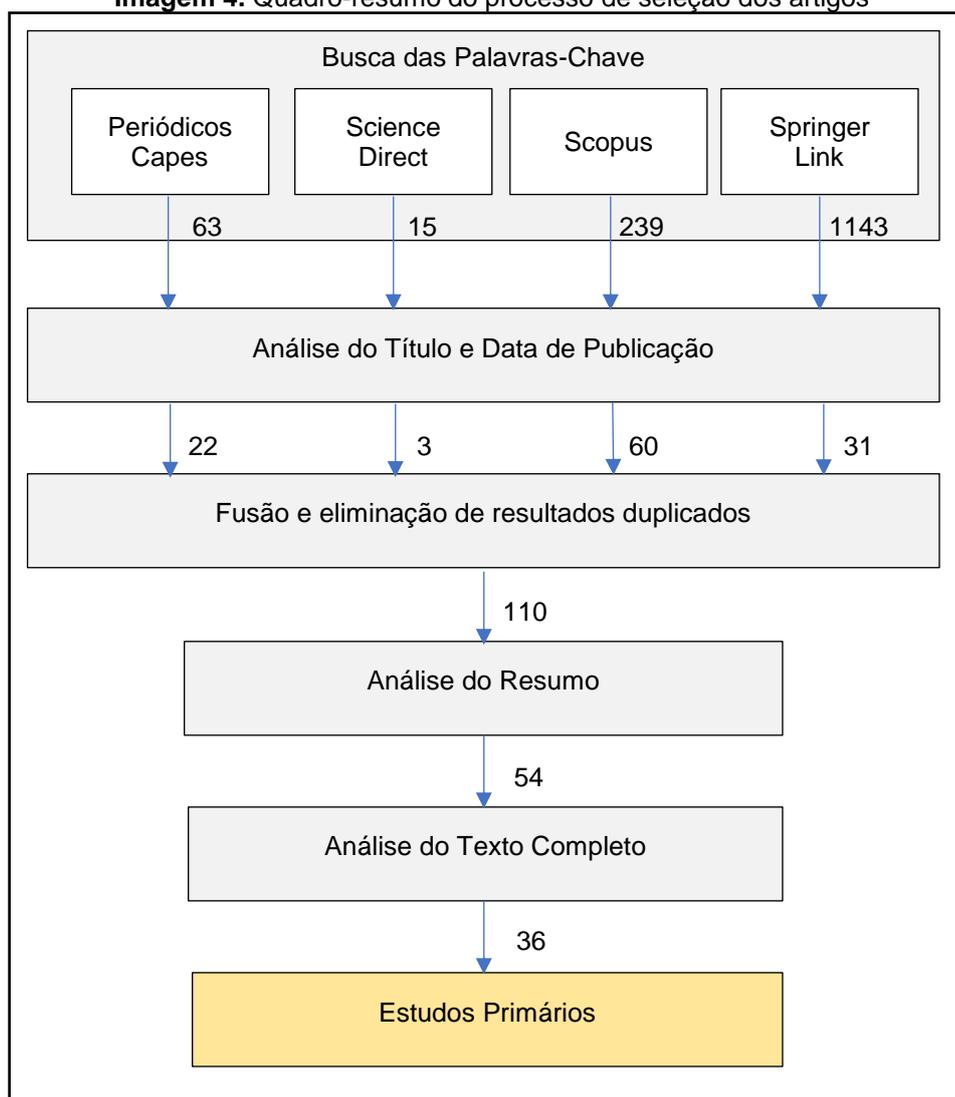
2.2.1.4. Seleção dos estudos primários

Finalmente, após a aplicação das palavras-chave nas bases de dados selecionadas, ocorrida em 31/07/2017, e utilização dos critérios de inclusão e exclusão, chegou-se a um resultado final de 36 estudos primários, que serviram de base para esta revisão sistemática. O processo é ilustrado na Imagem 4.

Nota-se que, mesmo utilizando as mesmas palavras-chave, as diferentes bases de dados trazem diferentes quantidades de resultados. O grande número de resultados no *Springer Link* é decorrente de essa base não ter a opção de se utilizar somente título, resumo e palavras-chave nas buscas, fazendo com que a ferramenta busque as palavras-chave por todo o texto, trazendo grande número de resultados irrelevantes e exigindo grande esforço de análise do pesquisador. Dos 36 estudos primários selecionados, 25 vieram do *Scopus*, demonstrando que esse indexador foi o mais relevante.

⁸ A existência de uma instituição chamada “*Epidemic Intelligence Service*”, relacionada à área de saúde, cuja função é detectar com agilidade epidemias ao redor do mundo, aparecia comumente nos resultados. É um caso interessante pois não se encontrou maneira de eliminar esse tipo de resultado utilizando as palavras-chave, mostrando como a fase de aplicação dos critérios de inclusão e exclusão é necessária.

Imagem 4. Quadro-resumo do processo de seleção dos artigos



Fonte: elaborado pelo autor

2.2.2. Resultados da Análise Sistemática

Os 36 estudos primários foram analisados levando-se em conta os objetivos e questões específicas elencados no início desta seção. Desse modo, pretende-se conhecer qual o estado da arte da pesquisa em *accountability* da atividade de inteligência. Após uma análise bibliométrica, são discutidos alguns temas teóricos presentes nos artigos de referência.

2.2.2.1. Análise bibliométrica dos resultados

Aqui são elencadas algumas características dos estudos primários encontrados, respondendo a algumas das questões específicas elencadas no início da seção.

Tabela 1: País de publicação dos artigos selecionados

País de Publicação	Nº de artigos
Reino Unido	20
Brasil	7
Estados Unidos	3
Holanda	3
Austrália	1
Colômbia	1
Equador	1

Fonte: elaborado pelo autor

Na Tabela 1, é possível ver que o Reino Unido é o país com maior número de artigos publicados. O Brasil aparece em segundo, em parte porque se utilizaram palavras-chave em português e base de dados brasileira, de modo justamente a comparar a produção do País com o exterior. De fato, percebe-se que o Reino Unido atrai publicações não só concernentes ao seu território como de outros lugares do mundo, atraindo trabalhos de autores de várias nacionalidades.

Tabela 2: Periódicos com mais de um artigo selecionado na revisão sistemática

Principais periódicos	Nº de artigos
Intelligence and National Security (UK)	9
Varia Historia (Brasil)	4
Parliamentary Affairs (UK)	2
Democracy and Security (UK)	2
Review of International Studies (UK)	2

Fonte: elaborado pelo autor

Na Tabela 2 percebe-se, mais uma vez, a predominância do Reino Unido como país centralizador das publicações na área. Por ser uma das únicas a se dedicar exclusivamente aos temas de inteligência, a revista *Intelligence and National Security* teve um número grande de resultados. Chama atenção o número razoavelmente grande de resultados da revista brasileira *Varia Historia*, justificado por esta ter produzido, em 2012, uma edição especial dedicada à inteligência.

Tabela 3: Autores com mais de um artigo selecionado na revisão sistemática

Principais autores	Nº de artigos
Marco Cepik	3
Peter Gill	2
Christiano Ambros	2
Florina Matei	2
Andrew Defty	2

Fonte: elaborado pelo autor

Na Tabela 3 podemos ver os autores com maior número de resultados na revisão sistemática. O brasileiro Marco Cepik, da Universidade Federal do Rio Grande

do Sul (UFRGS), aparece com o maior número. O autor é pioneiro no estudo acadêmico das atividades de inteligência no Brasil. Seus trabalhos na área começaram a ser publicados no início da década de 2000 e, desde então, sua participação em novos estudos aparecem com certa regularidade, ganhando importância e reconhecimento internacional. Christiano Ambros, também da UFRGS, aparece como parceiro de Cepik em dois trabalhos. Peter Gill é um dos principais estudiosos de inteligência governamental no mundo, muito referenciado nas pesquisas analisadas, possuindo vasta produção de livros e artigos sobre inteligência. Florina Matei, da *Naval Postgraduate School* (Escola Naval de Pós-Graduação), pertencente à Marinha dos EUA, juntamente com seu colega de instituição Thomas Bruneau, também possui uma vasta gama de material publicado na área de inteligência. Andrew Defty é vinculado à Universidade de Lincoln (UK) e seus trabalhos são bastante focados no controle parlamentar britânico.

Tabela 4: Países alvo dos estudos e referências

País alvo da pesquisa	Analisado em
Brasil	Angelis (2013); Cepik (2005); Cepik; Ambros (2014); Gonçalves (2014); Matei; Bruneau (2011); Mathias; Andrade (2012); Zaverucha (2008)
Estados Unidos	Bakir (2017); Hillebrand (2012); Landon-Murray (2015); Lonsdale (2012); Puyvelde (2013); Roberts (2009); Shin (2012)
Reino Unido	Bochel; Defty; Kirkpatrick (2015); Defty (2008); Foley (2009); Leigh (2009); Lonsdale (2012)
Romênia	Chirazi (2013); Joffe (1999); Matei; Bruneau (2011); Matei (2014)
África do Sul	Cepik; Ambros (2014); Joffe (1999); Klaaren (2015)
Austrália	Brunatti (2013); Fernandes (2017)
Colômbia	Cepik; Ambros (2014); Rivera-Rugeles (2013)
Alemanha	Dietrich (2016); Joffe (1999)
Rússia; Irã	Joffe (1999)
Canadá; Nova Zelândia	Brunatti (2013)
França	Foley (2009)
Croácia	Lefebvre (2012)
Argentina; Peru; Chile	Weeks (2008)
Índia	Cepik; Ambros (2014)
Noruega; Suécia; Dinamarca; Finlândia	Weller (2000)
Coreia do Sul	Shin (2012)

Fonte: elaborado pelo autor

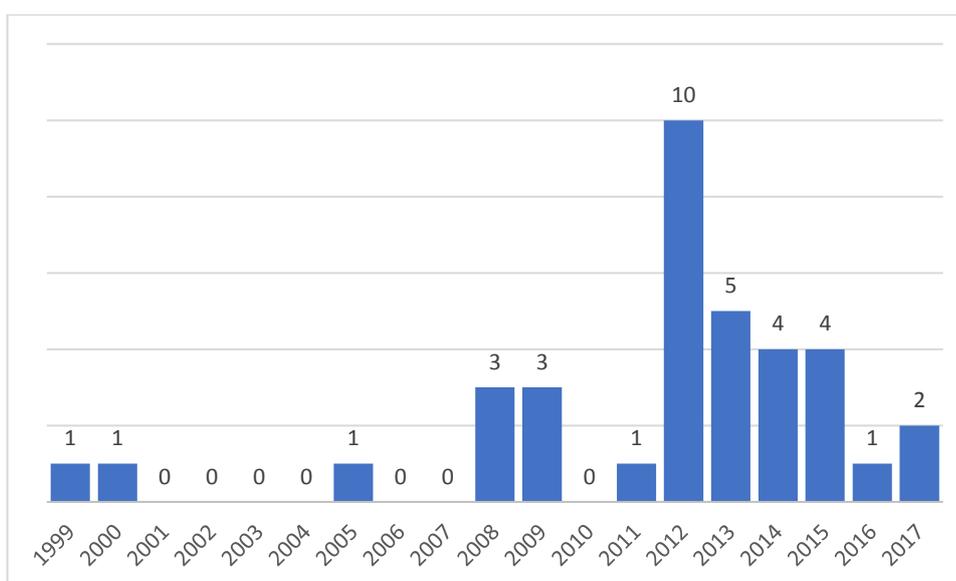
Na Tabela 4 pode-se ver, nos 36 artigos selecionados, quais países são objeto principal de análise. Alguns artigos não aparecem por não analisarem a fundo nenhum

país específico, e outros aparecem mais de uma vez por analisarem diversos países. Brasil e EUA são analisados, cada um, em 7 artigos, seguidos pelo Reino Unido (5), Romênia (4), África do Sul (3), Austrália, Colômbia e Alemanha (2). Os demais países são analisados em apenas um artigo.

O número de resultados do Brasil é relevante. Mesmo considerando apenas os artigos publicados no exterior, o País é objeto de análise em quatro deles, número que o situaria entre os mais estudados. Esse número mostra que a análise da *accountability* da atividade de inteligência brasileira repercute algum interesse também fora do país.

A posição ocupada pela Romênia na Tabela 4 é um tanto quanto surpreendente. Vários outros países maiores e geopoliticamente mais importantes aparecem em menos análises. O interesse pelo país decorre do fato de ser considerado por alguns autores como um estudo de caso interessante. A Romênia passou por um processo bastante rápido de redemocratização, passando de uma ditadura comunista altamente repressora nos anos 1980 para membro da União Européia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no início dos anos 2000, dando especial atenção à atividade de inteligência. O caso romeno é tido como modelo para analisar outras repúblicas do leste europeu que passaram por processo semelhante. (MATEI; BRUNEAU, 2011; MATEI, 2014)

Imagem 5. Gráfico do número de artigos selecionados por ano de publicação



Fonte: elaborado pelo autor

A partir da Imagem 5, percebe-se que a maior parte dos artigos selecionados foi publicada nos últimos dez anos. O pico observado em 2012 é, em parte, consequência da edição especial da revista *Varia História*, citada anteriormente, que teve quatro artigos incluídos na revisão. Descontado esse desvio, percebe-se alguma regularidade nas publicações nos últimos dez anos.

2.2.2.2. O dilema *accountability* X efetividade

É nítido na quase totalidade dos artigos referências a um suposto conflito entre *accountability* e efetividade. Alguns utilizam diferenças terminologias, mas a ideia é sempre a mesma: existiria um *tradeoff* entre o sucesso de um órgão de inteligência em cumprir sua missão e o volume de controles a que está submetido. Nessa visão, um controle muito rígido sobre uma instituição resultaria em pouco valor nas atividades a que ela se dedica.

Em seus trabalhos, Matei (2014) e Matei; Bruneau (2011) tentam contextualizar esse dilema dentro de um modelo teórico de Relações Civis-Militares, criado por esses mesmos autores para o setor de Forças Armadas. Nesse modelo, há uma dinâmica entre três elementos: controle democrático, eficácia e eficiência. Ao adaptar o modelo para inteligência, o elemento “eficiência” é desconsiderado devido ao sigilo dos orçamentos dos órgãos, sobrando os dois primeiros.

Já Warner (2012) propõe que a relação de ganhos e perdas que o Estado tem ao utilizar o sigilo seja estudada do ponto de vista da Economia. De forma similar à relação entre oferta e demanda, o autor defende que os governos poderiam buscar um ponto ótimo, de equilíbrio, em que as supostas perdas e ganhos decorrentes do uso do sigilo sejam otimizadas para gerar máxima eficiência.

A maioria dos autores, no entanto, não se esforça para inserir o dilema dentro de um arcabouço teórico, considerando-o como líquido e certo. Frequentemente é citada, ainda, a ideia de que haveria um ponto de equilíbrio a ser alcançado, na base da tentativa e erro, e que depende muito das características específicas de cada sociedade. Tal equilíbrio seria também dinâmico, motivo pelo qual constantemente os serviços teriam de passar por reformas.

Não há solução para o paradoxo ‘segurança-democracia’; ao invés disso, todas as democracias devem agarrar-se o melhor possível em balancear transparência e secretismo. Democracias bem estabelecidas, como EUA ou Grã-Bretanha, desenvolveram instituições para lidar com esse dilema, mas balancear segurança com

transparência é sempre um trabalho em andamento. (MATEI; BRUNEAU, 2011, p. 603, tradução nossa)

Alguns autores criticam a aceitação geral de que haveria um *tradeoff* entre *accountability* e efetividade. Um deles é Cepik (2005), que chama a ideia de “antirrepublicana” (CEPIK, 2005, p. 100). Já Gill (2012b) é ainda mais crítico ao dizer que “o papel do controle permanece sendo o de assegurar que a inteligência é conduzida com proporcionalidade, e não de procurar um ‘balanço’ mítico entre direitos e segurança” (GILL, 2012b, p. 218, tradução nossa). O autor diz ainda que, em tempos de riscos maiores, como ameaças terroristas, a pressão por resultados dos órgãos de inteligência traz o perigo do relaxamento dos controles, mas é justamente nesses momentos que os controles são mais importantes (GILL, 2012b, p. 221).

No Brasil, percebe-se que a maior parte das crises é provocada por questões de legitimidade. Embora no artigo de 2005 Marco Cepik tenha dito que “[...] no caso brasileiro os desafios atuais de institucionalização desses serviços estão mais fortemente associados à efetividade e eficiência do que à legitimidade” (CEPIK, 2005, p. 69), mais tarde, em 2014, o autor reconhece que “[...] todas as crises [do setor de inteligência] foram conduzidas por preocupações em relação à legitimidade” (CEPIK; AMBROS, 2014, p. 537, tradução nossa). Em Zaverucha (2008) é possível também observar as crises que atingiram o setor de inteligência como sendo ligadas à legitimidade. Isso mostra que a *accountability* dos órgãos de inteligência, se existente, ainda não era percebida pela sociedade brasileira.

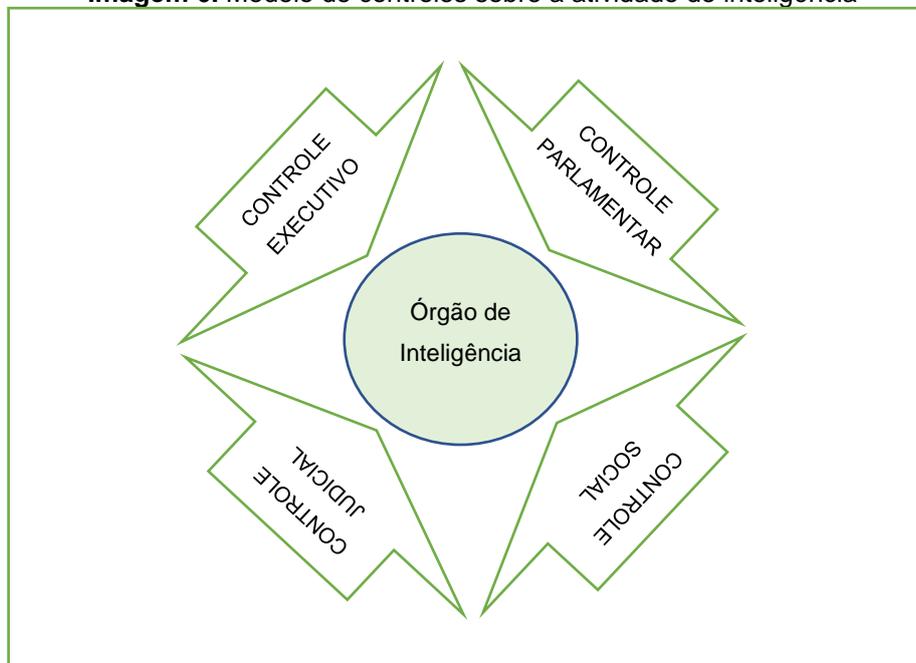
2.2.2.3. Os quatro tipos de controle sobre atividade de inteligência

Na maior parte dos artigos, percebeu-se uma tentativa de categorizar o controle sobre a atividade de inteligência pelas instâncias responsáveis. Em geral, utilizam uma divisão em quatro tipos: executivo; parlamentar; judiciário; social (Imagem 6). Essa abordagem foi utilizada por Chirazi (2013), Hillebrand (2012), Matei (2014), Matei; Bruneau (2011), Puyvelde (2013), Shin (2012).

Alguns autores apresentam quadros ligeiramente diferentes. Weller (2000) utiliza cinco categorias, dividindo o controle executivo entre político e administrativo. Já em Bochel; Defty; Kirkpatrick (2015), Gill (2012a) e Gonçalves (2014), os tipos de controle são divididos em quatro, porém com algumas diferenças: o controle interno do órgão é descrito como separado do executivo, e os controles legislativo e judiciário

são agrupados. O que se percebe é que essas divergências são pequenas em relação ao modelo largamente utilizado com quatro tipos de controle, não prejudicando sua utilização.

Imagem 6. Modelo de controles sobre a atividade de inteligência



Fonte: elaborado pelo autor

O Controle Executivo inclui o controle interno do órgão de inteligência e quaisquer outros que pertençam à mesma esfera de poder que ele – normalmente o Poder Executivo. Segundo Weller (2000), o dirigente do órgão de inteligência deve saber se seus subordinados estão agindo conforme as leis e, ao mesmo tempo, seus superiores devem ter ciência de que ele próprio não ordena práticas ilegais ou antiéticas. Assim, esse tipo de controle é o que assegura que o órgão de inteligência está sob controle de seus superiores hierárquicos, desde o diretor do órgão até o chefe de Estado do país.

O Controle Parlamentar é o tipo de controle mais estudado e considerado de maior importância para o controle democrático de serviços de inteligência. O modelo adotado por quase todos os países democráticos é uma comissão ou comitê do seu Parlamento, ou a ele vinculado, dedicado a controlar a atividade de inteligência. A composição da comissão varia bastante de país a país, e geralmente prevê a participação de membros da oposição.

O Controle Judicial, como o nome diz, é exercido pelo Poder Judiciário, que deve aplicar as punições previstas na lei em casos de abusos dos órgãos de

inteligência. Lefebvre (2012), Leigh (2009) e Weller (2000) ressaltam o papel do Judiciário em autorizar interceptação das comunicações, onde isso é possível⁹. Gonçalves (2014) e Klaaren (2015) abordam também o papel do Ministério Público no controle dos órgãos de inteligência.

O Controle Social agrega os controles exercidos por atores não-estatais, destacando-se a mídia, grupos de interesse, Organizações Não-Governamentais, associações e cidadãos. O controle social aparece em artigos mais recentes, mostrando uma tendência de crescimento nos estudos desse tipo. Os trabalhos de Bakir (2017) e Hillebrand (2012) são dedicados a analisar o papel da mídia, o “quarto poder”, na *accountability* da inteligência. Ambos se mostram preocupados com a possibilidade de manipulação da imprensa pelo governo e pelos serviços. Os trabalhos de Weller (2000) e Hillebrand (2012) alertam que muitas vezes a imprensa aborda o assunto com algum sensacionalismo, o que atrapalha sua função de *accountability*. Já Chirazi (2013) e especialmente Puyvelde (2013) analisam a atuação de organismos independentes de controle. Outro tipo de ator relevante que pode ser enquadrado no controle social são os vazadores (*whistleblowers*, no termo comumente usado em inglês), que são estudados em Bakir (2017), Buuren (2014) e Puyvelde (2013). Buuren (2014) chega a afirmar que a maior parte dos escândalos são gerados por vazamentos ou por jornalistas investigativos, sendo estes os responsáveis por uma nova forma de controle num ambiente que ele chama de “pós-democrático”.

2.2.2.4. Fatores usados nos artigos para avaliação de *accountability*

Um dos objetivos específicos deste trabalho, descrito no capítulo introdutório, é “destacar, nos trabalhos de referência, quais fatores são relevantes para avaliar *accountability* na atividade de inteligência”. Levando em conta o referencial teórico descrito até aqui, foi feita uma análise de conteúdo sobre os artigos de referência da revisão sistemática. Poucos são os artigos que possuem critérios bem definidos para avaliação de *accountability*. Em boa parte das vezes, o autor se refere a certas características dos serviços de inteligência e dos órgãos de controle, fazendo algum juízo sobre essas características. Buscou-se elencar quais são essas características,

⁹ No Brasil, a Abin é proibida de realizar interceptações telefônicas.

categorizando-as em fatores de avaliação. Os resultados são descritos na Tabela 5 a seguir.

Tabela 5: Fatores de avaliação de *accountability* em serviços de inteligência

	Fator de avaliação de <i>accountability</i>	Citado em
CONTROLE EXECUTIVO	i. Subordinação direta ao chefe do Executivo	Pinheiro (2012); Zaverucha (2008)
	ii. Influência militar	Gill (2012a); Weeks (2008); Zaverucha (2008)
	iii. Falta de interesse político no controle da inteligência	Klaaren (2015); Shin (2012); Weller (2000); Zaverucha (2008)
CONTROLE PARLAMENTAR	iv. Poder de revisão da indicação do dirigente do órgão de inteligência	Leigh (2009)
	v. Profissionalismo da comissão (estrutura, conhecimento dos membros, orçamento)	Bochel; Defty; Kirkpatrick (2015); Cepik; Ambros (2014); Chirazi (2013); Defty (2008); Dietrich (2016); Gill (2012b); Gonçalves (2014); Matei; Bruneau (2011); Matei (2014); Shin (2012)
	vi. Total acesso da comissão às informações e pessoas do órgão de inteligência	Fernandes (2017); Gonçalves (2014); Shin (2012)
CONTROLE JUDICIAL	vii. Autorização criteriosa de interceptações	Lefebvre (2012); Weller (2000)
CONTROLE SOCIAL	viii. Atuação de jornalistas especializados no assunto	Hillebrand (2012); Weller (2000)
	ix. Utilização oficial das redes sociais	Landon-Murray (2015)
	x. Órgãos independentes de fiscalização	Chirazi (2013); Puyvelde (2013)
NÃO CATEGORIZADO	xi. Missão clara e bem definida	Cepik; Ambros (2014); Fernandes (2017); Matei (2014); Pinheiro (2012); Prieto (2015); Rivera-Rugeles (2013); Roberts (2009)
	xii. Atuação <i>ex ante/ex post</i>	Angelis (2013); Zaverucha (2008)
	xiii. Controle dos acordos celebrados com órgãos estrangeiros	Leigh (2009)
	xiv. Recrutamento e treinamento dos servidores valorizando princípios democráticos	Matei; Bruneau (2011); Weller (2000)

Fonte: elaborado pelo autor

A maioria dos serviços de inteligência é subordinada ao chefe do Executivo, algumas vezes diretamente e outras vezes com intermediários. Uma crítica ao modelo de subordinação da brasileira Abin é feita por Zaverucha (2008), afirmando que, na criação da agência, a promessa de que ela ficaria subordinada diretamente ao

Presidente da República, o que supostamente promoveria melhor responsabilização, não foi cumprida; como o ministro-chefe do GSI fica acima do diretor-geral da Abin e, ao contrário deste, não passa por sabatina no Congresso, o controle legislativo perderia importância. Também Pinheiro (2012), em suas conclusões, afirma ser desejável que o órgão de inteligência se reporte diretamente ao chefe do Executivo.

A influência militar sobre a inteligência é preocupação de alguns autores, especialmente quando analisam novas democracias, que tiveram governos autoritários comandados por militares em um passado recente. Esse tema é o principal assunto abordado em Zaverucha (2008), especificamente para o caso brasileiro, e também foi abordado por Gill (2012a) e Weeks (2008). Para esses autores, quanto maior a influência militar no serviço de inteligência, pior seria a *accountability*.

A falta de interesse político no controle das atividades de inteligência é tida como um dos maiores desafios do controle parlamentar. Ela é habilmente descrita por Shin (2012), que mostra como o trabalho das comissões de controle muitas vezes não traz dividendos políticos aos parlamentares, tirando a motivação dos mesmos em participar efetivamente do controle. Essa falta de interesse político é narrada também por Gonçalves (2014) no caso brasileiro, que atribui a ela um controle parlamentar ineficiente exercido pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI).

Em muitos países, a indicação do diretor ou autoridade máxima do órgão de inteligência é feita pelo chefe do Executivo. O poder da comissão de controle parlamentar para revisar a indicação, seja por meio de aprovação ou de sugestões, é considerado por Leigh (2009) como fator favorável à *accountability*, uma vez que dá mais legitimidade ao dirigente.

O profissionalismo da comissão de controle parlamentar engloba características diversas, como orçamento, estrutura física e humana, aspectos legais e nível de conhecimento dos membros. Para Gonçalves (2014), a CCAI brasileira carece de recursos técnicos e pessoal. O artigo de Defty (2008) é dedicado a analisar o papel do comitê de controle britânico em educar os outros parlamentares e o público sobre assuntos de inteligência, e critica o fato de este comitê, apesar de ser 'de parlamentares', não ser um órgão 'do Parlamento' – fato atualizado em Bochel; Defty; Kirkpatrick (2015), que descreve que reformas no referido comitê ocorridas em 2013

melhoraram seu profissionalismo e o tornaram órgão do Parlamento. Tentando encontrar critérios mensuráveis, Shin (2012) utiliza o tempo médio de permanência dos membros na comissão como variável para medir a capacidade técnica dos mesmos. Com foco em uma crescente internacionalização da atividade de inteligência, Gill (2012b) sugere que as comissões parlamentares de controle de diferentes países deveriam promover maior intercâmbio, melhorando assim seu grau de profissionalismo.

O acesso das comissões de controle às informações, pessoas e instalações do órgão fiscalizado possui diferentes níveis dependendo do país. A falta de acesso da comissão australiana é criticada por Fernandes (2017) – ela não tem acesso, por exemplo, a informações de operações autorizadas em governos anteriores. O mesmo problema é descrito por Shin (2012) como ‘falha de comunicação’ entre os órgãos de inteligência e a comissão de controle, com um foco maior na informação que de fato é compartilhada do que na previsão legal de acesso da comissão. Uma importância maior a esta previsão legal é dada por Gonçalves (2014), que afirma que o novo embasamento legal dos acessos da CCAI melhoraria o trabalho por ela desempenhado.

Nos países em que é permitido ao órgão de inteligência realizar interceptação de comunicações, normalmente esta deve ser autorizada pelo Poder Judiciário. Tomando por base o caso da Croácia, Lefebvre (2012) afirma que a interceptação de comunicações é uma infração ao direito constitucional à privacidade dos cidadãos, devendo ocorrer em caso de necessidade e com autorização da Suprema Corte. A falta de critérios na autorização de grampos em países escandinavos é mostrada por Weller (2000) com certa surpresa, pois esses países são vistos como modelos democráticos.

O papel da mídia é fundamental na *accountability* da atividade de inteligência, e tem crescido em importância, como mostram os recentes escândalos do *Wikileaks* e os vazamentos de Edward Snowden. Porém, o desempenho da mídia em cumprir esse papel é algo difícil de medir. Nesse sentido, Hillebrand (2012) e Weller (2000) mostram que a existência de jornalistas especializados no assunto normalmente está associada a uma cobertura da mídia mais profissional e menos sujeita a sensacionalismos.

A utilização de redes sociais por perfis oficiais de órgãos de inteligência dos EUA é o tema principal do artigo de Landon-Murray (2015). O autor defende que há potencial nessas ferramentas para melhorar a *accountability* dos órgãos, ao promover uma comunicação mais direta com a sociedade. Trata-se de um tema novo e de grande interesse, visto que vários serviços de inteligência passaram fazer esse tipo de atuação nas redes sociais, inclusive no Brasil.

Órgãos independentes de fiscalização, trabalhando de modo complementar ou em contraponto às comissões parlamentares, são um fenômeno recente. Chamados de *watchdogs* (cães de guarda) em inglês, a atuação desse tipo de órgão nos EUA é o tema principal do artigo de Puyvelde (2013), que chama a atenção para a crescente influência deles no trabalho dos mecanismos formais de controle, quebrando uma necessária distinção entre controle formal e informal. Já Chirazi (2013), analisando a Romênia, defende a criação de órgãos de fiscalização independentes e especializados como resposta às lacunas do controle parlamentar.

Uma missão clara e bem definida dos órgãos de inteligência é citada por vários autores como essencial para uma boa *accountability*, especialmente quando se avalia o aspecto da eficácia. Por exemplo, Fernandes (2017) critica as missões da inteligência australiana previstas em lei, que seriam, segundo o autor, amplas demais, permitindo que quase qualquer coisa possa ser enquadrada dentro delas. Em suas conclusões, Roberts (2009) chega a defender que, ao invés de muitas camadas de controle, as agências de inteligência deveriam ter missões estreitas e bem definidas, sob as quais tenham certa autonomia.

A atuação *ex ante* ocorre quando um assunto é discutido pela comissão parlamentar antes de ser executado pelo órgão. Já a atuação *ex post* ocorre após o assunto ou operação ter encerrado. Existe ainda a possibilidade de o órgão de controle acompanhar uma operação durante sua execução. Essa temporalidade é ressaltada por Angelis (2013) e Zaverucha (2008), que entendem que uma atuação *ex ante* é desejável para a *accountability*.

Serviços de diferentes países têm cada vez mais cooperado entre si, nem sempre de maneira formal. Mostrando preocupação com uma crescente internacionalização da atividade de inteligência consequente dessa cooperação, Leigh (2009) propõe que os acordos dos órgãos de inteligência com suas contrapartes internacionais devem ter algum tipo de controle externo.

Uma cultura democrática que atinja o nível individual dos servidores do órgão de inteligência, empregada desde o recrutamento, é um meio de se ter segurança na ação correta e dentro da lei desse órgão. Segundo Weller (2000), esse tipo de atitude é tão importante quanto um bom sistema de controle, e está ligado ao processo de seleção e treinamento. A ideia é reforçada por Matei; Bruneau (2011), ao elogiarem as iniciativas de Brasil e Romênia no recrutamento e treinamento de novos servidores com inclusão de princípios de ética, direitos humanos, transparência e *accountability*.

2.3. Conclusões da Revisão Bibliográfica

Uma das primeiras constatações da análise sistemática é a confirmação de que *accountability* na atividade de inteligência, apesar de ser um tema muito estudado e que desperta interesse acadêmico, carece de boas metodologias para análise e avaliação. Essa carência é citada claramente em Cepik; Ambros (2014, p. 525) e Shin (2012, p. 138). Percebeu-se que, normalmente, os autores selecionam um ou mais países ou serviços para suas investigações, buscam os antecedentes históricos e, a partir desse contexto, analisam a situação atual. Os critérios não são claros, nem os métodos de coleta de dados. Alguns autores chegam a citar metodologias como “Teoria da Escolha Racional” e “Pesquisa Etnográfica” mas em seguida as abandonam, não ficando claro no texto o uso dessas teorias. Estudos metodologicamente rigorosos foram exceção, destacando-se Bakir (2017), Cepik (2005), Cepik; Ambros (2014), Landon-Murray (2015), Shin (2012) e Weeks (2008).

Diante dessa carência de metodologia, um dos objetivos deste trabalho – estabelecer critérios objetivos, mensuráveis e disponíveis para medir e avaliar *accountability* na atividade de inteligência – é um grande desafio. A melhor forma encontrada foi, a partir da análise da literatura disponível, estabelecer critérios próprios que atendam às necessidades do trabalho de pesquisa e tenham relevância e validade.

Apesar da importância que possui o relatório da ONU, abordado no Referencial Teórico, e de nele estarem incluídos conceitos desenvolvidos em pesquisas da DCAF, não se trata de material puramente acadêmico e científico. Com o objetivo de se chegar a critérios de avaliação mais fundamentados, decidiu-se realizar uma

validação das práticas destacadas do relatório da ONU¹⁰ com os fatores de avaliação de *accountability* resumidos na Tabela 5. Espera-se, com isso, chegar a critérios de avaliação que tenham importância real, sejam mensuráveis no escopo desta pesquisa e tenham validade científica.

Tabela 6: Validação dos critérios para avaliação de *accountability* na inteligência – comparação das boas práticas da ONU com os resultados da revisão sistemática

Boas Práticas da ONU/DCAF (SCHEININ, 2010)	Revisão Sistemática (Tabela 5)
Mandatos definidos em lei, com identificação clara das ameaças (Prática 2)	xi. Missão clara e bem definida
Fiscalizado, em todos os aspectos, por uma combinação de instituições, sendo ao menos uma independente do Executivo e do órgão fiscalizado (Prática 6)	-o-
Órgãos de fiscalização com poder, recursos e expertise (Prática 7)	v. Profissionalismo da comissão (estrutura, conhecimento dos membros, orçamento)
Órgãos de fiscalização tem total acesso às informações, pessoas e instalações (Prática 7)	vi. Total acesso da comissão às informações e pessoas do órgão de inteligência
Instituições de fiscalização protegem sigilo, com punições previstas (Prática 8)	-o-

Fonte: elaborado pelo autor

Com base na validação mostrada na Tabela 6, pode-se perceber que, dentre as práticas selecionadas do relatório da ONU, três encontram correspondência com os fatores de avaliação provenientes da análise sistemática da literatura, quais sejam: clareza e detalhamento das missões do órgão em legislação; profissionalismo e estrutura física e pessoal da comissão de controle parlamentar; garantia de acesso da comissão de controle parlamentar às informações, pessoas e instalações.

Expondo de forma sintética, após a comparação entre recomendações da ONU, estas fortemente baseadas em estudos do DCAF, e os fatores de avaliação utilizados em artigos acadêmicos, resultantes da revisão sistemática da literatura, chegou-se a três critérios de avaliação de *accountability* da atividade de inteligência,

¹⁰ Decidiu-se por separar a Prática 7 do relatório da ONU em duas, por se considerar que dizem respeito a características independentes.

que aparecem em ambas as fontes, demonstrando algum nível de validade. Esses três critérios são mais bem detalhados na Tabela 7.

Tabela 7: Detalhamento dos critérios de avaliação resultantes da Revisão Bibliográfica

Critério	Detalhamento
A – Missão clara e bem definida na legislação, com especificação das ameaças	<ul style="list-style-type: none">- Mandatos dos serviços de inteligência devem ser definidos em legislação de forma estrita e precisa.- Tal legislação deve ser de acesso público.- Devem ser listadas as ameaças à segurança nacional que os órgãos de inteligência devem cuidar.- Caso o terrorismo esteja entre essas ameaças, este deve ser definido em termos precisos.
B – Profissionalismo do órgão de controle externo	<ul style="list-style-type: none">- Os órgãos de controle devem possuir poder, recursos e competência para levar a cabo suas próprias investigações.
C – Acessos do órgão de controle externo às informações, pessoas e instalações	<p>Os órgãos de controle devem ter poder garantido em lei para:</p> <ul style="list-style-type: none">- Acessar qualquer arquivo ou documento;- Inspecionar as instalações do órgão fiscalizado;- Convocar qualquer membro do órgão fiscalizado para depor.

Fonte: elaborado pelo autor

Acredita-se que os principais resultados desta Revisão da Literatura foram: a consolidação do modelo de quatro tipos de controle, mostrado na Imagem 3; os fatores de avaliação de *accountability* elencados na Tabela 5; e a validação de critérios de avaliação objetivos, mostrados nas Tabelas 6 e 7. Espera-se que esses resultados sirvam como um pequeno passo para trabalhos metodologicamente mais elaborados. Mostrou-se que, apesar de alguns autores utilizarem modelos ligeiramente diferentes daquele dos quatro tipos de controle, este está bastante consolidado, e as divergências não são relevantes. Quanto aos fatores de avaliação, novas pesquisas podem vir a sugerir fatores novos, ou desdobramentos dos existentes em itens mais específicos. A ideia é ter uma relação de características que permitam uma análise mais criteriosa, comparável e replicável, ou seja, cientificamente mais válida. Ainda, ao utilizar esses fatores para validar critérios objetivos de avaliação, espera-se estar chegando mais perto dos objetivos deste trabalho e, também, de um maior rigor metodológico nas pesquisas da área de *accountability* da inteligência governamental.

Até a data de conclusão deste trabalho e dentro das capacidades de pesquisa, não se tem notícia de um outro estudo de revisão sistemática dentro do tema. O ineditismo, ao mesmo tempo que dá certa relevância ao trabalho, sugere que este é ainda um primeiro estágio, e pode ser melhorado em vários aspectos: as palavras-chave ficaram um pouco complexas e pode-se ter deixado algum termo importante de

fora; as bases de dados escolhidas foram poucas, há um potencial enorme em investigar outras bases; a limitação de idiomas acabou por excluir artigos potencialmente muito relevantes. Futuros trabalhos têm grande probabilidade de chegar a resultados melhores e mais consolidados.

Apesar das limitações, a revisão sistemática demonstrou ser uma boa opção para análise da literatura sobre *accountability* da atividade de inteligência. O fato de se analisar uma quantidade tão grande de trabalhos (quase 1.500) permite alguma confiança em ter alcançado uma fatia relevante do trabalho acadêmico no tema e ter chegado perto do que se pode considerar como seu estado da arte.

Os resultados da revisão da literatura como um todo serviram para cumprir três dos objetivos específicos elencados no capítulo introdutório. Mais do que uma simples exposição de teorias, acredita-se ter avançado no campo teórico do tema. Assim, os próximos passos do trabalho podem ser percorridos com mais confiança, relevância e validade.

3. Metodologia

Este trabalho se caracteriza como uma pesquisa de natureza exploratória e abordagem qualitativa. Conforme visto nos capítulos anteriores, a pesquisa em *accountability* na atividade de inteligência carece de estudos com maior rigor metodológico. A área de pesquisa está ainda em desenvolvimento, especialmente no Brasil. Assim, fica caracterizada a natureza exploratória da pesquisa. Sendo esta a natureza, a opção para uma abordagem qualitativa aparece como favorita, embora não obrigatória. Outras peculiaridades do tema influem para a opção da abordagem. Uma pesquisa quantitativa ou mista seria de difícil execução e de qualidade duvidosa. Os atores que lidam com o tema e poderiam ser alvo de pesquisa quantitativa são poucos e de difícil acesso, o que resultaria em um espaço amostral pequeno, dados estatísticos pouco precisos e de validação pobre.

A coleta dos dados se fundamentou em pesquisa documental, baseada em duas fontes principais: 1) sites oficiais na internet dos serviços analisados e dos órgãos de controle; 2) legislação dos países analisados. Esses dados serviram para alimentar tabelas comparativas de características dos diferentes serviços de inteligência. Portanto, este trabalho avaliou somente o arcabouço normativo, sem considerar se as regras são empregadas de fato e de forma eficaz.

A escolha dos países para compor a análise comparativa se deu por dois critérios: 1) países que tenham sido alvo de estudos na revisão sistemática, elencados na Tabela 4, no Capítulo 2 deste trabalho, que reúne 23 países; 2) cuja legislação e sites oficiais estejam disponíveis nos idiomas português, inglês ou espanhol. Utilizando esses critérios, chegou-se aos 12 países a serem alvo da análise comparativa: Brasil, EUA, Reino Unido, África do Sul, Austrália, Colômbia, Canadá, Nova Zelândia, Argentina, Peru, Chile e Índia.

Os critérios utilizados na análise comparativa foram extraídos dos resultados da revisão bibliográfica, especificamente os três critérios de avaliação descritos na Tabela 7, provenientes do relatório de boas práticas da ONU (SCHEININ, 2010) e dos resultados da revisão sistemática. A esses critérios foi atribuído um conceito (1, 2 ou 3), conforme descrito na Tabela 8. Ao final, os conceitos, ou notas, de cada país foram somados, permitindo comparar o resultado final e montar um *ranking*. Nos casos de países com mais de um serviço de inteligência e que adotam regras diferentes entre eles, considerou-se o menor conceito atribuído entre eles.

Tabela 8: Metodologia para atribuição dos conceitos na análise comparativa

Critério	Conceitos		
	1 – Insuficiente	2 – Mediano	3 – Satisfatório
A – Missão clara e bem definida na legislação, com especificação das ameaças	<ul style="list-style-type: none"> - Nenhuma missão definida em legislação - Missão genérica, sem especificação de ameaças 	<ul style="list-style-type: none"> - Missão definida, com identificação parcial de ameaças na legislação; - Missão definida em legislação, ameaças em documento sem acesso público 	<ul style="list-style-type: none"> - Missão do órgão e ameaças bem especificados em legislação de acesso público
B – Profissionalismo do órgão de controle externo	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistência de órgão de controle separado do Poder Executivo - Inexistência de informações públicas sobre os titulares da comissão parlamentar ou órgão equivalente de controle externo 	<ul style="list-style-type: none"> - Informações no site oficial do órgão de controle externo desatualizadas; - Publicação de relatórios de atividades esporádica; 	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de informações, no site oficial, que indiquem atividade recorrente do órgão de controle externo; - Site do órgão de controle externo com informações atualizadas e publicação periódica de relatórios de atividades
C – Acessos do órgão de controle externo às informações, pessoas e instalações	<ul style="list-style-type: none"> - Legislação não prevê acessos do órgão de controle externo; - Acessos previstos ao órgão de controle externo excessivamente burocráticos 	<ul style="list-style-type: none"> - Acessos limitados previstos em legislação; - Acessos do órgão de controle externo necessitam de aprovação de outro órgão para ocorrerem; - Acessos previstos em normas internas, não em legislação 	<ul style="list-style-type: none"> - Legislação de acesso público prevê acesso livre do órgão de controle externo às informações, pessoas e instalações; - É aceitável exigência de notificação ao dirigente do órgão fiscalizado

Fonte: elaborado pelo autor

Note-se que o relatório da ONU que baseou a escolha dos critérios (SCHEININ, 2010) diversas vezes esclarece que as regras sugeridas devem constar em legislação disponível publicamente. Em inteligência, o princípio da publicidade é exceção em se tratando das informações resultantes do trabalho das instituições; porém as regras a que estão sujeitos, especialmente as de controle e fiscalização, devem sim obedecer a esse princípio. Na coleta dos dados, é possível que algumas informações, mesmo que eventualmente se descubra estarem disponíveis, não sejam encontradas por não estarem claramente indicadas nos sites oficiais ou na legislação básica do país. Em outras palavras, há casos em que as regras podem existir, mas estar com acesso dificultado ou escondidas. Tal situação não deve ser vista puramente como um erro do pesquisador, mas como a não aderência do país ao princípio da publicidade.

4. Resultados Empíricos e Análise

A pesquisa documental tomou como base os sites oficiais dos serviços de inteligência, dos órgãos oficiais de controle e da legislação de 12 países escolhidos previamente. Levando em conta os critérios de avaliação estabelecidos, atribuiu-se uma nota de 1 a 3, de acordo com a aderência ou não aos critérios. Os resultados são mostrados na Tabela 9.

Tabela 9: Avaliação da *accountability* dos serviços de inteligência dos países selecionados

Critérios de avaliação:

A - Missão clara e bem definida na legislação, com especificação das ameaças.

B - Profissionalismo do órgão de controle externo

C - Acessos do órgão de controle externo às informações, pessoas e instalações

Notas: 1 – Insuficiente; 2 – Mediano; 3 – Satisfatório

	A	B	C	Soma
Reino Unido	2	3	3	8
Brasil	3	2	2	7
Estados Unidos	2	3	2	7
Austrália	1	3	3	7
Nova Zelândia	1	3	3	7
Argentina	2	2	3	7
Canadá	1	3	2	6
Colômbia	2	2	2	6
Peru	2	2	2	6
África do Sul	1	2	2	5
Chile	1	2	1	4
Índia	1	1	1	3

Fonte: elaborado pelo autor

Em relação ao primeiro critério, alguns resultados possuem similaridades. Alguns países enunciam em Lei a missão dos seus serviços de inteligência de forma genérica – algo como “trabalhar em prol da segurança da nação e seus cidadãos” – sem elencar de forma clara as ameaças. Esse é o caso de Austrália, Nova Zelândia, Canadá, África do Sul e Chile. Outras vezes, a Lei prevê que as ameaças sejam elencadas, geralmente por meio de um Plano de Inteligência, porém este não é publicado ou, ainda, possui caráter sigiloso. Nesse rol encontram-se Argentina, Colômbia e Peru. O Brasil aparece como exceção – o único a ganhar nota máxima no critério – devido a alterações recentes na legislação, que tornaram públicos os objetivos, ameaças e estratégia da atividade de inteligência¹¹. Nos Estados Unidos,

¹¹ Em 2016 foi publicada a Política Nacional de Inteligência (PNI) (BRASIL, 2016), que, entre outras coisas, elenca de forma detalhada as ameaças às quais o Sisbin deve se ocupar. Em dezembro de

alguns objetivos e ameaças podem ser encontrados no *Intelligence Authorization Act*, documento publicado anualmente pelo Congresso americano, mas não de forma exaustiva. No Reino Unido, o *Secret Intelligence Service* (SIS ou MI6) acabou por baixar a nota do país pois, ao contrário do *Security Service* (MI5) e do *Government Communications Headquarters* (GCHQ), não possui ameaças claramente definidas em legislação. Assim, por pouco o Reino Unido não alcançou a nota máxima dentro da metodologia.

De forma geral, a função de controle externo é exercida por uma comissão do Congresso do país, geralmente com a exigência de que haja nela integrantes da oposição ao governo, procurando assim minimizar o risco político. Alguns países, porém, adotam modelos ligeiramente diferentes. Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul, países de tradição britânica, têm em comum a figura de um inspetor-geral de inteligência – um órgão autônomo, independente dos três poderes, com função única de fiscalizar a atividade de inteligência, devendo se reportar ao primeiro-ministro e ao Parlamento. Para efeitos dos resultados desta pesquisa, tanto no critério do profissionalismo quanto no de acessos, considerou-se que o inspetor-geral executa a função de controle externo em conjunto com as comissões legislativas.

Em relação ao terceiro critério – acesso do órgão de controle externo às informações, pessoas e instalações, garantido pela legislação –, perceberam-se algumas semelhanças em grupos de países analisados. Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e Argentina possuem legislação satisfatória nesse quesito. Já nos Estados Unidos, Canadá, Colômbia, Peru e África do Sul, a legislação prevê acesso limitado – normalmente é previsto acesso a qualquer informação, porém sob requisição, o que pode comprometer a capacidade do órgão de controle. O caso brasileiro é bem particular – a peça legal que prevê acesso total da CCAI é seu próprio regimento interno, não se tratando, portanto, de uma legislação propriamente dita. Já no caso do Chile – e também da Índia, que será abordada mais à frente –, não se encontrou nenhuma legislação que garanta o acesso livre dos órgãos de controle externo.

Preferiu-se tratar da Índia em separado devido a sua situação única. Seu *Intelligence Bureau* é cercado de muito secretismo e pouco legalismo. Aparentemente

2017 foi publicada a Estratégia Nacional de Inteligência (ENI) (BRASIL, 2017), que complementa a PNI e traça objetivos estratégicos para a atividade.

está ligado ao *Ministry of Home Affairs*, porém não consta no site oficial do ministério. Não se encontrou sequer uma previsão legal da existência do órgão, sob o qual pesam várias acusações de abusos. Como consequência, não há menção, nem na legislação, nem nos sites oficiais, em relação a controle e fiscalização. Isto confirma o que diz O'Donnell (1998) quando elenca a Índia entre os países com baixa *accountability* horizontal. Na verdade, seu nível de *accountability* horizontal no caso da atividade de inteligência beira o inexistente, situação não encontrada mesmo em outros países de democracia recente e ainda frágil. A sociedade civil indiana parece reagir a essa situação, a exemplo da *Campaign for Judicial Accountability & Judicial Reforms* (Campanha para *Accountability* e Reformas Judiciais), que luta por uma maior *accountability* no setor judiciário da Índia e tem procurado dar publicidade à falta de controle dos seus serviços de inteligência.

A baixa nota conferida ao Chile reflete uma aparente falta de interesse em se promover *accountability* sobre a atividade de inteligência. A lei chilena que cria seu sistema de inteligência data de 2004 e prevê a criação, pelo Congresso, da comissão especial de controle, o que só veio a ocorrer dez anos depois. Isso corrobora com a impressão de insuficientes profissionalismo e acessos dessa comissão.

No caso do Brasil, percebe-se que, dentre os critérios analisados, a inteligência de Estado brasileira possui nível de *accountability* compatível com o de outros países democráticos. Alterações recentes fizeram com que a nota brasileira ficasse mais elevada: a aprovação do regimento interno da CCAI, em 2013, a publicação da PNI, em 2016, e da ENI, em 2017. Sem essas recentes alterações, a pontuação brasileira cairia de 7 para 4. Conclui-se que essas alterações foram positivas e fundamentais para a melhoria da *accountability* da atividade de inteligência no Brasil.

A partir da tabela, é também possível verificar que o Brasil pode melhorar nos aspectos de profissionalismo e na garantia de acessos do órgão de controle externo. Conforme frisado em Gonçalves (2014), há falta de recursos técnicos e humanos na CCAI, além de uma pouca importância política. De fato, analisando os relatórios anuais de atividades da comissão, percebe-se que, com exceção do ano de 2015, a comissão é pouco atuante. Em relação às garantias legais de acesso a documentos, pessoas e instalações, considera-se que o regimento interno da CCAI não é o instrumento legal adequado para isso, por ter poderes somente sobre a própria comissão, não vinculando, necessariamente, obrigação dos serviços de inteligência

em atendê-las. Sugere-se que essas garantias sejam previstas em lei ordinária ou dentro da PNI.

5. Conclusões

A análise comparativa da *accountability* da atividade de inteligência de 12 países democráticos proporcionou um panorama sobre a situação de cada um deles. Essa análise comparativa foi feita utilizando-se uma metodologia criada também ao longo deste trabalho, e que consiste em uma de suas contribuições mais significativas. Essa metodologia foi desenvolvida baseando-se em uma revisão bibliográfica extensa, que incluiu uma revisão sistemática da literatura acadêmica. Após todo esse processo, acredita-se que os objetivos do trabalho foram cumpridos.

A tentativa de desenvolver uma metodologia para avaliação de *accountability* mostrou-se um desafio interessante. A utilização de critérios claros, mensuráveis e disponíveis, e a atribuição de uma escala para diferentes países, parecem algo até agora inédito nos estudos do tipo. O ineditismo guarda em si também riscos. Quando se explora algo novo, é comum cometer erros. Assim, como todo trabalho exploratório, este deve ser validado e aperfeiçoado por futuras pesquisas. O número de critérios (três) ainda parece pouco para analisar algo tão amplo e complexo como a *accountability* de órgãos de inteligência. Outros critérios podem ser incluídos, desde que bem fundamentados. O sistema de notas também pode ser aperfeiçoado.

A análise comparativa teve como objeto países inteiros. Nada impede que a metodologia seja utilizada para se analisar não os países, mas os serviços específicos. No Brasil, por exemplo, além dos 37 órgãos que compõem o Sisbin em nível federal, há dezenas de serviços de inteligência em nível estadual, cujo controle e fiscalização muitas vezes é mais deficiente. Não são raros os casos de abusos envolvendo órgãos de inteligência policial, fruto de uma *accountability* fraca.

Talvez a maior limitação do trabalho seja a pesquisa restrita aos sites oficiais e legislação. Essa escolha acaba por ignorar os casos em que a realidade é diferente do previsto em legislação. É possível um país possuir um perfeito arcabouço legal para controle de seus serviços de inteligência, mas este não ser efetivo – um controle “para inglês ver”, como diz o ditado brasileiro. O contrário também é possível: um país com marco normativo incompleto, com um órgão de controle que não aparente bom profissionalismo, pode na verdade ter seus serviços de inteligência em alto nível de *accountability*. A escolha pela análise documental se deu pela inviabilidade de se

analisar a situação real em vários países diferentes. Há potencial para que pesquisadores utilizem os critérios da metodologia proposta em análises envolvendo menos países, ou somente um país, mas com profundidade que permita analisar a situação real.

A revisão sistemática da literatura conferiu certo peso e validade aos resultados teóricos. Apesar de deixar de fora trabalhos importantes publicados fora dos periódicos revisados por pares, o fato de poder observar um universo delimitado de artigos em sua quase totalidade permite certa segurança nos resultados encontrados. A replicabilidade também permite que outros estudiosos refaçam o experimento, validando-o, bem como o aprimorem. Os fatores de avaliação de *accountability* na atividade de inteligência e os critérios de avaliação utilizados em seguida são uma contribuição teórica relevante à área de estudos.

Os resultados da análise comparativa mostraram que, levando em conta os critérios utilizados, o Brasil possui nível de *accountability* compatível com outros países. Esse resultado só foi alcançado devido a alterações recentes na legislação brasileira: a aprovação do regimento interno da CCAI, em 2013, a publicação da Política Nacional de Inteligência (PNI), em 2016, e da Estratégia Nacional de Inteligência (ENI), em 2017. Outras alterações legais são projetadas, dentre as quais se destaca a Proposta de Emenda à Constituição nº 67/2012 (BRASIL, 2012), que insere a atividade de inteligência e seu controle no texto constitucional. A inserção de regras de controle na Carta Magna fortaleceria a *accountability* da atividade de inteligência.

A metodologia adotada permitiu identificar ainda dois pontos a melhorar na *accountability* da atividade de Inteligência no Brasil, ambos envolvendo a CCAI, órgão de controle parlamentar. O primeiro é referente ao profissionalismo. No mundo todo, existe falta de interesse político no controle da atividade de inteligência (SHIN, 2012; GONÇALVES, 2014). No entanto, isso não pode justificar falta de profissionalismo. A divulgação de informações atualizadas e relatórios de atividades periódicos são considerados boas práticas nesse quesito. O segundo ponto a melhorar é a garantia em lei ou decreto do acesso da CCAI a quaisquer informações, instalações e pessoas dos órgãos fiscalizados.

A atividade de inteligência exige elementos de sigilo e segurança específicos, o que torna a *accountability* mais difícil que em outros setores do Estado. Não é difícil imaginar que um bom nível de *accountability* na atividade de inteligência de um determinado país seja indicador de um bom nível de *accountability* em todo o Estado. Essa visão traz ainda mais importância para os resultados deste trabalho, ao encarar a atividade de inteligência como um indicador para o restante da atividade governamental.

Talvez leve algum tempo até que a *accountability* na atividade de inteligência seja reconhecida pela sociedade brasileira, e que esta demonstre confiança na atuação democrática de seus órgãos de inteligência. Ainda assim, é possível ver que houve avanços, e assim deve ser, pois são incessantes os desafios da atividade em um mundo em constante mutação. Continuar aperfeiçoando a *accountability* é fator chave para o reconhecimento da atividade de inteligência como fundamental e necessária ao desenvolvimento do País.

6. Referências Bibliográficas

ANGELIS, Cristiano Trindade de. Uma proposta de um modelo de inovação e inteligência governamental. **RAI Revista de Administração e Inovação**, v. 10, n. 3, p. 296-324, 2013. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1809203916302704>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

ATTARD, Judie et al. *A systematic review of open government data initiatives*. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 399-418, 2015. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X1500091X>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BAKIR, Vian. *Political-intelligence elites, Strategic Political Communication and the press: the need for, and utility of, a benchmark of public accountability demands*. **Intelligence and National Security**, v. 32, n. 1, p. 85-106, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/02684527.2016.1231866>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 3ª Edição. Lisboa: Edições, v. 70, 2004.

BIERNACKI, Patrick; WALDORF, Dan. *Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling*. **Sociological methods & research**, v. 10, n. 2, p. 141-163, 1981. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/004912418101000205>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BOCHEL, Hugh; DEFTY, Andrew; KIRKPATRICK, Jane. *'New Mechanisms of Independent Accountability': Select Committees and Parliamentary Scrutiny of the Intelligence Services*. **Parliamentary Affairs**, v. 68, n. 2, p. 314-331, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/pa/gst032>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BORN, Hans; LEIGH, Ian. **Democratic accountability of intelligence services**. Genebra: DCAF, 2007. Disponível em: <<https://www.dcaf.ch/democratic-accountability-intelligence-services>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BORN, Hans; WILLS, Aidan. **Overseeing intelligence services: a toolkit**. Genebra: DCAF, 2012. Disponível em: <<https://www.dcaf.ch/overseeing-intelligence-services-toolkit-0>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 67 de 2012. Insere o Capítulo IV ao Título V da Constituição Federal referente à atividade de inteligência e seus mecanismos de controle. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, v. 1, n. 208, 19 dez. 2012, p. 73.030-73.042.

BRASIL. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jun. 2016. Seção 1, p. 5-7.

BRASIL. Decreto de 15 de dezembro de 2017. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Seção 1, p. 36-40.

BRUNATTI, Andrew D. *The architecture of community: Intelligence community management in Australia, Canada and New Zealand*. **Public Policy and Administration**, v. 28, n. 2, p. 119-143, 2013. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076712458110>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRUNEAU, Thomas; MATEI, Florina. *Intelligence in the Developing Democracies: The Quest for Transparency and Effectiveness*. In: JOHNSON, Loch K. **The Oxford handbook of national security intelligence**. New York: Oxford University Press, 2010.

BUUREN, Jelle Van. *From oversight to undersight: The internationalization of intelligence*. **Security and Human Rights**, v. 24, n. 3-4, p. 239-252, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1163/18750230-02404003>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679-684, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tce/v15n4/v15n4a17>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**. São Paulo: FGV Editora, 2003.

CEPIK, Marco. Regime político e sistema de inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/218/21848104/>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

CEPIK, Marco; AMBROS, Christiano. *Intelligence, Crisis, and Democracy: Institutional Punctuations in Brazil, Colombia, South Africa, and India*. **Intelligence and national security**, v. 29, n. 4, p. 523-551, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/02684527.2014.915176>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

CHIRAZI, Gianina. *Strengthening Intelligence Oversight in Romania*. **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, v. 92, p. 164-168, 2013. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042813027845>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

DEFTY, Andrew. *Educating parliamentarians about intelligence: The role of the British Intelligence and Security Committee*. **Parliamentary Affairs**, v. 61, n. 4, p. 621-641, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/pa/gsn024>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

DIETRICH, Jan-Hendrik. *Of toothless windbags, blind guardians and blunt swords: The ongoing controversy about the reform of intelligence services oversight in Germany*. **Intelligence and National Security**, v. 31, n. 3, p. 397-415, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/02684527.2015.1017246>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

DYBA, Tore; DINGSOYR, Torgeir; HANSSSEN, Geir K. *Applying systematic reviews to diverse study types: An experience report*. In: **Empirical Software Engineering and Measurement, 2007. ESEM 2007. First International Symposium on**. IEEE, 2007. p. 225-234. Disponível em: <<http://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/4343750/>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

FERNANDES, Clinton. *Asia-Pacific: Espionage against East Timor and the need for Parliamentary oversight*. **Alternative Law Journal**, v. 42, n. 1, p. 71-73, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/1037969X17694796>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

FOLEY, Frank. *The expansion of intelligence agency mandates: British counter-terrorism in comparative perspective*. **Review of International Studies**, v. 35, n. 4, p. 983-995, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0260210509990404>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

GILL, Peter. *Alguns aspectos da reforma da inteligência na América Latina*. **Varia Historia**, v. 28, n. 47, p. 101-120, 2012a. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/3844/384434840006.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

GILL, Peter. *Intelligence, Threat, Risk and the Challenge of Oversight*. **Intelligence and National Security**, v. 27, n. 2, p. 206-222, 2012b. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/02684527.2012.661643>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Quem vigia os vigilantes?: o controle da atividade de inteligência no Brasil e o papel do poder legislativo*. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 47, n. 187, p. 125-136, 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198697/000897821.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *The spies who came from the tropics: intelligence services and democracy in Brazil*. **Intelligence and National Security**, v. 29, n. 4, p. 581-599, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/02684527.2014.915178>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

HILLEBRAND, Claudia. *The role of news media in intelligence oversight*. **Intelligence and National Security**, v. 27, n. 5, p. 689-706, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/02684527.2012.708521>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

JOFFE, Alexander H. *Dismantling intelligence agencies*. **Crime, law and social change**, v. 32, n. 4, p. 325-346, 1999. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1023/A%3A1008393721153>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

JOHNSON, Loch K. *The Oxford handbook of national security intelligence*. New York: Oxford University Press, 2010.

KITCHENHAM, Barbara. *Procedures for performing systematic reviews*. **Keele, UK, Keele University**, v. 33, n. 2004, p. 1-26, 2004. Disponível em: <<http://www.ifs.tuwien.ac.at/~weipl/systemicReviewsSoftwareEngineering.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

KLAAREN, Jonathan. *The Judicial Role in Defining National Security and Access to Information in South Africa*. **Democracy and Security**, v. 11, n. 3, p. 275-297, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/17419166.2015.1067613>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

LANDON-MURRAY, Michael. *Social Media and US Intelligence Agencies: Just Trending or a Real Tool to Engage and Educate?*. **Journal of Strategic Security**, v. 8, n. 5, p. 67-79, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.5038/1944-0472.8.3S.1476>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

LEFEBVRE, Stéphane. *Croatia and the Development of a Democratic Intelligence System (1990–2010)*. **Democracy and Security**, v. 8, n. 2, p. 115-163, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/17419166.2012.680837>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

LEIGH, Ian. *Changing the rules of the game: some necessary legal reforms to United Kingdom intelligence*. **Review of International Studies**, v. 35, n. 4, p. 943-955, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0260210509990374>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

LONSDALE, David J. *Intelligence Reform: Adapting to the Changing Security Environment*. **Comparative Strategy**, v. 31, n. 5, p. 430-442, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01495933.2012.731962>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

MATEI, Florina Cristiana; BRUNEAU, Thomas. *Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress*. **Democratization**, v. 18, n. 3, p. 602-630, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13510347.2011.586257>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

MATEI, Florina Cristiana. *Balancing Democratic Civilian Control with Effectiveness of Intelligence in Romania: Lessons Learned and Best/Worst Practices Before and After NATO and EU Integration*. **Intelligence and National Security**, v. 29, n. 4, p. 619-637, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/02684527.2014.915180>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

MATHIAS, Suzeley Kalil; ANDRADE, Fabiana de Oliveira. O Serviço de Informações e a cultura do segredo. **Varia Historia**, v. 28, n. 48, p. 537-554, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/3844/384434846004.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 63, 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/107/10706303>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 44, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Estado informacional. Implicações para as políticas de informação e de inteligência no limiar do século XXI. **Varia Historia**, v. 28, n. 47, p. 61-77, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/3844/384434840004.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, Dez. 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/2410/241016446006/>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-98, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31601>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

PRIETO, Carlos Maldonado. *La reforma de los Servicios de Inteligencia en Europa Oriental*. **URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, n. 17, p. 109-123, 2015. Disponível em: <<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/2011>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

PUYVELDE, Damien Van. *Intelligence Accountability and the role of public interest groups in the United States*. **Intelligence and National Security**, v. 28, n. 2, p. 139-158, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/02684527.2012.735078>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

RIVERA-RUGELES, Juan Camilo. *¿Punto final al limbo legal de las actividades de inteligencia en Colombia?*. **Revista Estudios Socio-Jurídicos**, v. 15, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/733/73328080006/>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

ROBERTS, Patrick S. *How security agencies control change: Executive power and the quest for autonomy in the FBI and CIA*. **Public Organization Review**, v. 9, n. 2, p. 169-198, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s11115-009-0078-7>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

SCHEININ, Martin. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*. **Assembleia**

Geral das Nações Unidas – ONU, 2010. Disponível em: <undocs.org/A/HRC/14/46>. Acesso em: 22/08/2017.

SHIN, Youseop. *Legislative Oversight of Intelligence Agencies in Democratic Countries: The Case of South Korea and the USA*. **Pacific Focus**, v. 27, n. 1, p. 135-154, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1976-5118.2012.01079.x>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

WARNER, Michael. *Fragile and provocative: Notes on secrecy and intelligence*. **Intelligence and National Security**, v. 27, n. 2, p. 223-240, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/02684527.2012.661644>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

WEEKS, Gregory. *A Preference for Deference: reforming the military's intelligence role in Argentina, Chile and Peru*. **Third World Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 45-61, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01436590701726467>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

WELLER, Geoffrey R. *Political Scrutiny and Control of Scandinavia's Security and Intelligence Services*. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, v. 13, n. 2, p. 171-192, 2000. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/08850600050129709>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

ZAVERUCHA, Jorge. De FHC a Lula: a militarização da Agência Brasileira de Inteligência. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/238/23811708013/>>. Acesso em: 14 jan. 2018.