

# Inteligência na Guerra Fria: acirramento e estabilização (1961–1975)

## Cold War intelligence: intensification and stabilization (1961–1975)

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 1, jan./jun. 2023, p. 17–44

DOI: 10.26792/RBED.v10n1.2023.75344

ISSN 2358-3932

JÚLIO C. RODRIGUEZ  
MARCO CEPIK

### INTRODUÇÃO

Neste artigo identificamos, por meio de uma análise de processos históricos (Mahoney and Thelen 2015), o papel e as transformações dos serviços de inteligência dos Estados Unidos no período crítico da Guerra Fria (1961–1975). Consideramos este período da Guerra Fria a conjuntura crítica para o equilíbrio de poder entre as Superpotências, pois consolida-se o equilíbrio nuclear e a equiparação de poder material entre elas. Tal equilíbrio estratégico condicionou as mudanças internas nos serviços de inteligência norte-americanos. Nas próximas seções realizamos uma descrição dos processos históricos mais relevantes no nível estrutural e interno que resultaram em alterações significativas nos serviços de inteligência. O balanço de poder passa, então, a ser o elemento central das relações entre EUA e URSS. Em seguida, evidenciamos como o equilíbrio estratégico (uma variável estrutural internacional) interagiu com as mudanças institucionais observadas nos Estados Unidos.

Já durante a campanha eleitoral de 1960, John F. Kennedy criticara Eisenhower por, alegadamente, permitir que a União Soviética obtivesse vantagem em termos de mísseis e ogivas nucleares (*missile gap*), aumentando a vulnerabilidade dos Estados Unidos a um primeiro ataque nu-

---

**Júlio C. Rodriguez** é doutor em Ciência Política pela Universidade de Lisboa. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Departamento de Economia e Relações Internacionais. Contribuição no artigo: Pesquisa, Redação e Revisão do Artigo. [Orcid.org/0000-0002-7016-8736](https://orcid.org/0000-0002-7016-8736). E-mail: [julio.rodriguez@ufsm.br](mailto:julio.rodriguez@ufsm.br)

**Marco Cepik** é doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Departamento de Economia e Relações Internacionais. [Orcid.org/0000-0003-4147-5486](https://orcid.org/0000-0003-4147-5486). E-mail: [mcepik@gmail.com](mailto:mcepik@gmail.com)

clear capaz de desarmar o país (*first strike*). Entretanto, em dezembro de 1960, uma *National Intelligence Estimates* (NIE), intitulada “*Main Trends in Soviet Capabilities and Forces 1960-1965*”, registrava divergências entre os serviços de inteligência. Enquanto a CIA adotava uma posição intermediária, estimando que o número de *Intercontinental Ballistic Missile* (ICBMs) soviéticos em 1963 estaria em torno de 400, a Força Aérea previa 700 e os serviços de inteligência do Exército e da Marinha estimavam cerca de 200. Assim, desde o começo da administração Kennedy, novas informações fornecidas por fontes humanas (*human intelligence* ou Humint) e, principalmente, por fotos obtidas pelos satélites americanos (*imagery intelligence* ou IMINT), implicaram uma reavaliação, para baixo, entre 75 e 125, do número projetado de Mísseis Balísticos Intercontinentais (ICBMs) soviéticos com lançadores operacionais para o final de 1963 (Richelson 1995, 297–9).

Em fevereiro de 1961, o secretário de Defesa Robert McNamara declarou, após examinar os dados fornecidos pela *National Security Agency* (NSA) e pela *Central Intelligence Agency* (CIA), que a vantagem na corrida nuclear era, na verdade, dos Estados Unidos e não da URSS. Naquele contexto, a nova postura de Washington passou a ser a de buscar consolidar tal vantagem para além das capacidades nucleares, superando a União Soviética também em termos militares convencionais e político-econômicos, bem como disputando o mundo em desenvolvimento.

A controvérsia sobre os ICBMs soviéticos ilustra os três temas centrais deste artigo. Primeiro, o papel das capacidades de inteligência dos Estados Unidos na disputa global com a União Soviética. Segundo, o contraste entre o aumento da coleta de informações e o fracasso relativo das operações encobertas, cuja expansão foi um traço marcante da comunidade de inteligência (*intelligence community* ou IC) no período 1947-1960 (Cepik and Rodriguez 2022). Terceiro, o tema da compatibilidade entre um aparato governamental de inteligência em expansão e os requisitos institucionais e sociais de um regime político democrático.

Analisaremos a partir de alguns casos exemplares (em paralelo) como os três temas evoluíram ao longo do período 1961-1975. Destacamos que o contexto geral da análise empreendida a seguir se dá no contexto da Guerra Fria, especificamente no âmbito da equilibrção estratégica que ocorre na virada dos anos 1950 para os 1960 e vai até o final do período (“*détente*”), conforme apontam Burr e Rosenberg (2010). O que buscamos avaliar neste artigo, a considerar estes temas em conjunto, em virtude da trajetória dependente e de auto-reforço (Mahoney, Mohamedali, and Nguyen, 2016, 83–6), é como ocorreram historicamente as mudanças institucionais nos serviços de informações para, ao mesmo tempo, permitir

o aumento da capacidade internacional e se adequar aos requisitos de um regime político democrático.

## OPERAÇÕES ENCOBERTAS E ACIRRAMENTO DA GUERRA FRIA

Em janeiro de 1960, uma reportagem do jornal *New York Times* detalhou uma operação secreta dos Estados Unidos sendo preparada na Guatemala, Nicarágua e na Flórida. O próprio Richard Bissell, responsável pela operação na condição de Diretor de Planos da CIA, sabia que não havia resistência ao regime suficientemente organizada dentro de Cuba para apoiar a força invasora, a qual tampouco poderia contar com qualquer elemento surpresa, pois o Departamento de Estado estava ciente das críticas correntes nos países latino-americanos contra um eventual ataque a Cuba. Mesmo assim, segundo Andrew (1995, 262), Kennedy autorizou a operação. Um sinal adicional de quão mal planejada, irrealista e mal executada foi a operação ZAPATA é o fato de que o Diretório de Inteligência (Análise) da CIA, cujo diretor à época era especialista em desembarques anfíbios, não foi sequer consultado pelo Diretório de Planos (Daugherty 2004; Warner 2014).

As razões que levaram Kennedy a aprovar a tentativa de invasão em Cuba são controversas. Segundo John Prados (1986), um fator foi a confusão própria de começo de governo. Um segundo fator, segundo James Callanan (2010), seria o fato de Kennedy ter uma impressão inicial mais favorável da CIA do que do Departamento de Estado. E um terceiro fator, segundo Loch Johnson (2022), seria a confiança que a equipe de governo depositava em Bissell, pelo seu papel na gestão de programas como o do avião U-2, e nas operações encobertas no Irã (1953) e na Guatemala (1954). Mesmo assim, em fevereiro de 1961, o presidente pressionou o *National Security Council* (NSC) e o *Joint Chiefs of Staff* (JCS) para produzirem uma doutrina norte-americana de contra-insurgência, destacando seu assessor de segurança nacional, McGeorge Bundy, para verificar se o *Director of Central Intelligence* (DCI), Allen Dulles, e o Pentágono estavam seguros sobre a invasão. Ao fazer de Bundy o chefe do *staff* do NSC, Kennedy deu maior proeminência para a figura do assessor de segurança nacional da presidência dos Estados Unidos. Nomes como os de Henry Kissinger e Zbigniew Brzezinski, anos mais tarde, chegariam a ser mais importantes do que os próprios secretários de Estado (Rosati and Scott 2011).

Apesar da vacilação na Casa Branca, a operação ZAPATA foi autorizada. Em 15 de abril de 1961, oito aviões B-26 da brigada cubana de exilados, treinados na Guatemala e na Flórida, começaram um ataque contra bases

aéreas em Cuba. No dia seguinte, Kennedy autorizou o desembarque anfíbio dos 1.400 paramilitares em *Playa Girón*, na Baía dos Porcos (*Bahía de Cochinos*). Acatando a posição do Secretário de Estado Dean Rusk e do embaixador americano na Organização das Nações Unidas (ONU), Adlai Stevenson, o presidente ordenou que os ataques aéreos fossem suspensos. No mesmo dia, Kennedy determinou que os navios norte-americanos na área não se envolvessem diretamente. As forças armadas de Cuba contra-atacaram e, três dias depois, o desembarque fracassou, resultando na morte de 114 brigadistas e na prisão de outros 1.189. Ao assumir a responsabilidade pela operação, Kennedy ordenou mudanças no funcionamento da IC e comprometeu-se com a meta de derrubar o governo cubano e manter o controle sobre o continente (Daugherty 2004, 152).

A *débâcle* da operação ZAPATA na Baía dos Porcos contribuiu para deslegitimar a política externa estadunidense no Terceiro Mundo. Contudo, naquela altura as operações encobertas estavam integradas à lógica da Guerra Fria (Schultz and Godson 1984; Johnson 2022). Na Conferência Econômica de Punta del Este, no Uruguai, em 16 de agosto de 1961, quando foi assinada a carta da Aliança para o Progresso, Kennedy justifica tais ações como uma alternativa contra Cuba e a União Soviética (Callanan 2010, 156). Em resposta, Castro aprofundou os laços do regime com a União Soviética. Na VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres, realizada no começo de 1962 também em Punta Del Este, Cuba foi expulsa de todos os organismos da OEA e da Junta Interamericana de Defesa, com as abstenções da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México (Schlesinger 1965). O resultado indireto mais duradouro da operação Zapata foi aproximar Cuba da União Soviética.

Outra consequência foi que o comando de operações paramilitares e de contra-insurgência passou a ser compartilhado com o Pentágono. Também foi redefinido o grupo especial do NSC encarregado de aprovar *ex-ante* todas as operações encobertas, o qual passou a ser influenciado pelo assessor de segurança nacional e pelo então Secretário da Justiça Robert Kennedy. Isso não significou um recuo no uso de ações encobertas como instrumentos de política externa. Segundo Christopher Andrew (1995, 272), nos dois primeiros anos do governo Kennedy foram aprovadas 550 operações encobertas, um número muito maior do que nos governos Eisenhower e Truman somados.

Cuba continuaria sendo um dos principais pontos da agenda de segurança nacional durante todo o curto governo Kennedy. Ainda em 1961, por exemplo, foi iniciada a operação MONGOOSE de sabotagem, espionagem e novas tentativas para assassinar Fidel Castro (Theoharis 2006). Até a escalada no Vietnã, a base da operação em Miami seria uma das maiores estações

da CIA no mundo, com 400 analistas e operadores de inteligência, 2.000 agentes cubanos e um orçamento anual de 50 milhões de dólares. Um dos aspectos polêmicos das operações encobertas contra Cuba seria a associação entre a CIA e a Máfia para tentar assassinar Castro (Holt 1995, 193).<sup>1</sup> Após o desfecho da Crise dos Mísseis, a MONGOOSE foi suspensa pelo NSC em 30 de outubro (Richelson 1995, 252–5; Prados and Jimenez-Bacardi, 2019).

Completando a reformulação do *Special Group* do NSC, foi criada também a chamada *Situation Room* na Casa Branca, equipada para acompanhar crises internacionais e integrar os fluxos informacionais diplomáticos, militares e da área de inteligência. Logo seria usada durante a crise de Berlim, em junho-agosto do mesmo ano.

Berlim foi um dos pontos de condensação e símbolo da Guerra Fria. Na sequência das crises de 1948 (bloqueio soviético terrestre e ponte aérea para o setor oeste) e de 1953 (levante dos alemães orientais durante o curto governo Beria na União Soviética), a crise de junho de 1961 iniciou-se na reunião de cúpula entre Kennedy e Khrushchev em Viena, quando o líder soviético ameaçou incorporar a parte ocidental da cidade à Alemanha Oriental caso a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) não reconhecesse a Alemanha Oriental como um país soberano. Os EUA, reagiram convocando 250.000 reservistas e iniciaram exercícios navais, além de anunciar novos planos de contingência para um eventual ataque nuclear. Em agosto de 1961 o governo da Alemanha Oriental e a União Soviética ordenaram o fechamento militar e policial da fronteira entre as duas Alemanhas e a construção do Muro de Berlim (Polmar and Allen 1997, 59–62; Beschloss 1991).

Após o que foi considerado como o segundo fracasso de inteligência em menos de um ano de governo Kennedy, Allen Dulles e Richard Bissell deixaram seus cargos em novembro de 1961. O presidente indicou John McCone como DCI, um empresário Republicano conservador que havia dirigido a Comissão de Energia Atômica no final dos anos cinquenta. Para monitorar o desempenho da IC, o órgão consultivo criado por Eisenhower em 1956 foi nomeado como *President's Foreign Intelligence Advisory Board* (PFIAB).

Refletindo o alto grau de formalização burocrática desde Eisenhower, vários *boards* de supervisão foram criados no poder executivo durante a década de 1950. O NSC contava com um comitê de representantes do presidente e dos secretários de Defesa e de Estado (*5412 Committee*) para aprovar operações, além do comitê formado para aconselhar o presidente em relação ao funcionamento das agências (*President's Board of Consultants on Foreign Intelligence Activities*), criado em 1956 e reformulado por Kennedy em 1961.

Outros corpos de gestão incluíam sucessivas versões do comitê interagências instituído em 1946, o *Intelligence Advisory Board*, que passou a chamar-se *Intelligence Advisory Committee* (IAC) em 1947 e *United States Intelligence Board* (USIB) em 1958. Com o aumento dos orçamentos, em 1963 McCone criou um *National Intelligence Programs Evaluation Staff* para tentar dirimir disputas entre as várias agências. Mesmo no Congresso, desde 1956, os comitês de assuntos militares nas duas câmaras contavam com subcomitês de inteligência, enquanto o comitê de orçamento (*Appropriations*) da *House of Representatives* montou um grupo especial de trabalho sob a direção do *chairman* da comissão (House of Representatives 1996; Prados 1988; Prados 1989).

No Pentágono, o secretário Robert McNamara havia criado, em agosto de 1961, uma *Defense Intelligence Agency* (DIA) como parte de seus esforços para racionalizar a administração e eliminar duplicações de recursos e rivalidades entre as forças armadas (DIA 1996; Richelson 2015). Logo ficaria evidente que a nova agência não substituiria, apenas acrescentaria uma nova camada na complexa teia organizacional de inteligência do Pentágono. A principal atribuição da *Defense Intelligence Agency* (DIA) era a análise e produção de inteligência para o secretário de Defesa e para o estado-maior integrado. Em 1965, a nova agência da IC passou a gerenciar também o sistema de adidos militares das embaixadas norte-americanas ao redor do mundo, pois através do *Defense Attaché System* eram coletadas informações de fontes ostensivas. As chamadas capacidades orgânicas de inteligência do exército, marinha, aeronáutica e fuzileiros navais, tanto no nível departamental como no nível tático, tipicamente coletavam informações e preparavam análises sobre sistemas de armas, táticas e capacidades das forças combatentes estrangeiras. Essas informações serviam para orientar o processo de aquisição de novas armas, apoiar o deslocamento e emprego das forças, preparar planos de contingência, além de serem incorporadas nos sistemas de treinamento militar.

O crescimento de órgãos da IC evidencia, em conjunto com o grande número de operações encobertas e o crescimento da presença de espões norte-americanos no bloco soviético e nos países do Terceiro Mundo, durante a Crise dos Mísseis de outubro de 1962, que os novos meios técnicos de coleta na comunidade de inteligência tornaram-se centrais na Guerra Fria (Allison and Zelikow 1971; Brugioni 1991; Chang and Kornbluh 1992).

No dia 16 de outubro de 1962, o então *Deputy Director for Intelligence* (DDI) Ray Cline comunicou formalmente ao assessor de segurança nacional do presidente sobre a confirmação da instalação dos mísseis balísticos em Cuba, avaliando as possíveis linhas de ação militar e diplomática. No dia 19 de outubro, foram enviados emissários da CIA e da Casa Branca para

obter apoio para o curso de ação escolhido, mostrando pela primeira vez para o presidente francês De Gaulle, o chanceler alemão-ocidental Adenauer, o primeiro-ministro britânico MacMillan e o primeiro-ministro canadense Diefenbaker, evidências obtidas a partir dos sensores estadunidenses mais avançados. Mesmo após a decretação do bloqueio naval, em 22 de outubro, foi a inteligência produzida a partir das fotos aéreas que evidenciou o quanto a construção das bases de lançamento continuava acelerada.

Na semana entre os dias 22 e 28 de outubro, a CIA concluiu que os seis sítios de lançamento de *Medium-range ballistic missiles* (MRBMs) estavam operacionais, com um total de 24 posições de lançamento e capacidade para disparar 48 mísseis com ogivas nucleares em duas salvas de tiros. Sabiam-se ainda detalhes sobre os SS-4 (embora não dos SS-5), tais como seu alcance (1.020 milhas náuticas), acuidade (2,4 km de erro circular provável) e tipos de ogivas deslocáveis (de 25 quilotons até 2 megatons). Além disso, o *National Photographic Interpretation Center* (NPIC) e a NSA concluíram que dois sítios de míssil balístico de alcance intermediário (IRBMs) estariam operacionais em dezembro e que um total de 35 bombardeiros IL-28 estavam sendo montados na base aérea de San Julian.

As ogivas foram identificadas somente após o encerramento da crise. No dia 28 de outubro o governo soviético anunciou a retirada dos mísseis balísticos de Cuba. O bloqueio naval continuou até 20 de novembro. Durante a fase de retirada, os soviéticos aceitaram tacitamente os sobrevoos de vigilância, pois Cuba havia recusado na ONU o mecanismo de inspeções *in loco*. Embora os meios técnicos de coleta de inteligência tenham sido decisivos para a gestão da crise, os serviços de inteligência norte-americanos falharam em detectar os passos iniciais do aumento da presença militar soviética em Cuba. Quatro *National Intelligence Estimates* preparadas em 1962 afirmaram que a União Soviética não deslocaria armas estratégicas para Cuba, pois isto não correspondia ao padrão de conduta soviético. No início da quarentena, os serviços de inteligência dos Estados Unidos estimavam haver cerca de 8.000 soldados soviéticos na ilha. Na verdade, havia 49.900 efetivos distribuídos em quatro regimentos de combate e unidades de fuzileiros, tripulações aéreas, pessoal técnico, inteligência e suporte. A CIA, o Pentágono e o Departamento de Estado concordaram com a conclusão do NSC de que as ogivas soviéticas não tinham sido desembarcadas até o estabelecimento do bloqueio. Na verdade, soube-se depois que as primeiras 134 armas nucleares tinham sido descarregadas do navio *Indigirka* no dia 04 de outubro (Richelson 1995, 310–9; Brugioni 1991, 538–48). No entanto, como os mísseis balísticos estavam operacionais e 24 baterias de mísseis terra-ar protegiam a operação soviética, isso reforçou a posição dos senadores Richard Russell e William Fulbright que, juntamente com

o DCI McCone, alguns membros do JCS e Robert Kennedy, defendiam um ataque preventivo e a invasão da ilha.

O momento de maior tensão aconteceu no dia 27 de outubro, quando o comandante soviético das forças de defesa antiaérea em Cuba, tenente-general Greschko, ordenou um ataque e um míssil SA-2 abateu um U-2 voando sobre o espaço aéreo cubano, matando o piloto. Nos dois lados do Atlântico, os comandos militares e forças nucleares foram postos em estado de alerta. Na Casa Branca, predominou a posição do presidente Kennedy, baseada na avaliação de Bundy e McCone, de esperar pela contraproposta de Khrushchev. Ao cabo, no dia seguinte a decisão soviética de retirar os mísseis foi obtida em troca do compromisso norte-americano de não invadir a ilha, diminuir a escala das operações encobertas contra Cuba e, principalmente, retirar os mísseis balísticos norte-americanos instalados na Turquia.

As operações encobertas em Cuba e a Crise dos Mísseis são momentos da Guerra Fria exemplares e fundamentais para compreensão do contexto em que ocorre o crescimento da Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos. Os avanços institucionais (reorganização da CI) e os fracassos operacionais (Baía dos Porcos e não antecipação do deslocamento de mísseis nucleares para Cuba) revelam a tensão permanente entre mais operações e qualidade das análises e estimativas. Os meios técnicos de coleta que os Estados Unidos então dispunham foram decisivos naquela crise. Iam desde estações de terra para interceptação de telecomunicações e sinais de radar, passando por satélites de reconhecimento estratégico e vigilância, até plataformas mais flexíveis embarcadas em navios de superfície, aviões para obtenção de *imint* e coleta de sinais. Ainda assim, na próxima seção destacamos esta a relação problemática entre avaliação das informações coletadas e tomada de decisão governamental.

## NOVOS MEIOS TÉCNICOS PARA A INTELIGÊNCIA

Nos anos 1960 as duas superpotências ampliaram a capacidade de coleta de informações por meio, principalmente, de inteligência humana (Humint), de imagens (Imint), de sinais (Sigint) e de Sonares e Mensurações (Masint). No caso norte-americano, a capacidade de análise e tomada de decisão estratégica a partir das informações coletadas era limitada.

O ano de 1962 foi marcado também pelo lançamento do *Cosmos 4*, o primeiro satélite soviético para reconhecimento fotográfico com capacidade para sobrevoar todo o território continental dos Estados Unidos. Nas décadas seguintes, sucessivos avanços tecnológicos e novas plataformas e sensores seriam acrescentados aos recursos de inteligência de cada super-



potência. Somente entre 1965 e 1967, a União Soviética lançou mais de sessenta satélites de coleta de imagens. Nos dois países houve crescimento acentuado do número de lançamentos bem sucedidos, diversificação no uso dos satélites e aumentos sucessivos no tempo de permanência em órbita.

No caso dos Estados Unidos, enquanto os satélites do projeto CORONA eram designados para órbitas mais altas e amplas coberturas de terreno em detrimento da resolução das fotos, os satélites do novo projeto GAMBIT utilizavam sistemas de câmera KH-7 e, posteriormente, KH-8.<sup>2</sup> Esses satélites circulavam em órbitas mais baixas (entre 122 e 140 km de altitude), que permitiam um foco mais fechado e resoluções de imagem de 45,2 cm (Dutton, Winterton, and Harding 1990, 96).

Por sua vez, mesmo a segunda geração de satélites CORONA para cobertura de grandes extensões territoriais trabalhava em órbitas que permitiam uma “*swath width*” de 64 por 289 km, com avanços em seus sistemas ópticos que aumentaram brutalmente a resolução das imagens. Enquanto os primeiros satélites obtinham fotos com resolução entre 15 e 30 metros, as câmaras KH-4 B de meados da década de sessenta obtinham resolução máxima de 1,74 metro. Até 1972, os Estados Unidos continuaram a operar simultaneamente satélites KH-4 B (vigilância de área) e KH-8 (foco fechado), com as missões do segundo tipo seguindo as do primeiro para obtenção de maiores detalhes sobre os novos alvos revelados. Isso permitiu à CIA afirmar para o NSC, já em dezembro de 1963, que os Estados Unidos possuíam cobertura sólida de todas as grandes cidades soviéticas, suas bases de mísseis balísticos, todas menos uma das bases de submarinos, todas as bases de bombardeiros estratégicos e um percentual não divulgado publicamente da malha ferroviária da União Soviética. A partir desse momento, pode-se dizer que as bases da relação estratégica entre as duas superpotências foram estabilizadas, em parte devido aos avanços técnicos obtidos pelas respectivas agências de inteligência (Richelson 1995, 302; Freedman 1977; Garthoff 1990). Isto evidencia fortemente o papel dos novos meios de inteligência nas relações internacionais.

Juntamente com os satélites fotográficos controlados pela CIA e NRO, na década de sessenta a NSA também passou a operar uma rede de satélites de interceptação de sinais eletrônicos em órbitas circulares a 482,7 km de altitude (Richelson 2015, 241–56). Tais satélites monitoravam os radares soviéticos e chineses de defesa antiaérea e de alerta avançado contra lançamento de ICBMs, provendo informações para a preparação de contramedidas eletrônicas e/ou de destruição física daqueles radares em caso de guerra. Além disso, depois da assinatura do primeiro tratado de limitação de testes nucleares na atmosfera, no espaço e embaixo da água, em 1963, os Estados Unidos orbitaram satélites VELA em altitudes de 115.000 km

para poder visualizar o globo todo e procurar concentrações de radiação e pulso eletromagnético gerados por explosões nucleares acima do solo. Na década de setenta, as funções dessa constelação de satélites de detecção nuclear foram absorvidas por novas gerações de sensores e programas (Richelson 2015, 214–40; “Treaty banning nuclear weapon tests in the atmosphere, in outer space and under water” 1963).

Além do uso de plataformas aeroespaciais, a expansão da rede de meios técnicos de coleta de inteligência nos anos 1960 ocorria também em terra, ar e mar (Browne and Thurbon 1998; Kennedy 1983). Houve a expansão na capacidade das antenas de radar para interceptação de sinais eletrônicos e de rádio (caso das gigantescas AN/FLR-9 com 274 m de diâmetro) (Bamford 1982, 203–301; Hall et al. 1991). Também houve a expansão na rede de postos de escuta, com a construção de novas estações na parte iraniana do Cáspio, no Marrocos, Líbia e Etiópia. A importante localização desses postos pode ter a ver com o impacto causado pela perda dos governos aliados nos anos setenta, especialmente na Etiópia e no Irã (Richelson 1995, 304–7, 338–41).

Expandiu-se também o uso de aeronaves especializadas, como os SR-71 *Blackbird* e os RC-135 *rivet joint*. Os aviões de reconhecimento estratégico desenhados para suceder o U-2 foram desenvolvidos pela CIA e pela Lockheed, sendo contratados pela Força Aérea como SR-71 *Blackbird*. O SR-71 entrou em operação em 1964 e permanece até hoje como o avião mais veloz e de maior altitude no mundo. Sua fabricação e *design* o tornaram menos vulnerável à interceptação, sendo um precursor do uso de tecnologia *stealth* (invisível). Um SR-71 fotografou a explosão da primeira bomba atômica chinesa em 1964. Atualmente, as câmeras fotográficas do SR-71 podem vasculhar 160,9 mil km<sup>2</sup> por hora. Sua velocidade máxima é de 2.193mph (*Mach* 3.31) e sua altitude máxima é de 85.000f. Devido ao elevado custo de construção e operações, os SR-71 nunca chegaram a substituir completamente os U-2. Por sua vez, os RC-135 *Rivet Joint* foram os principais aviões de coleta de Sigint e vigilância eletrônica desenvolvidos durante a Guerra Fria. Os *Rivet Joint* tinham como missão prover inteligência sobre localização/intenções das forças inimigas e alerta contra ameaças, especialmente em situações táticas. A capacidade de reabastecimento e presença no teatro de operações com analistas de Inteligência embarcados permitiu flexibilidade operacional para as funções de suporte à guerra eletrônica e informações sobre o C<sup>3</sup>I adversário (Federation of American Scientists n.d.).

Houve também a expansão no uso de navios de superfície para patrulha eletrônica (classes AGER e AGTR). Os navios auxiliares conhecidos como Auxiliary General-Environmental Research [AGER] e Auxiliary

General-Technical Research [AGTR] faziam parte de um programa conjunto da NSA e da Marinha para interceptar comunicações e sinais eletrônicos. O programa simulava uma prática soviética dos anos sessenta, de usar traineiras adaptadas para coleta de HF/DF, Comint e Elint contra alvos em alto-mar ou na costa. O uso desse expediente, no caso da União Soviética, era crucial em função do país não dispor de aliados no anel em torno dos Estados Unidos, dificultando o uso de estações fixas de interceptação. No caso dos Estados Unidos, os AGER/AGTR foram usados principalmente para monitorar os portos e bases navais da União Soviética, China, Coreia do Norte, Cuba e diversos outros países na América do Sul, norte da África e Oriente Médio. O programa foi encerrado após um incidente em janeiro de 1969, quando o USS Pueblo (AGER-2) foi capturado em águas territoriais da Coreia do Norte (Polmar and Allen 1997, 280–2).

A expansão se deu mesmo no uso de submarinos e outros sistemas submersos de vigilância. As bases do *Sound Surveillance System* (Sosus) norte-americano, por exemplo, foram lançadas ainda nos anos 1950. Tal sistema consiste em redes de sensores de detecção acústica e eletrônica no fundo do mar, designados para vigilância de submarinos soviéticos/russos em trânsito, detecção de minas e outras cargas de profundidade. A Marinha norte-americana opera sensores em diversas partes do Atlântico, Pacífico, Mediterrâneo, Mar do Norte e outras regiões. Inicialmente os hidrofones e sonares estavam ligados por cabo submarino até estações de processamento na costa. Os comandos das frotas passaram desde então a operar redes fixas (*fixed distributed systems*) e outros sensores “puxados” por navios (*Surveillance Towed-Array Surveillance Systems*) para fins táticos e para alerta avançado. As conexões são feitas via satélite com centros regionais, comandos das frotas e com o *Naval Maritime Intelligence Center* (NMIC) em Suitland, Maryland. Tais sistemas são parte do que se convencionou chamar de *masint* na área de inteligência (Polmar and Allen 1997, 524–6).

Em parte causada por essa revolução tecnológica, em parte pelo crescimento institucional que a acompanhou, abriu-se uma lacuna crescente entre o material bruto obtidos pelas agências de coleta e a capacidade da CIA, DIA, NSA, NPIC e *Bureau of Intelligence Research* [INR] para analisar tais informações. Segundo Lowenthal (2019, 23–4, 116–7), aliás, foi somente em 1961, sob a direção de Roger Hilsman, que o INR consolidou-se como unidade de análise de inteligência do Departamento de Estado.

A diferença entre a quantidade de material coletado e o que seria analisado também pode ter afetado a eficácia das operações de inteligência. Cabe destacar que o crescimento da capacidade de coletar informações não foi acompanhado de crescimento da capacidade de analisar e produzir relatórios qualificados. Também foram afetadas as operações encobertas, isto

é, a expansão das operações não foi acompanhada de maior clareza sobre a efetividade das operações, sobre quais são os limites democráticos existentes a elas e quais os efeitos que produzem sobre a tomada de decisão. O caso do Vietnã, analisado abaixo, evidencia tais tensões, por isso, centramos a próxima parte na análise da efetividade das operações de inteligência, seus limites democráticos e efeitos sobre a tomada de decisão em conflitos.

## O VIETNÃ E AS TENSÕES ENTRE INTELIGÊNCIA E DEMOCRACIA

O referido hiato entre coleta e análise foi reforçado durante a presidência de Lyndon B. Johnson (1963-1969). De modo geral, Johnson interessava-se muito menos por inteligência e inicialmente priorizou a agenda interna de políticas públicas em detrimento do ativismo em política externa. Porém, os relativos sucessos de Lyndon Johnson em política interna (direitos civis, combate à pobreza, *Great Society*) foram obscurecidos justamente pelo desastre em política externa, principalmente no Vietnã. Com um presidente na Casa Branca que não confiava na CIA e que não admitia avaliações que discordassem das suas próprias, a posição de influência do DCI declinou na segunda metade da década de 1960 (Johnson 2000). O DCI McCone discordava da política da Casa Branca e do Pentágono para o Vietnã, caracterizada pelo chamado envolvimento militar progressivo.

Não faltariam elementos para o governo Johnson avaliar realisticamente as perspectivas de vitória no Vietnã. Afinal, o envolvimento militar norte-americano na região remonta à Conferência de Londres de abril de 1950, quando os Estados Unidos decidiram apoiar a França durante a Primeira Guerra da Indochina (1945-1954). Após a estabilização do *front* na Coreia, as armas e o dinheiro norte-americano passaram a responder por 15% dos custos da guerra na Indochina já em 1951, com esse percentual subindo para 35% em 1952 e para 80% em 1954, ano da batalha de Diem Bien Phu e dos acordos de Genebra (Vizentini 1991, 39; Prados 1986).

Em novembro do mesmo ano, a criação da SEATO (*Southeast Asia Treaty Organization*) estabeleceu o *framework* para o incremento da presença dos Estados Unidos em apoio ao regime anticomunista do Vietnã do Sul. Em 1961, um comunicado conjunto Johnson-Diem aumentou a ajuda para o sul, mas isso não foi suficiente para estabilizar o cada vez mais isolado regime de Saigon. Em 1963, após a derrubada e o assassinato de Ngo Dinh Diem, sucederam-se generais golpistas em Saigon e ofensivas militares da Frente Nacional para a Libertação do Vietnã (FNL) em todo o país. Desde 1963, o DCI McCone e o chefe da divisão do extremo-orientes do diretório de Planos da CIA, William Colby, vinham alertando inutilmente o Pentágono e a Casa Branca para não subestimar a determinação de Hanói e da FNL.

Em agosto de 1964, o destróier USS C. Turner Joy, em missão de coleta de *sigint* no golfo de Tonkin, reportou ter sido atacado por barcos de patrulha norte-vietnamitas. O USS Maddox foi enviado para apoiá-lo e, dois dias mais tarde, um novo ataque foi reportado contra os dois navios. Apesar de não ter havido contato visual entre os destróieres e os *PT Boats*, ou evidências conclusivas a partir das mensagens interceptadas pela NSA, o presidente Johnson decidiu retaliar com um ataque aéreo. A decisão ignorou a opinião de McCone, que sustentou que, se os ataques tivessem realmente ocorrido, trataria-se de ação defensiva dos norte-vietnamitas. Na sequência, Johnson encaminhou e o Congresso aprovou com apenas dois votos contrários a chamada resolução do Golfo de Tonkin, autorizando o presidente a “reagir com quaisquer meios necessários contra a agressão”. Não houve declaração formal de guerra e a resolução do Golfo de Tonkin permaneceu a única base legal dentro dos Estados Unidos para a Guerra do Vietnã.

Em fevereiro de 1965, Johnson ordenou o desembarque dos fuzileiros navais em Da Nang e a Operação *Rolling Thunder*, o começo de uma longa campanha de bombardeios estratégicos contra o Vietnã do Norte. Para a população dos Estados Unidos, a Segunda Guerra da Indochina (1965-1975) começou com a reunião do NSC de 1º de abril autorizando a escalada militar e o comprometimento de forças terrestres em operações de combate. Por sua vez, como a CIA estava envolvida em operações encobertas na Indochina desde 1954, suas próprias análises baseavam-se em sua incapacidade de “ganhar a guerra” através daquele tipo de operação. A partir de 1961, o presidente Kennedy colocou sob o controle da CIA todas as ações clandestinas no Vietnã, Laos e Camboja (Polmar and Allen 1997, 580–2).

No Vietnã, em novembro de 1963, a agência iniciou a execução do *Operations Plan 34-A*, uma operação conjunta com as forças especiais do exército (boinas verdes) e com os fuzileiros navais (*marines*) para tentar infiltrar grupos de agentes no Vietnã do Norte e realizar ações de sabotagem e propaganda. O programa fracassou segundo a avaliação da CIA, mas foi mantido pelo Pentágono.

A presença da CIA no Vietnã do Sul acompanhou o crescimento da presença militar dos Estados Unidos, com o número de quadros da agência em Saigon chegando a 700 operadores e analistas nos meses entre a consolidação do general Nguyen Van Thieu no poder, em outubro de 1967, e a ofensiva do Tet, em fevereiro de 1968. A operação mais suja da CIA no Vietnã recebeu o codinome FÊNIX, formalmente um programa de ajuda civil para “ganhar os corações e mentes” dos camponeses e para “prender e processar” os líderes comunitários que apoiassem os *vietcongues*. Na prática, o programa foi um instrumento repressivo voltado para a brutalização e o terror nas aldeias e cidades. O programa FÊNIX foi primeiro dirigido

por Robert Komer e quando esse foi transferido para ser o assessor especial de L.B. Johnson para o Vietnã, foi dirigido por William Colby.

No Laos, como as forças armadas regulares estavam proibidas de entrar no país por força dos acordos de independência, a CIA recebeu mão livre e organizou uma operação paramilitar de grande envergadura para apoiar as forças do regime do general Phoumi Nosovan. A estação da CIA em Vientiane consistia de um número estimado entre 100 e 400 empregados da agência, embora o número preciso não seja conhecido e muitos desses oficiais de inteligência operassem também a partir da estação de Bangkok, na Tailândia. Para tentar enfrentar a guerrilha do Pathet Lao e as tropas do Vietnã do Norte que defendiam a trilha Ho Chi Minh na fronteira entre os dois países, a CIA organizou o chamado *L'Armée Clandestine*, que contava com 30.000 camponeses das tribos Meo, 17.000 soldados tailandeses e várias unidades de boinas verdes usando uniformes sem insígnias norte-americanas e carregando armas chinesas ou soviéticas. A guerra secreta da CIA no Laos foi abastecida por uma companhia aérea de propriedade da agência, a *Air America*, que operou até 1981 e chegou a ser uma das maiores empresas de frete aéreo do mundo.

No Camboja, as unidades especiais sob controle operacional da CIA lutavam contra a guerrilha do Khmer Vermelho e os santuários da FLN. Em março de 1970, a agência teria participado na preparação do golpe militar do general Lon Nol, que derrubou o governo do príncipe Sihanuk. Além disso, no dia 16 de março a força aérea iniciou o bombardeio estratégico do Camboja usando seus aviões B-52. Apesar de lançarem 108.823 toneladas de explosivos sobre o Camboja naquela campanha, os Estados Unidos não atingiram seus objetivos e, em meados do mesmo ano, invadiram o país com tropas regulares. A CIA permaneceria operando nos três países até a evacuação de Saigon (atual cidade de Ho Chi Minh) em 1975 e, no caso do Camboja, desde então até a década de noventa (Prados 1986).

McCone renunciou ao posto de DCI no final de abril de 1965 sem ter conseguido se fazer ouvir em suas críticas à eficácia do curso de ação adotado pela Casa Branca. Para substituir McCone, o presidente escolheu o vice-almirante reformado William Raborn (Thomas 1994). Embora tenha sido um administrador considerado eficiente no programa de mísseis Polaris, Raborn não tinha qualquer experiência com política externa ou inteligência e não era levado a sério pelos subordinados, pelos membros do gabinete ou mesmo pelo presidente. Em menos de um ano deixou o cargo sem qualquer ação significativa como DCI, não obstante o ano de 1965 ter sido marcado pela intervenção dos Estados Unidos na República Dominicana e pelo início da escalada no Vietnã (Andrew 1995, 324–7). Na próxima parte demonstraremos que os dilemas entre capacidade analítica e

de produção de informações e a tomada de decisão ficariam mais evidentes, resultando em mudanças para controlar as atividades de inteligência.

## O DILEMA DA INTEGRIDADE ANALÍTICA

No começo de 1966, Richard Helms foi confirmado pelo Senado como o novo DCI no lugar de Raborn. Tendo ingressado no OSS em 1942, toda a carreira de Helms fora na área de operações. No entanto, os problemas mais agudos durante seus seis anos como DCI estiveram ligados ao lado analítico da IC, principalmente em função das diferentes estimativas sobre as possibilidades de vitória na guerra do Vietnã. Para introduzir o problema, vale lembrar que entre 1964 e 1968 os efetivos militares norte-americanos no Vietnã do Sul subiram de 23.300 para 536.100 soldados, além de cerca de 60.000 sul-coreanos, australianos, neozelandeses e filipinos (Stanley and Niemi 1995).

Ao longo daquele período, o *U.S. Military Assistance Command, Vietnam* (MACV) insistia que estava vencendo uma guerra de atrito contra a FNL, embora a guerrilha controlasse quase três quartos do território do Vietnã do Sul. Ao mesmo tempo, o MACV continuava requisitando mais tropas, equipamentos e a ampliação do bombardeio aéreo. Para apoiar essa visão otimista, relatórios produzidos pelas organizações de inteligência das forças armadas tendiam a subestimar as capacidades militares do inimigo e a superestimar as intenções expansionistas dos comunistas na Indochina, segundo a chamada “teoria” do dominó (Herring 1990).

Em Washington, a DIA reforçava as análises das forças armadas. Em parte, auto-interessadas, em parte, simplesmente auto iludidas com seu próprio poderio e superioridade tecnológica, essas estatísticas e avaliações sobre a Ordem de Batalha no Vietnã foram questionadas pela CIA. A hipótese de que se tratava de um tipo perverso de *wishful-thinking* aplica-se mais aos analistas civis da DIA e ao próprio McNamara, que desenvolveu ao longo do conflito uma visão esquemática e tecnocrata da guerra, cujo símbolo maior foi a idéia de *body count*, a contagem de corpos que previa que, mantendo-se as baixas do inimigo nas taxas desejadas, sua capacidade de combater seria degradada ao ponto da rendição num dado momento (Proença, Diniz, and Raza 1999, 49–50).

Basicamente, a disputa deu-se em torno do número de guerrilheiros e irregulares que deveriam ser acrescidos aos militares uniformizados de tempo integral das forças da FLN e do Vietnã do Norte. Enquanto a DIA e o MACV sustentavam que o número de combatentes parciais (guerrilheiros, milicianos, quadros políticos armados, sabotadores *etc.*) não passava de 183.000, a CIA estimava-os em cerca de 425.000. Na verdade, essa contro-

vérsia atingia o centro das suposições e preferências políticas do governo Johnson, que pressionou as organizações da IC para chegarem a um acordo. Em setembro de 1967, uma *Special National Intelligence Estimate* deveria ser acertada entre George Carver, assistente especial do DCI Helms para a questão do Vietnã, e o comandante do MACV, general Westmoreland, que por sua vez determinou que o número máximo de *vietcongs* não poderia ser maior do que 300 mil, incluídos os colaboradores irregulares. Essa unilateralidade representou, segundo Carver (Wirtz 1991a), um momento em que a agência havia sacrificado seu papel de provedora de informações pretensamente isentas para favorecer uma determinada política do poder executivo.

Os novos recursos tecnológicos de inteligência acrescentaram alguma evidência forte com base nas quais decisões “racionais” poderiam ser tomadas em Washington, mas não alteraram os fundamentos da política norte-americana no Vietnã. Desafortunadamente, para o governo dos Estados Unidos obviamente, o grau de apoio popular aos *vietcongs* não podia ser fotografado do céu.

Em maio de 1967, para sanar uma polêmica sobre a presença ou não de mísseis balísticos soviéticos no Vietnã do Norte, os novos aviões A-12/SR-71 voaram para missões de reconhecimento estratégico a partir da base aérea de Kadena, em Okinawa. A operação da CIA, que recebeu o codinome Black Shield, fotografou num primeiro voo de três horas e meia mais de 70 das 190 baterias conhecidas de SAMs. Voando em *Mach 3.1*, nenhum dos aviões foi detectado pelos radares vietnamitas naquela ocasião. Tendo obtido evidências consideradas definitivas, em julho de 1967 o DCI Richard Helms informou ao NSC que estava descartada a presença de mísseis balísticos na República Democrática do Vietnã (RDV).

O uso de *sigint* na guerra do Vietnã também apresentava vantagens e problemas. Enquanto a interceptação e a decifração das comunicações de rádio das forças regulares podiam oferecer uma boa informação sobre a movimentação do exército da RDV que cercava Khe Sanh, de modo geral guerrilhas geram pouco tráfego de sinais, o que dificulta mesmo operações de “*direction finding*” (HF/DF). Outros dois usos intensos de inteligência de sinais foram a instalação de sensores ao longo da trilha Ho Chi Minh e a decifração da criptografia (soviética e chinesa) usada pelos radares de alerta avançado do Vietnã do Norte durante as várias etapas da campanha de bombardeios estratégicos (Polmar and Allen 1997, 72, 580–2). Entretanto, apesar de *imint* e *sigint* não fornecerem o tipo de informação que seria decisivo num conflito como o do Vietnã, também não eram necessários recursos muito sofisticados de *humint* para verificar que havia algo errado com as estimativas e análises finais produzidas pela IC. Mesmo com estimativas



de inteligência inconclusivas, depois da ofensiva do Tet em fevereiro de 1968 e das grandes manifestações anti guerra em Washington em outubro do mesmo ano, o próprio McNamara passou a descrever da política formulada, embora isso não tenha abalado a convicção de Lyndon Johnson e de Walt Rostow, seu novo assessor de segurança nacional (Milne 2007).

Walt W. Rostow substituiu McGeorge Bundy como assessor de segurança nacional em 1966. Veterano do OSS e autor de uma influente versão da Teoria da Modernização, Rostow foi um dos principais defensores da guerra do Vietnã. Tendo dissentido da política de Lyndon Johnson, em novembro de 1968, McNamara foi removido do cargo de secretário de Defesa e “promovido” a presidente do Banco Mundial, assumindo o cargo logo depois que seu sucessor no Pentágono (Clark Clifford) foi confirmado pelo Senado em 1º de março de 1969. Apesar disso, tanto Helms quanto o diretor do INR à época, Thomas L. Hughes, declarariam mais tarde que Johnson jamais havia limitado a integridade analítica daquelas agências de inteligência. O problema seria anterior: “*During most of the Vietnam period, intelligence was simply irrelevant to policy. The policy makers’ minds were made up.*” (Holt 1995, 97; Wirtz 1991b).

Mesmo que o envolvimento da CIA no Vietnã fosse muito mais problemático do que a controvérsia analítica sobre a Ordem de Batalha, essa controvérsia ilustra um novo tipo de tensão institucional que marcou a IC no período. Tais polêmicas, principalmente entre CIA e DIA, prolongaram-se em temas que iam desde a interpretação fotográfica dos danos causados pelos bombardeios na trilha Ho Chi Minh (“craterização”), passando pelo papel do porto de Sihanoukville no abastecimento das forças da FNL e chegando até, para mencionar uma polêmica plena de consequências internacionais, ao debate sobre a capacidade dos mísseis soviéticos SS-9, se eram ou não do tipo MIRV (*Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle*).

Em 1968-1969, provar esse último ponto era crucial para as administrações Johnson e Nixon sustentarem que as ogivas múltiplas com capacidade de atingir alvos independentes dariam à União Soviética uma “*first strike capability*”, justificando assim para o Congresso a aprovação de um grande projeto de construção de mísseis antibalísticos.

Como os analistas da CIA não comprovaram essa tese, houve pressões para que uma nova estimativa de inteligência fosse produzida, dessa vez com resultados mais próximos das expectativas da Casa Branca. Esse tipo de pressão sobre o Diretório de Análise da CIA reforçava o risco de captura da agência pelos interesses de grupos de pressão externos, algo que justamente a carta legislativa de 1947 pretendia evitar. Até os anos 1970, as organizações de inteligência “departamentais” (como o *Bureau of Intelligence Research* do departamento de Estado e a *Defense Intelligence*

*Agency* do departamento de Defesa) estavam mais pressionadas do que a CIA a produzir análises em apoio às políticas dos respectivos ministérios, enquanto a CIA se pautava mais pelo seu mito fundacional, que a caracterizava como uma organização criada pelo Congresso, responsiva diretamente ao presidente, insulada da política e dotada de integridade analítica.

A eleição de Richard Nixon para a presidência, no final de 1968, já se deu em um ambiente mais dividido e crítico na vida política norte-americana. Ao contrário de Johnson, que teve melhor desempenho na política interna do que na externa, Nixon teve mais êxito em política externa (aproximação com a China, *détente* com a União Soviética, acordos de Paris para a retirada norte-americana do Vietnã). As dificuldades de sua presidência decorreram de sua própria conduta política, especialmente o escândalo Watergate (Thurber 2022).

Nixon não confiava na burocracia federal de um modo geral, mas desconfiava mais ainda do Departamento de Estado para a condução da política externa e, especialmente, antipatizava com o que ele chamava de “liberais universitários” da CIA, os quais ele acreditava que haviam conspirado com Kennedy para derrotá-lo nas eleições de 1960 (Andrew 1995, 350–96). Nixon fez sua carreira política a partir de uma posição ideológica fortemente anticomunista e conservadora. Não obstante, como deputado, senador e vice-presidente de Eisenhower, Richard Nixon viajou por mais de oitenta países e participou de negociações com líderes estrangeiros. Ao entrar na Casa Branca, seus adversários reconheciam que ele era um dos presidentes com mais conhecimento de política externa (Thurber 2022).

Para controlar a política externa e de defesa, Nixon reinstituiu uma grande estrutura burocrática sob o Conselho de Segurança Nacional (NSC), dirigida por Henry Kissinger como assessor de segurança nacional. A organização do NSC passou a incluir três comitês de inteligência, um para avaliar os produtos analíticos da IC, outro para aprovar as operações encobertas e um terceiro para preparar anualmente um orçamento consolidado de inteligência. Enquanto os dois primeiros eram dirigidos por Kissinger, o DCI dirigia o terceiro, que passou a chamar-se IRAC (*Intelligence Resources Advisory Committee*). Também como esforço para aumentar o controle do DCI sobre a IC, em 1972 foi criado um *Intelligence Community Staff*, mas como Helms alocou apenas funcionários da CIA, seu papel “comunitário” foi limitado desde o princípio. O PFIAB e o USIB, criados em 1956, continuavam a existir nesse período com as mesmas funções (Commission... 1996). Em certo sentido, a IC trabalhava para Kissinger e ele era o principal oficial de inteligência de Nixon (Kissinger 1979).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: INTELIGÊNCIA E EQUILÍBRIO ESTRATÉGICO

No final do primeiro mandato, Nixon e Kissinger mantiveram uma ofensiva diplomática que culminou, em 1972, na aliança informal com a República Popular da China e na *détente* com a União Soviética, representada pela assinatura dos tratados SALT I (*Strategic Arms Limitations Treaty*) e ABM (*Anti Ballistic Missiles*). Esse duplo movimento constituiu a virada diplomática mais importante da Guerra Fria e, dentre outras coisas, criou as condições para a retirada dos Estados Unidos do Vietnã e garantiu um segundo mandato presidencial para Richard Nixon. Ambas as coisas ocorreram de maneira tortuosa e, juntamente com o impacto das novas tecnologias e missões colocados para a IC pelos acordos de limitação de armas nucleares, fizeram de 1972 um divisor de águas na história da inteligência norte-americana. Estas mudanças do final do período configuram com clareza o equilíbrio estratégico entre as grandes potências que afetaram decisivamente as mudanças na comunidade de inteligência dos Estados Unidos.

As críticas da CIA à incapacidade dos bombardeios estratégicos abalarem o esforço de guerra de Hanói, tanto na época da Operação Rolling Thunder em 1965, como depois, em relação à “craterização” da trilha Ho Chi Minh, eram baseadas em uma avaliação problemática do ponto de vista normativo e mesmo contextual, ou seja, de que para vencer, os Estados Unidos teriam que ampliar ainda mais as regras de engajamento (tipo e número de alvos, potência destrutiva das bombas e uso de tecnologia), ou seja, aprofundar a guerra e não negociar uma retirada (Vizentini 1991).

Ora, incluindo o uso de armas químicas e napalm, tecnologia laser de guiagem e outros avanços técnicos introduzidos no período, a capacidade combatente da RDV e da FNL sobreviveu a 7,5 milhões de toneladas de bombas em sete anos de conflito, duas vezes o total utilizado pelos Estados Unidos na II Guerra Mundial e onze vezes o total utilizado na guerra da Coreia (Proença, Diniz, and Raza 1999, 135–69). A partir de 1968 começam a ficar mais frequentes as denúncias de atrocidades cometidas pelas forças norte-americanas e seus aliados sul-coreanos e australianos, não apenas pelos operadores da CIA envolvidos em FÊNIX, mas também por tropas regulares, como exemplificam os massacres de Nha Thang e My Lay-Song Mi (Hillstrom, Hillstrom, and Sawinski 2000). O “atolamento” dos Estados Unidos no Vietnã nesse sentido era também moral e teria implicações para as dinâmicas políticas internas e para a evolução da IC na segunda metade da década de 1970. Demonstramos, então, por meio desta descrição densa de processos históricos sequenciais, conforme definido por Mahoney, Mohamedali & Nguye (2016), como a relação entre as condicio-

nantes sistêmicas e internas tiveram papel fundamental para as alterações na IC norte americana neste período.

Ao longo do artigo apontamos, portanto, como o acirramento da Guerra Fria, entre 1961 e 1975, implicou a expansão no uso de operações encobertas e do número de agências governamentais de inteligência dos Estados Unidos. A expansão do número de agências e departamentos, orçamentos e pessoal ocorreu ao longo do eixo horizontal, ou seja, seguindo a especialização horizontal em diferentes disciplinas de coleta de informações (Humint, Sigint, Imint etc), mas também ao longo de um eixo vertical, na medida em que novas camadas organizacionais e subsistemas foram sendo criados nas áreas de defesa, policiamento e segurança institucional (Cepik 2003, 85–135).

Afinal, a Guerra Fria foi um conflito prolongado (*enduring rivalry*) com três tipos de uso e/ou ameaça de uso da força (Freedman 2001, 47–118). Primeiro, a corrida armamentista nuclear e convencional entre as duas grandes potências e seus aliados. Segundo, os testes de força e resiliência em crises agudas, como as crises de Berlim e a Crise dos Mísseis de 1962. Terceiro, o enfrentamento mais ou menos direto (*proxy wars*) em conflitos violentos no Terceiro Mundo, como nas guerras de libertação nacional e revoluções socialistas, exemplificadas neste artigo pelo Vietnã. Nas três dimensões da Guerra Fria, o papel das atividades de inteligência (incluindo a espionagem e as operações encobertas) foi importante, embora não tenha sido decisivo (Herman 2001).

Mesmo com o fracasso da operação Zapata contra Cuba no começo dos anos 1960, os Estados Unidos continuaram a realizar operações encobertas ao longo de toda a Guerra Fria e mesmo depois, até os dias de hoje. Por quê? Afinal, como o caso da guerra do Vietnã deixou bastante evidente, a guerra secreta da CIA na península da Indochina tampouco foi capaz de impedir a vitória dos comunistas. Há pelo menos duas causas explicativas envolvidas aqui, ambas problemáticas. Primeiro, porque Washington avaliava que a noção de negação plausível, desenvolvida logo depois da criação da CIA em 1947, permitiria modular os níveis de hostilidade com a União Soviética, a China e outros regimes políticos, correndo menos riscos de escalada, mesmo com os custos reputacionais e diplomáticos que foram evidentes. A segunda causa é permissiva, uma vez que as operações encobertas e a espionagem eram realizadas sob a égide do segredo governamental justificado por razões de segurança nacional, cujos limites só começaram a ser mais seriamente questionados no contexto dos conflitos civis e da oposição à Guerra do Vietnã no final dos anos 1960.

Um segundo problema, o da compatibilidade entre um sistema de inteligência fundado no segredo governamental e os requisitos institucionais e normativos de um sistema democrático, demanda desenvolvimento. Nosso próximo artigo discutirá as pressões pela reforma do aparato de inteligên-

cia nos Estados Unidos entre 1976 (quando foram criados os comitês de controle externo no Senado e a na Câmara dos Deputados) e 1981, quando o presidente Ronald Reagan desencadeou a chamada Segunda Guerra Fria.

Por outro lado, ao longo do período 1961-1975 também emergiu uma dimensão menos conhecida e talvez mais importante ainda das atividades de inteligência nas relações internacionais. Como se sabe, a corrida espacial foi uma parte da Guerra Fria, diretamente vinculada às necessidades de comando e controle da guerra nuclear (Egeli 2021). Com o tempo, o desenvolvimento de satélites artificiais para a coleta de imagens, comunicações, sinais e assinaturas também permitiram aos Estados Unidos e à União Soviética uma maior previsibilidade e conhecimento mútuo acerca das respectivas capacidades e intenções. Neste sentido, os sistemas nacionais de inteligência das duas grandes potências, reforçados pelos novos meios técnicos de coleta, contribuíram para o estabelecimento do equilíbrio estratégico como uma instituição informal basilar do mundo contemporâneo (Dall’Agnol and Cepik 2021).

Os meios técnicos de coleta de inteligência também foram um fator relevante nas próprias negociações de controle de armamentos nucleares. Por exemplo, para os negociadores norte-americanos, o *Strategic Arms Limitation Talks Agreement* (SALT I), assinado em 1972, deveria ser especificado em termos de número de lançadores (silos terrestres e tubos submarinos) e não de mísseis e ogivas produzidas, porque era possível vigiar os lançadores com os satélites de *imint* então disponíveis. Nos itens sobre verificação do cumprimento dos tratados, foi acertado que *National Technical Means* (NTM), ou “meios técnicos de verificação”, seriam usados na construção de medidas de confiança mútua. A União Soviética e os Estados Unidos concordaram que os NTM incluíam os satélites de *imint* e *elint* (Herman 1996). Segundo um importante historiador da Guerra Fria, aos poucos emergiu um “regime regulador dos satélites de reconhecimento estratégico” que se tornou parte decisiva da estabilidade estratégica que evitou uma guerra nuclear (Gaddis 1987). Com esta passagem evidenciamos o papel decisivo dos serviços de inteligência no relacionamento entre as grandes potências, por isso, as mudanças na IC norte-americana acompanharam os desafios sistêmicos e as contradições internas para seu desenvolvimento e modificações. A análise histórica destes processos desenvolvida neste artigo destacou as conjunturas mais críticas e as alterações resultantes na IC após cada conjuntura. Assim, o artigo contribui com a literatura sobre o tema em português, trazendo luz sobre como as mudanças institucionais que apresentam trajetórias dependentes podem estar relacionadas a condicionantes que não são internas ao Estado, mas sim relativas ao sistema internacional e sua equilibração de poder.

## REFERÊNCIAS

- Allison, Graham T. and Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Andrew, Christopher. 1995. *For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*. London: HarperCollins. doi.org/10.1017/S0021875800024804.
- Bamford, James. 1982. *The Puzzle Palace: A Report on NSA, America's Most Secret Agency*. Open Road Integrated Media.
- Beschloss, Michael. 1991. *The Crisis Years: Kennedy and Khrushchev, 1960–1963*. New York: Harper Collins.
- Browne, J. P. R. and Michael Thurbon. 1998. *Electronic Warfare*. London: Brassey's.
- Brugioni, Dino. 1991. *Eyeball to Eyeball: The Inside Story of the Cuban Missile Crisis*. New York: Random House.
- Burr, William, and David A. Rosenberg, “Nuclear Competition in an Era of Stalemate, 1963–1975”. In *The Cambridge History of the Cold War, v. 2: Crises and Détente*, edited by Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad: 88–111. (Cambridge,UK: Cambridge University Press, 2010), pp..
- Callanan, James. 2010. *Covert Action in the Cold War: US Policy, Intelligence and CIA Operations*. New York: I. B. Tauris. dx.doi.org/10.5040/9780755625208.0007.
- Cepik, Marco. 2003. *Espionagem e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV.
- Cepik, Marco, and Júlio Rodriguez. 2022. “Instituições para Emergências e a Emergência das Instituições: O caso da Comunidade de Inteligência nos Estados Unidos (1947-1960)”. *Relações Internacionais (R:I)* 75: 135–55. doi.org/10.23906/ri2022.75a08
- Chang, Laurence and Peter Kornbluh (eds.). 1992. *The Cuban Missile Crisis, 1962: A National Security Archive Documents Reader*. New York: New Press.
- Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community. 1996. *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence*. Government. Commission on Role and Capabilities of US Intelligence Community, February 29. www.govinfo.gov/app/details/GPO-Intelligence.
- Dall’Agnol, Augusto and Marco Cepik. 2021. “The demise of the INF Treaty: a path dependence analysis”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 64, no. 2: 1–19. doi:doi.org/10.1590/0034-7329202100202.

- Daugherty, William. 2004. *Executive Secrets: Covert Action and the Presidency*. Lexington: The University Press of Kentucky. doi.org/10.1111/j.1741-5705.2006.02579\_2.x
- DIA. 1996. *Defense Intelligence Agency: A Brief History*. Washington-D.C.: Defense Intelligence Agency History Office.
- Dutton, Lyn, Richard Winterton, and Richard Harding. 1990. *Military Space*. London: Brassey's.
- Federation of American Scientists. n. d. *Intelligence Collection Programs and Systems*. Accessed April 18, 2023. irp.fas.org/program/collect/.
- Freedman, Lawrence. 1977. *U.S. Intelligence and the Soviet Strategic Threat*. Boulder: Westview Press. doi.org/10.1007/978-1-349-03397-3.
- Freedman, Lawrence. 2001. *The Cold War: A Military History*. London: Cassell & Co.
- Gaddis, John. 1987. *The Cold War: A New History*. Oxford: Oxford University Press.
- Garthoff, Raymond. 1990. *Deterrence and the Revolution in Soviet Military Doctrine*. Washington-D.C.: Brookings Institution Press.
- Hall, P., T. K. Carland-Collins, R. S. Picton, and R. G. Lee. 1991. *Radar (Land warfare: Brassey's new battlefield weapons systems and technology series)*. London: Brassey's.
- Herman, Michael. 1996. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press. doi.org/10.1017/CBO9780511521737.
- Herman, Michael. 2001. *Intelligence Services in the Information Age: Theory and Practice*. London: Frank Cass.
- Herring, G. C. 1990. America and Vietnam: The unending war. *Foreign Aff.* 70: 104.
- Hillstrom, Kevin, Laurie Collier Hillstrom, and Diane M. Sawinski. 2000. *Vietnam War: Primary Sources*. Farmington Hills: The Gale Group.
- Holt, Pat. 1995. *Secret Intelligence and public policy: a dilemma for democracy*. Washington-D.C: Congressional Quarterly Press.
- House of Representatives. 1996. *C. CRS Report: Proposals for Intelligence Reorganization 1949-1996*. Government. Permanent Select Committee on Intelligence, June 4. www.govinfo.gov/app/details/GPO-IC21/GPO-IC21-4-3.

- Johnson, Lock. 2000. "The DCI vs the Eight-Hundred-Pound Gorilla". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 13, no. 1: 35–48. doi:10.1080/088506000304934.
- Kennedy, William. 1983. *The intelligence war: Penetrating the secret world of today's advanced technology conflict*. London: Salamander Books.
- Kissinger, Henry. 1979. *The White House Years*. Boston: Little, Brown and Co.
- Lowenthal, Mark. 2019. *Intelligence: From Secrets to Policy*. California: CQ Press.
- Mahoney, J., Mohamedali, K., e Nguyen, C. 2016. Causality and time in historical institutionalism. *The Oxford handbook of historical institutionalism*: 71–88.
- Milne, D. 2007. "Our equivalent of guerrilla warfare": Walt Rostow and the bombing of North Vietnam, 1961–1968. *The Journal of Military History* 71, no. 1: 169–203.
- Polmar, Norman and Thomas Allen. 1997. *Spy Book: The Encyclopedia of Espionage*. New York: Random House.
- Prados, Alfred. 1988. *Intelligence Reform: Recent History and Proposals*. Washington-DC: Congressional Research Service.
- Prados, Alfred. 1989. *Intelligence Community Leadership: Development and Debate Since 1947*. Washington-DC: Congressional Research Service.
- Prados, John. 1986. *Presidents' Secret Wars: CIA and Pentagon Covert Operations since WWII Through the Persian Gulf*. New York: William M. & Company.
- Prados, John, and Arturo Jimenez-Bacardi (eds.). 2019. *Kennedy and Cuba: Operation Mongoose*. National Security Archive. [nsarchive.gwu.edu/briefing-book/cuba/2019-10-03/kennedy-cuba-operation-mongoose](https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/cuba/2019-10-03/kennedy-cuba-operation-mongoose)
- Proença, Domício, Eugenio Diniz, and Salvador Ghelfi Raza. 1999. *Guia de estudos de estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Richelson, Jeffrey T. 1995. *A century of spies: Intelligence in the twentieth century*. Oxford: Oxford University Press.
- Richelson, Jeffrey T. 2015. *The U.S. Intelligence Community*. Boulder: Westview Press.
- Rosati, Jerel, and James Scott. 2011. *The politics of United States foreign policy*. Boston: Wadsworth Cengage Learning.



- Schlesinger, Arthur. 1965. *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*. Boston: Houghton Mifflin.
- Shultz, Richard, and Roy Godson. 1984. *Dezinformatsia: Active Measures in Soviet Strategy*. Washington-D.C.: Pergamon-Brassey's.
- Stanley, Harold, and Richard Niemi. 1995. *Vital Statistics on American Politics*. Washington-D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Theoharis, Athan (ed.). 2006. *The Central Intelligence Agency: Security under Scrutiny*. London: Greenwood Press.
- Thomas, Stafford. 1994. "Presidential styles and DCI selection". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 7, no. 2: 175–98. doi.org/10.1080/08850609408435245.
- Thurber, Timothy. 2022. *The Nixon Presidency*. Abingdon: Routledge. doi.org/10.4324/9781003048770.
- Treaty banning nuclear weapon tests in the atmosphere, in outer space and under water. 1963. Conclusion date: October 10. *United Nations Treaty Series Online*, registration no. I. N° 6963-6974 6964.
- U. S. Congress. 2003. *Compilation of Intelligence Laws and Related Laws and Executive Orders of Interest to the National Intelligence Community*. Washington-DC.: Government Printing Office.
- Vizentini, P. G. F. 1991. *Guerra do Vietname: Descolonização e Revolução*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS.
- Warner, Michael. 2014. *The Rise and Fall of Intelligence: An International Security History*. Washington-D.C.: Georgetown University Press.
- Wirtz, James. 1991a. Intelligence to please? The order of battle controversy during the Vietnam War. *Political science quarterly* 106, no. 2: 239–63.
- Wirtz, James. 1991b. *The Tet Offensive: Intelligence Failure in War*. New York: Cornell University Press.

## INTELIGÊNCIA NA GUERRA FRIA: ACIRRAMENTO E ESTABILIZAÇÃO (1961-1975)

### RESUMO

O artigo analisa o papel e as transformações dos serviços de inteligência dos Estados Unidos da América (EUA) durante um período crítico da Guerra Fria (1961-1975). Naquele contexto foi ampliada a capacidade de coleta de informações, que, por sua vez, não garantiu sucesso nas operações encobertas e aumentou as tensões internas em torno do controle democrático dos serviços de inteligência. Este artigo faz aplicação de uma descrição densa de processos históricos com o propósito de perceber as relações entre as condicionantes estruturais e as contradições internas à sociedade norte-americana relativas à expansão do seu sistema de informações. Os serviços de Inteligência tornaram-se, juntamente com a diplomacia e as forças armadas, uma burocracia irreversível e inevitável nos EUA e foram relevantes para a estabilização estratégica e a consequente redução do risco de uma guerra nuclear com a União Soviética. Existe também ao longo do período analisado *trade-offs* entre operações encobertas, coleta de dados negados e qualidade da análise. A originalidade do trabalho está na abordagem que considera, ao mesmo tempo, para analisar as transformações dos serviços de inteligência nos EUA, as condicionantes estruturais e contradições internas da sociedade norte-americana.

**Palavras-chave:** Inteligência; Estados Unidos; Guerra Fria; Segurança.

### ABSTRACT

The article analyzes the role and the transformations of U.S. intelligence services during a critical period of the Cold War (1961-1975). In this period of time, the information-gathering capacity was expanded, which in turn did not guarantee the covert operations' success and increased internal tensions over democratic control of US intelligence services. This article applies a thick description of historical processes in order to understand the relations between structural conditioning factors and internal contradictions of the U.S. society regarding the expansion of its information system. The intelligence services, along with diplomacy and the military, have become an irreversible and unavoidable bureaucracy in the U.S. and were relevant in the strategic stabilization and consequent risk reduction of a nuclear war with the Soviet Union. There is also throughout the analyzed period a trade-off between the expansion of covert operations, data collection and the quality of the analysis. The originality of the work lies in the approach that simultaneously considers the structural conditioning and internal contradictions of American society to analyze the transformations of the intelligence services in the U.S.

**Keywords:** Intelligence; United States; Cold War; Security.

Recebido em 09/05/2023. Aceito para publicação em 21/11/2023.

NOTAS

1. Regulações posteriores vigentes até 1998 proibiram o envolvimento direto de qualquer agência oficial norte-americana em planos e/ou operações de assassinato (U. S. Congress 2003).
2. Em 1962, o sistema de câmeras KH utilizado nos satélites do programa Gambit recebeu a numeração 7 porque outros seis sistemas haviam sido empregados em programas anteriores (Richelson 1995, 301).