

ACCOUNTABILITY E O CONTROLE FINANCEIRO DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA: uma revisão teórica

Ricardo Farias Galassi*

Resumo

A produção acadêmica sobre controle das atividades de inteligência está em fase de desenvolvimento no Brasil. Entretanto, há um grande foco no controle das ações de inteligência, deixando de lado a vertente do controle financeiro ou orçamentário. O objetivo deste artigo é avançar sobre a produção acadêmica existente a respeito do controle orçamentário, ou financeiro, das atividades de inteligência. Para isso, primeiramente serão revisados os temas de accountability, a compatibilidade entre Democracia e Serviços de Inteligência, e a importância do controle e accountability para essa compatibilidade. Em seguida, será abordado o controle financeiro das atividades de inteligência, utilizando como base literatura estrangeira. Conclui-se com reflexões sobre os possíveis caminhos a serem seguidos e potencialidades para pesquisa na área.

Introdução

Accountability¹ e transparência são fatores que ganham 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*. (DAHL, 2001; O'DONNELL, 1998; CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009)

O Brasil se encaixa perfeitamente nessa categoria de democracia jovem. Os estudos em accountability na Administração Pública ganharam importância nas últimas duas décadas. Assim, a produção acadêmica sobre o assunto tem se multiplicado, porém não sem deixar brechas e lacunas. Uma dessas lacunas é quanto ao nível de transparência que se deve ter ao lidar com dados estatais protegidos por sigilo. O avanço nessa área específica tem sido dado a passos lentos, e se baseia em grande parte nos exemplos vindos de outros países e nas lentas e irregulares respostas que a sociedade fornece.

* É Oficial de Inteligência, formado em Engenharia de Produção pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli/USP) e Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

¹ O termo *accountability* se refere à prestação de contas de um dirigente público à sociedade, com a devida responsabilização pelos atos praticados, e será melhor explorado ao longo do texto.



Quando se fala em dados sigilosos, os serviços de inteligência são automaticamente lembrados. Ao contrário de alguma mística criada em obras de ficção, com personagens agindo à margem da lei, a atividade de inteligência é um serviço essencial ao Estado, devendo ser pautada pelo profissionalismo e pelo estrito respeito à Constituição, às garantias individuais e à legislação. Assim, os serviços de inteligência em países democráticos devem estar sujeitos às mesmas regras de *accountability* e transparência que outros órgãos públicos.

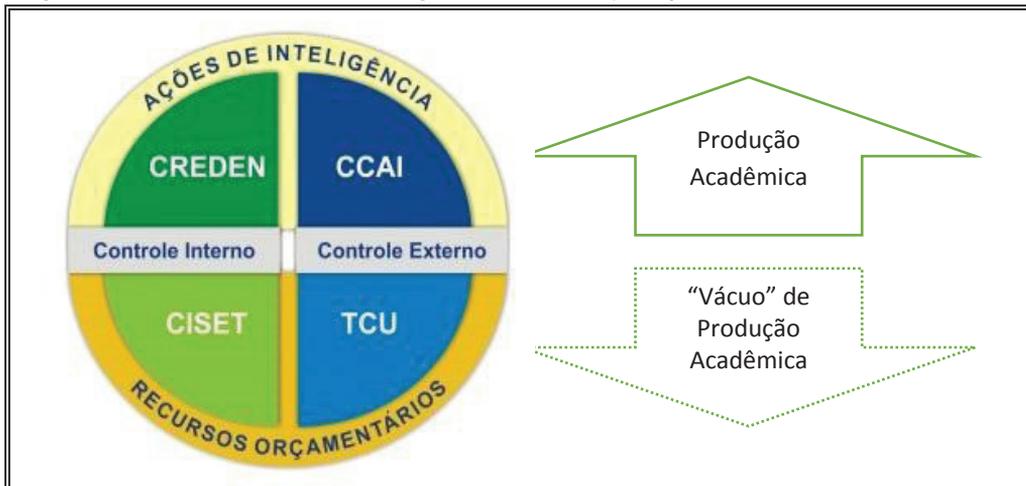
Observa-se, portanto, uma aparente contradição. Como serviços de inteligência podem garantir *accountability* e, ao mesmo tempo, manter informações sigilosas protegidas de interesses adversos? Uma resposta a essa questão, como será visto mais à frente, passa por controles, interno e externo, que sejam profissionais e independentes, obedecendo a regras claras estabelecidas em

legislação, e pela publicidade da maior quantidade possível de informação até o ponto que não comprometa a segurança e os interesses nacionais. Isto, porém, não é tarefa fácil, e esbarra em diversos obstáculos, como afirma Cepik (2005).

Além dos problemas comuns de controle democrático que existem em outras áreas de atuação do Estado, também caracterizadas por complexidade tecnológica e organizacional, na segurança há tensões e dificuldades específicas que podem ser sintetizadas pela dupla dicotomia segurança estatal versus segurança individual e segredo governamental versus direito à informação. (CEPIK, 2005, p. 68)

Na Imagem 1 a seguir, pode-se ver uma divisão muito clara de como funciona o controle das atividades de inteligência no caso da Agência Brasileira de Inteligência (Abin). O controle é classificado quanto à abordagem (controle das ações, ou operacional; e controle orçamentário, ou financeiro) e quanto à localização do órgão de controle (controle interno e

Imagem 1: Controle das atividades de inteligência no Brasil e a produção acadêmica no País



Fonte: adaptado de <http://www.abin.gov.br/>

controle externo). O controle interno das ações é exercido pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Cre-

den), o controle externo das ações pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), o controle



interno orçamentário pela Secretaria de Controle Interno (Ciset), e o controle externo orçamentário pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Na mesma imagem, sugere-se que existe um “vácuo” na produção acadêmica relacionada ao controle das atividades de inteligência, a ser explicada nos próximos parágrafos.

Trata-se não apenas da obrigação, mas da prática natural e corriqueira, em um órgão público, de prestar contas à sociedade de forma clara, fazendo questão de que seja exercido o controle social de fato, bem como de seus dirigentes em assumir a responsabilidade pelos atos do órgão público.

A produção acadêmica a respeito de inteligência é vasta em democracias antigas e bem estabelecidas, como Estados Unidos e Reino Unido, porém incipiente em democracias mais jovens. Em muitas dessas democracias, 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). No Brasil não é diferente. Apesar de recentes avanços e com alguns estudiosos se debruçando sobre o assunto, são poucas as linhas de pesquisa dedicadas ao tema².

Por serem poucas as linhas de pesquisa, é natural que haja lacunas na produção do conhecimento científico a respeito do tema. A maior parte dos estudos prioriza, dentro da divisão vista na Imagem 1, o controle das ações de inteligência, especialmente o controle parlamentar externo exercido pela CCAI. Muito pouco se produz a respeito do controle dos recursos orçamentários, ou controle financeiro, seja interno ou externo. Trata-se de elemento essencial para o controle e *accountability* da atividade de inteligência e, conseqüentemente, para a consolidação democrática. Alguns desses recursos financeiros são sigilosos e com regras complexas de fiscalização e controle. Há um grande potencial para pesquisa e melhor compreensão do assunto, que se revela instigante.

O objetivo deste artigo é avançar sobre a produção acadêmica existente a respeito do controle orçamentário, ou financeiro, das atividades de inteligência. Para isso, primeiramente serão revisados os temas de *accountability*, a compatibilidade entre democracia e serviços de inteligência, e a importância dos mecanismos de controle nesse processo. Em seguida, será abordado o controle financeiro das atividades de inteligência, utilizando como base literatura estrangeira. Conclui-se com reflexões sobre os possíveis caminhos a serem seguidos e potencialidades para pesquisa na área.

Accountability

O termo *accountability* é de difícil tradução. Campos (1990), em um período

² Em consulta ao Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) feita em 19 jul. 2016, foram encontrados somente dois grupos de pesquisa dedicados à inteligência de Estado.



logo após a redemocratização do Brasil, concluiu que 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 teria um longo caminho a percorrer para que esse conceito se estabelecesse e fosse possível adotar um termo mais apropriado. Vinte anos depois, partindo do artigo de Campos, a mesma questão foi abordada por Pinho e 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), preferem a palavra “responsabilização”. Neste artigo será usado o termo em inglês *accountability*, definido como “a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348). Trata-se não apenas da obrigação, mas da prática natural e corriqueira, em um órgão público, de prestar contas à sociedade de forma clara, fazendo questão de que seja exercido o controle social de fato, bem como de seus dirigentes em assumir a responsabilidade pelos atos do órgão público.

³ Entende-se por *accountability* horizontal aquela realizada entre órgãos do próprio Estado. Contrasta com a *accountability* vertical, que é feita pelos cidadãos e eleitores, normalmente por meio de eleições, nas quais aprovam ou desaprovam atuações governamentais.

Antes de prosseguir na discussão sobre *accountability* através da obra de O’Donnell (1998), cabe uma abordagem sobre o termo “poliarquia”. O termo foi criado pelo renomado autor Robert Dahl e serve para caracterizar países que cumprem alguns requisitos, os quais levariam em direção à democracia e a seu aperfeiçoamento. O autor achou necessário cunhar um termo diferente de “país democrático” por considerar a democracia como algo utópico, algo que deve ser almejado, sempre perseguido, mas que dificilmente será alcançado, dada a imperfeição do ser humano. Além disso, incomoda o uso indevido do termo “democracia” por déspotas (a Coreia do Norte, por exemplo, tem por nome oficial “República Popular Democrática da Coreia”). Assim, classifica-se como poliarquia o país que atende, mesmo que imperfeitamente, a uma série de requisitos, que em linhas gerais incluem: governantes eleitos por meio de eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas e acessíveis; autonomia para associações; cidadania inclusiva. (DAHL, 2001)

Em seu importante artigo “*Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias”, O’Donnell (1998) explica como a *accountability* horizontal³ é fundamental para consolidação da democracia. Países que passaram por recente processo de democratização, as chamadas novas poliarquias – nas quais o autor inclui quase toda a América Latina (Brasil inclusive), alguns países do Sudeste Asiático e também do Leste Europeu – em geral pos-



suem satisfatória *accountability* vertical, pois atendem aos requisitos propostos por Dahl (2001). No entanto, no que se refere à *accountability* horizontal, esses países geralmente ficam muito aquém das democracias mais consolidadas, onde a preocupação com o assunto é antiga e muitas vezes está inserida na sua cultura democrática. (O'DONNELL, 1998)

E de que forma os países podem desenvolver sua *accountability* horizontal? A resposta passa necessariamente – embora não exclusivamente – pelo fortalecimento dos mecanismos de controle institucional. Conforme afirmam 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)

Assim, fica claro o raciocínio proposto por O'Donnell (1998): as democracias jovens, ao atingir o status de poliarquias (e este é o caso do Brasil), só conseguem avançar democraticamente desenvolvendo sua *accountability* horizontal, o que implica mecanismos de controle institucional cada vez mais eficientes e autônomos.

[...] para que esse tipo de *accountability* seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder mas também, de fato, autonomia suficiente com respeito às últimas. Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão dos poderes e dos controles

e equilíbrios entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como os ombudsmen e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. (O'DONNELL, 1998, p. 42-43)

Serviços de Inteligência e *Accountability*

Um dos aspectos fundamentais de *accountability* diz respeito à transparência e publicidade dos atos legais. Isto gera uma aparente contradição quando se lida com informações sigilosas, as quais são absolutamente necessárias em atividades de Estado como defesa, segurança, diplomacia, inteligência, entre outras. 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. Conforme afirma Cepik (2003), a segurança nacional não é abordada diretamente na reflexão sobre *accountability*.

[...] 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)

Os serviços de inteligência, em geral, costumam ser vistos como potenciais “perigos” à democracia, e não sem razão, pois a história mostra que, se não houver controle e supervisão externa, tais serviços podem servir a práticas antidemocráticas. Regimes autoritários costumam conceder grandes poderes a



seus serviços de inteligência e utilizá-los para garantir sua sobrevivência. Isto ocorreu, por exemplo, na Stasi (Alemanha), KGB (URSS), Dina (Chile) e SNI (Brasil). (BRUNEAU; MATEI, 2010)

Ao mesmo tempo, os países não podem prescindir de um serviço de inteligência, sob o risco de verem ameaçados seus interesses e segurança nacionais. Países de democracia antiga e consolidada passaram por um processo de longo prazo para estabelecimento gradual de controles dos órgãos de inteligência, numa relação complexa de diálogos e conflitos entre sociedade, Estado e governos. Seus serviços de inteligência foram concebidos e amadurecidos dentro de um ambiente democrático. O que esses países mostram é que a chave para evitar, ou ao menos controlar, o mau uso dos serviços de inteligência consiste no controle institucional desses serviços – ou, como visto anteriormente, na *accountability* horizontal efetiva sobre eles. Isto, no entanto, não é tarefa fácil – trata-se de um processo de longo prazo que envolve diferentes setores da sociedade.

Países de democracia mais recente, especialmente aqueles onde os serviços de inteligência foram utilizados indevidamente por regimes autoritários, têm na transformação democrática desses serviços um desafio enorme. A apropriação de conhecimento produzido em países e instituições com *know-how* no assunto é, portanto, desejável. Instituições como o

Centro Genebrino para o Controle Democrático de Forças Armadas (DCAF)⁴, a Corporação RAND e o Centro para Relações Cívicas-Militares (CCMR), ambos mantidos pelos Estados Unidos, e publicações como *Studies in Intelligence*, *Journal of Intelligence and Counterintelligence* e *Intelligence and National Security Journal* são fontes importantes de material sobre o assunto. (BRUNEAU; MATEI, 2010)

Até agora, foi visto de que forma os mecanismos de controle, instrumento fundamental de *accountability* horizontal, são importantes para o amadurecimento democrático de novas poliarquias, e que todos esses elementos afetam sobremaneira os serviços de inteligência. De posse desses conhecimentos, pode-se avançar com maior propriedade sobre o controle financeiro, ou orçamentário, das atividades de inteligência, objetivo inicial deste trabalho.

Controle Financeiro das Atividades de Inteligência

O controle financeiro das atividades de inteligência é um dos aspectos do controle da atividade. Como visto na Imagem 1, além do financeiro, há o controle das ações de inteligência, no qual se inserem, segundo divisão proposta por Born e Mesevage (2009), três tipos de controle: da coleta de informações; do uso de dados pessoais; e do compartilhamento de informações. Este artigo tem foco no controle financeiro especificamente.

⁴ O DCAF foi fundado em 2000 por iniciativa do governo suíço e hoje conta com 63 países-membros. O Brasil não é signatário. O centro emprega mais de 150 funcionários de 30 países diferentes e é referência mundial em assuntos de controle de atividades de defesa e inteligência. Seus trabalhos são utilizados para embasar estudos e reformas governamentais em vários países.



Como exposto anteriormente, a literatura sobre o tema no Brasil é escassa. Mesmo no exterior, o tema é geralmente tratado dentro das fronteiras do país onde é estudado, não possibilitando a extrapolação das análises. Assim, figura-se muito importante o trabalho produzido por Aidan Wills (2009)⁵ e publicado pela DCAF em parceria com o Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos.

Wills (2009) cita quatro fatores principais pelos quais o controle financeiro das atividades de inteligência é importante:

- Os princípios de governança democrática exigem que os recursos públicos passem por rigoroso escrutínio.
- Registros financeiros podem fornecer pistas quanto ao comportamento e performance dos serviços de inteligência.
- O secretismo dos serviços de inteligência limita o escrutínio público.
- A natureza do trabalho de inteligência incorre em riscos financeiros, incluindo o risco de mau uso de recursos públicos.

O primeiro fator está relacionado com o que foi discutido anteriormente sobre *accountability*, democracia e instrumentos de controle institucional. Não se pode, em uma democracia moderna, admitir qualquer órgão público agindo sem um devido escrutínio de suas contas.

O segundo diz respeito à avaliação de performance. Somente de posse de informações financeiras é que os tomado-

res de decisão podem avaliar se os recursos empregados na atividade estão tendo o retorno devido à sociedade. Não se pode saber se um órgão de inteligência está gastando bem se não se sabe com o quê ele está gastando.

O terceiro fator se relaciona com a aparente contradição entre *accountability* e sigilo apontada anteriormente. Órgãos com contas totalmente abertas podem receber escrutínio público, o que inclui a imprensa e organizações do terceiro setor. Assim, nos casos em que o público não tem acesso à totalidade das informações financeiras, como nos serviços de inteligência, é especialmente importante que haja órgãos externos de controle com total acesso às informações sigilosas.

O quarto fator pressupõe que algumas peculiaridades relativas aos serviços de inteligência aumentariam a probabilidade de mau uso de recursos públicos, o que ressalta ainda mais a necessidade de controle. Entre as peculiaridades mencionadas pelo autor, vale destacar:

- É difícil imputar valor ao resultado de atividades de inteligência. Por exemplo, como avaliar o valor de uma informação estratégica que não foi roubada, ou de um atentado terrorista que não se realizou? Dilemas similares ocorrem em atividades como defesa e segurança pública.
- É compreensível que informações sensíveis (p.ex., a identidade de um informante que corre risco de morte) fiquem restritas ao menor número de pessoas possível, mesmo dentro

⁵ Tal trabalho baseou boa parte do que será exposto neste capítulo, ressaltando que houve uma análise crítica e validação com obras de outros autores.



do próprio serviço. Porém, quanto menor o círculo de conhecimento, maior o risco de mau uso de recursos como, por exemplo, a invenção de informantes-fantasma.

- Podem surgir conflitos de interesse, pois certas decisões de inteligência são baseadas em critérios intangíveis e sem muito tempo para análise. Isso abre espaço para que fatores como ligações pessoais e confiança na aquisição de bens e serviços sejam usados como critério, o que gera risco de favorecimentos.
- Algumas operações sigilosas podem acabar gerando ativos e receitas não contabilizadas⁶. Por isso, órgãos de controle devem monitorar não somente as despesas, mas também os ativos e receitas.

O ciclo orçamentário de órgãos públicos envolve quatro etapas: 1) elaboração e apresentação; 2) aprovação legislativa; 3) execução; 4) avaliação e controle (SANCHES, 1993). Os serviços de inteligência em países democráticos estão sujeitos ao mesmo ciclo, embora este normalmente ocorra de forma paralela e acessado por um público mais restrito, de forma a preservar o sigilo das informações. Em geral, somente são tornados públicos os totais de recursos alocados aos serviços, sem maiores detalhes. Wills (2009) defende que, na maioria dos casos, muito mais informações poderiam ser publicadas, sem prejuízo à segurança nacional dos países e com ga-

nhos significativos em termos de transparência. A aprovação do Legislativo é feita por comissões específicas – em alguns casos pela mesma comissão responsável pelo controle das ações de inteligência e em outros por comissões criadas especificamente para esse fim. Na etapa de execução, é de vital importância que o órgão mantenha registros contábeis detalhados de todos os gastos. A publicação dos relatórios financeiros direcionados aos órgãos de controle interno e externo normalmente é feita em duas versões: uma pública, com supressão de informações consideradas sensíveis, e outra sigilosa, com acesso franqueado somente a quem tenha necessidade de conhecer. (WILLS, 2009)

Importante papel no controle financeiro é exercido pelas chamadas *Supreme Audit Institutions* (SAI), ou Instituições Superiores de Controle (ISC) utilizando o termo mais comum em português. Em alguns países esse órgão tem um modelo de “escritório” ou “autarquia”, como nos Estados Unidos e Reino Unido; outros adotam o modelo de “tribunal”, caso da França e do Brasil, com o Tribunal de Contas da União (TCU). As ISCs são o órgão externo máximo responsável pela avaliação e controle dos órgãos públicos, e isso inclui os serviços de inteligência.

Wills (2009) finaliza sua obra com algumas recomendações, as quais chama de “boas práticas”, e que de certa forma sintetizam o que o autor expõe ao longo de todo o trabalho.

⁶ Por exemplo, na década de 1980, a Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos (CIA) utilizou fundos gerados a partir do tráfico de armas ao Irã para financiar rebeldes na Nicarágua. (SKLAR, 1988)



Quadro 1: Recomendações de Boas Práticas de Controle Financeiro de Atividades de Inteligência

Orçamento e Relatórios Financeiros	Orçamentos de serviços de inteligência devem ser abrangentes, incluindo toda sua atividade financeira. A lei deve proibir os serviços de realizar atividades financeiras não incluídas no orçamento.
	Governos devem tornar público o maior número de informações possível sobre o orçamento dos serviços de inteligência, até o ponto que não prejudique a segurança pública e a segurança nacional.
	Os parlamentos devem fixar regras que digam quais informações financeiras (incluindo orçamentos e relatórios) devem ser tornadas públicas e quais devem permanecer sob sigilo.
	Serviços de inteligência devem preparar versões públicas de seus relatórios financeiros contendo o maior número de informações possível.
Controle Interno	Serviços de inteligência não devem estar isentos das leis que regulam os controles internos e mecanismos de auditoria nos órgãos públicos.
	Se a um serviço de inteligência for permitido desvios ocasionais das leis e regulamentos que regem o uso de recursos públicos, a autoridade a permitir tais desvios deve estar amparada por lei.
Controle Financeiro Externo	A lei deve exigir das ISCs que determinem se os relatórios financeiros dos serviços de inteligência estão justos e precisos, se as transações financeiras estão de acordo com as leis e regulamentos, e se os recursos públicos foram usados de maneira eficiente, agregando valor à sociedade. Para tanto, as ISCs devem ter poder de auditar todos os aspectos da atividade de inteligência, incluindo contas especiais relacionadas a operações sigilosas ou sensíveis.
	O Legislativo e as ISCs devem submeter as finanças dos serviços de inteligência ao mesmo nível de escrutínio aplicado aos outros órgãos públicos. O escrutínio deve ocorrer ao longo de todo o ciclo de orçamento, começando na análise das seções sigilosas das propostas de orçamento, até a revisão <i>ex post</i> e auditoria dos registros financeiros.
	A lei deve garantir aos órgãos de controle externo acesso a toda a informação que julgarem necessária, esteja essa informação dentro de um órgão de inteligência ou de qualquer outro ente público. Deve haver poderes suficientes para encorajar os órgãos a colaborar.
	Os parlamentos e as ISCs devem tomar medidas de proteção e salvaguarda dos conhecimentos classificados a que tiverem acesso. Essas medidas devem garantir que a informação será acessada apenas por quem tem necessidade de conhecer, que terá segurança física e tecnológica e que haja sanções para quem divulgá-las sem autorização.
	Membros das comissões parlamentares responsáveis pelo controle financeiro devem ter recursos humanos e tecnológicos suficientes para compreender as finanças dos serviços de inteligência, de modo a conduzir um escrutínio válido.
	Os parlamentos devem garantir que as ISCs possuam poderes suficientes, e devem promover a implementação das recomendações das ISCs pelos serviços de inteligência.
	Os parlamentos devem garantir que existam ligações entre os órgãos de controle externo, de modo que os resultados de revisões <i>ex post</i> e auditorias possam ser usadas para embasar futuras propostas de orçamento.
Comissões parlamentares responsáveis pelo controle financeiro de serviços de inteligência devem dialogar efetivamente com as ISCs. Isto deve incluir: revisar seus relatórios, realizar reuniões, e garantir que as ISCs possuam poderes e recursos suficientes para auditar os serviços de inteligência.	
Os parlamentos e as ISCs têm a responsabilidade de manter a sociedade informada quanto a seu controle sobre os serviços de inteligência. Eles devem preparar versões públicas de suas ações e fazer relatórios periódicos de suas atividades.	

Fonte: adaptado de Wills (2009)

Estas recomendações encontram ressonância nos trabalhos de outros autores. Hannah, O'Brien e Rathmell (2005), bem como Ball, Bouta e Goor (2003), afirmam que as comissões de controle

parlamentares e as ISCs tenham total acesso às informações orçamentárias dos serviços de inteligência. O princípio adotado por Wills (2009) de que toda informação deve ser tornada pública,



até o limite de não causar prejuízo à segurança nacional, nada mais é que um desdobramento dos princípios de *accountability* e transparência discutidos nos capítulos anteriores.

O avanço na accountability e transparência dos Serviços de Inteligência contribui para a dispersão de mitos e aumento da confiança nessas instituições, tanto por parte do público em geral quanto pelo próprio governo

Considerações Finais

Este artigo buscou fazer um avanço inicial sobre o estudo do controle financeiro da inteligência, não sem antes fazer uma revisão a respeito dos temas de *accountability*, a compatibilidade entre democracia e serviços de inteligência, e a importância dos mecanismos de controle para essa compatibilidade.

Muito ainda há a ser estudado sobre o tema, tanto em profundidade quanto em

amplitude. Além dos estudos teóricos, há um enorme potencial, num segundo momento, para a realização de estudos práticos, especialmente quanto à adequação dos órgãos de inteligência e segurança no Brasil aos elementos tidos como referência internacional. Em um terceiro momento, tais estudos podem resultar em diagnósticos e sugestões para o bom controle financeiro das atividades de inteligência.

O avanço na *accountability* e transparência dos Serviços de Inteligência contribui para a dispersão de mitos e aumento da confiança nessas instituições, tanto por parte do público em geral quanto pelo próprio governo (BRUNEAU; MATEI, 2010; WILLS, 2009). Isso é especialmente importante no Brasil, cujos Serviços de Inteligência ainda carregam um estigma de terem servido a regimes autoritários, e onde o Estado é visto por grande parcela da população como perdulário e ineficiente. Assim, a busca pelo estado da arte da governança democrática deve ser do interesse da sociedade, dos governos e dos próprios serviços de inteligência.

Referências

BALL, Nicole; BOUTA, Tsjear; GOOR, Luc Van de. *Enhancing democratic governance of the security sector: An institutional assessment framework*. Rijswijk/Holanda: Ministry of Foreign Affairs, 2003.

BORN, Hans; MESEVAGE, Gabriel Geisler. Introducing Intelligence Oversight. In: BORN, Hans; WILLS, Aindan. *Overseeing Intelligence Services – A Toolkit*. Genebra, Suíça: DCAF, 2009.

BRUNEAU, Thomas; MATEI, Florina. Intelligence in the Developing Democracies: The Quest for Transparency and Effectiveness. *Oxford Handbooks Online*, Oxford, 2010. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195375886.001.0001/oxfordhb-9780195375886-e-0045>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

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.



CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de Inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CEPIK, Marco. Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 67-113, 2005.

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

GONÇALVES, Joannisval Brito. Quem vigia os vigilantes? O controle da atividade de inteligência no Brasil e o papel do poder legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 187, p. 125-136, jul./set. 2010.

HANNAH, Greg; O'BRIEN, Kevin; RATHMELL, Andrew. *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*. Cambridge/Reino Unido: RAND Europe, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa no Setor Público Brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010.

MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 11-29, Fev. 2007.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, nº 44, 1998.

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.

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.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n.4, p. 54-76, 1993.

SKLAR, Holly. *Washington's war on Nicaragua*. Cambridge/MA/EUA: South End Press, 1988.

WILLS, Aidan. Financial Oversight of Intelligence Services. In: BORN, Hans; WILLS, Aidan. *Overseeing Intelligence Services – A Toolkit*. Genebra, Suíça: DCAF, 2009.

