

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

CHRISTIANO AMBROS

**INTELIGÊNCIA GOVERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA:
FATORES COGNITIVOS E INSTITUCIONAIS NA EXPLICAÇÃO DE
FALHAS E DILEMAS DE EFETIVIDADE**

Porto Alegre

2011

CHRISTIANO AMBROS

**INTELIGÊNCIA GOVERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA:
FATORES COGNITIVOS E INSTITUCIONAIS NA EXPLICAÇÃO DE
FALHAS E DILEMAS DE EFETIVIDADE**

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Marco Aurélio Chaves
Cepik

Porto Alegre

2011

CHRISTIANO AMBROS

**INTELIGÊNCIA GOVERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA:
FATORES COGNITIVOS E INSTITUCIONAIS NA EXPLICAÇÃO DE
FALHAS E DILEMAS DE EFETIVIDADE**

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Banca Composta em: Porto Alegre, 23 de novembro de 2011.

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik – Orientador

Prof. Dr. Carlos Schimidt Arturi

Prof. Dr. José Miguel Quedi Martins

Prof. Dr. Erico Duarte

AGRADECIMENTOS

Creio que o primeiro agradecimento deva ser direcionado ao amigo e orientador Prof. Dr. Marco Cepik, cujo exemplo, apoio e incentivo tornam qualquer jornada menos turbulenta e mais clara; contudo, não menos desafiadora.

Em segundo lugar, agradeço a presença harmoniosa da minha família, dos meus amigos e da minha namorada, Stéphanie.

Agradeço ainda,

aos caros Prof. Dr. Carlos Schimidt Arturi, Prof. Dr. José Miguel Martins e Prof. Dr. Érico Durte pela pronta disponibilidade em participar da Banca de Avaliação.

aos colegas de mestrado e da Equipe Cepik (NERINT, CEGOV, ISAPE e etc.), em especial aos amigos de sempre: Pedro Borba e Ana Júlia Possamai.

aos novos colegas do GT Inteligência Governamental (CEGOV) - Bruno Kern, Gustavo Moller e Gustavo Vernier -, cujo trabalho vem dando bons frutos e que me deram razões para acreditar na continuidade de uma positiva parceria acadêmica

Por fim, agradeço

à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

RESUMO

O objetivo do artigo apresentado é analisar dilemas de efetividade na atividade de Inteligência Governamental. Explorando a literatura sobre falhas de inteligência e surpresa estratégica, avançamos em um campo pouco explorado pelos Estudos de Inteligência no Brasil: os aspectos cognitivos dos analistas de inteligência e as relações entre a comunidade política e a comunidade de inteligência. Primeiramente discorremos sobre os desafios de se avaliar a Inteligência Governamental como política pública, em especial no que se refere à dimensão da efetividade. Na segunda sessão abordamos os principais vieses cognitivos e heurísticas possíveis de ocorrer durante a análise de inteligência. A terceira sessão trata das tensões relacionais características entre a esfera política e a comunidade de inteligência e como essa relação afeta no resultado final da atividade de inteligência. Nas considerações finais apontamos para os limites e possibilidades das reformas organizacionais e procedimentais no que se refere à efetividade dos sistemas de inteligência.

Palavras-Chaves: Inteligência Governamental – Falhas de Inteligência – Efetividade – Heurísticas – Vieses Cognitivos – Comunidade Política – Reformas de Agências de Inteligência

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the effectiveness' dilemmas of government intelligence activities. Exploring the literature on intelligence failures and strategic surprise, we move towards a little explored field on Brazilian Intelligence Studies: the cognitive aspects of intelligence analysts and the relations between the political community and the intelligence community. First we balance the challenges of evaluating government intelligence as public policy, particularly regarding the effectiveness dimension. In the second session, we discuss the main cognitive biases and heuristics that can occur during intelligence analysis. The third section discusses the typical relational tensions between the political sphere and the intelligence community and how that relationship affects the final result of intelligence activity. In the concluding remarks, we point to the limits and possibilities of organizational and procedural reforms on the effectiveness of intelligence systems.

Key-Words: Governmental Intelligence – Intelligence Failures – Effectiveness – Heuristics – Cognitive Bias – Politics – Polity – Reforms on Intelligence Agencies

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
ESTUDOS DE INTELIGÊNCIA: DIÁLOGOS COM A CIÊNCIA POLÍTICA, ESTUDOS ESTRATÉGICOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS	9
ESTUDOS DE INTELIGÊNCIA: ABORDAGENS ANGLO-SAXÔNICAS.....	14
ESTUDOS DE INTELIGÊNCIA NA AMÉRICA DO SUL.....	18
OBJETIVOS DO ARTIGO	22
INTELIGÊNCIA GOVERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA: FATORES COGNITIVOS E INSTITUCIONAIS NA EXPLICAÇÃO DE FALHAS E DILEMAS DE EFETIVIDADE	30
INTRODUÇÃO	31
INTELIGÊNCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA: DESAFIOS NA DIMENSÃO DA EFETIVIDADE.....	33
ASPECTOS COGNITIVOS: RISCOS INERENTES AO PROCESSAMENTO DE INFORMAÇÕES	39
TENSÕES ENTRE A COMUNIDADE POLÍTICA E A COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA	50
CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS.....	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS	72

INTRODUÇÃO

Este trabalho está dividido em três grandes partes¹. Nesta introdução, que se constitui na primeira parte do trabalho, procuramos apresentar uma revisão bibliográfica, considerando três tópicos principais: i) primeiro, os pontos de intersecção da agenda dos Estudos de Inteligência com a literatura da Ciência Política, Relações Internacionais e Estudos Estratégicos, procurando mostrar em que medida os pesquisadores da atividade de inteligência incorporam *insights* destes três campos do conhecimento; ii) segundo, o modo como geralmente é desenvolvida a pesquisa sobre Inteligência nos Estados Unidos e no Reino Unido, cuja produção acadêmica sobre o tema é a mais consolidada e extensa que há; iii) terceiro, o estado da arte da pesquisa acadêmica dos Estudos de Inteligência na América do Sul, considerando os principais autores da Argentina, Brasil, Chile e Equador. Em seguida, apresentamos os objetivos gerais do artigo a ser apresentado como requisito parcial para a obtenção de título de mestre em Ciência Política.

A segunda parte constitui-se no artigo, intitulado “Inteligência Governamental como Política Pública: Fatores cognitivos e institucionais na explicação de falhas e dilemas de efetividade”. O objetivo principal do artigo é auxiliar na construção de um corpo teórico-conceitual para os Estudos de Inteligência brasileiros no que diz respeito à dimensão da efetividade dos serviços de inteligência. Nesse sentido, exploramos as heurísticas e os vieses cognitivos que podem influenciar na análise de inteligência e os pontos de fricção na relação entre os tomadores de decisão e a comunidade de inteligência. Finalmente, a terceira parte trata das considerações finais e dos próximos passos na constituição de uma agenda de pesquisa sistematizada no que se refere à efetividade dos sistemas de inteligência.

¹ O trabalho foi estruturado seguindo os termos do Artigo 3º, Parágrafo Único, da Resolução nº 93-2007 da Câmara de Pós Graduação da UFRGS.

Estudos de Inteligência: Diálogos com a Ciência Política, Estudos Estratégicos e Relações Internacionais

Peter Gill (2009:208) afirma que se é comumente aceito que a inteligência representou a dimensão perdida dos registros históricos da política internacional e doméstica por muitos anos, ao menos até o fim da Guerra Fria, as circunstâncias mudaram significativamente desde lá. A crescente visibilidade da Inteligência nos processos decisórios governamentais, assim como os avanços na transparência da máquina pública dos países em geral e as repercussões do discutido poder fiscalizador da mídia investigativa são fatores que têm direcionado a atenção da opinião pública, dos políticos, e, em especial, da academia para os assuntos ligados à Inteligência. Todas essas variáveis fizeram que houvesse progressos no campo dos Estudos de Inteligência.

Entretanto, mesmo com esses avanços, os Estudos de Inteligência ainda carecem de muitas qualificações que os firmem como um campo do conhecimento bem fundamentado. A explicação para a baixa densidade teórica e metodológica pode ser encontrada nas duas tradições de pesquisa mais fortes no campo, a inglesa, de corte mais histórico, e a norte-americana, mais político-institucional, porém fortemente concentrada no caso peculiar dos Estados Unidos. Como a área se expõe pouco ao debate interdisciplinar e os assuntos pesquisados pelos Estudos de Inteligência são considerados muito herméticos, resulta que há pouca produção científica sobre os temas de inteligência governamental em outros campos disciplinares. Se em termos de estudos internacionais existe uma grande lacuna teórica e abordagens comparativas consistentes, no âmbito brasileiro os Estudos de Inteligência são pouquíssimo desenvolvidos, com raros pesquisadores e estudiosos interessados neste assunto, que é tão importante tanto para o desenvolvimento estatal brasileiro quanto para o seu progresso político democrático.

Considerando o vazio existente nos Estudos de Inteligência quanto à teorização, qualquer trabalho que vá em direção ao fim de ajudar a construir um corpo teórico consistente e científico, com um princípio metodológico robusto, possui intrinsecamente uma justificativa válida para o seu desenvolvimento. Além disso, se esta busca por uma maior consistência teórica estiver vinculada e desenhada dentro da preocupação existente das dimensões da efetividade e legitimidade dos serviços de inteligência, mais útil a pesquisa se torna, tanto para os acadêmicos, estudiosos e público em geral quanto

para os próprios praticantes de Inteligência, que poderão agregar novas formas de analisar o seu próprio ofício.

É dentro das dimensões da efetividade e da legitimidade que os Estudos de Inteligência assemelham e dialogam a sua agenda de pesquisa com outras agendas presentes na Ciência Política. Os sistemas de inteligência são um aparato permanente da máquina estatal contemporânea e instrumento de poder necessário para a sobrevivência do Estado de Direito e da democracia representativa para qualquer país que se proponha soberano em um sistema internacional anárquico e de “*self-help*”. Ademais, dentro da lógica democrática ocidental, compreende-se que qualquer atividade do Estado há de passar pelo crivo do controle democrático e pelos princípios de eficiência e efetividade. A partir desse pressuposto das ações estatais que podemos analisar a atividade de Inteligência Governamental como Política Pública.

Em quase todos os países onde os Estudos de Inteligência estão desenvolvidos ou se desenvolvendo, o primeiro traço de interesse da Ciência Política para com as agências de inteligência costuma a surgir após escândalos ou crises: no primeiro caso, os escândalos geralmente estão relacionados à acusações de abusos de poder e desrespeito aos direitos civis e humanos por parte dos serviços secretos; no segundo caso, as crises são decorrentes de graves falhas de inteligência, em especial de surpresas estratégicas que colocam em xeque a segurança nacional.

As ditaduras militares da América Latina deixaram uma marca extremamente negativa no que se refere a qualquer tipo de atividade secreta do Estado. Ainda que os graus de brutalidade da repressão dos diferentes regimes tenham sido diferentes, o funcionamento prioritário dos serviços de inteligência – nomeados serviços de informações na época – como polícia política e a ênfase no controle e neutralização dos inimigos internos, os “subversivos”, foi uma característica predominante em todos os países. A transição democrática fez com que a maior parte da preocupação política e acadêmica se voltasse, com razão, para a adequação dos serviços de inteligência ao novo regime. Entretanto, por vezes, este movimento foi balisado por certo preconceito e desconhecimento da atividade em si e de sua importância estratégica para o Estado. O resultado prático foi a extinção da inteligência como atividade permanente do Estado – como foi o caso brasileiro durante alguns anos da década de 1990 – e a criação de uma

cultura avessa aos serviços secretos tanto na opinião pública quanto na comunidade acadêmica.

Este estado das coisas começou a se modificar quando se cientistas sociais e cientistas políticos começaram a estudar mais sistematicamente os serviços de inteligência. Nesse sentido, as lentes neoinstitucionalistas da Ciência Política, principalmente com os trabalhos de Marco Cepik (2003) e Priscila Brandão (2010), contribuíram muito para a avaliação pragmática dos serviços de inteligência. Conforme Brandão (2010, 2):

Ainda que este tipo de preocupação seja extremamente importante para a consolidação dos valores democráticos, a análise institucional, que busca enfatizar questões relacionadas às suas missões e capacidades, é igualmente importante, uma vez que é a partir da definição destes mandatos que se consegue estabelecer as fronteiras entre o que é legal e justificável, e o que é ilegal dentro desta área. Daí a importância de se priorizar a institucionalização dos serviços nacionais civis de inteligência e analisar não apenas a sua compatibilidade com o novo contexto democrático, mas também o seu potencial diante dos novos desafios impostos pelo cenário internacional.

Nesse sentido, no que toca as Relações Internacionais e os Estudos Estratégicos, é importante apontar que o período da Guerra Fria envolveu a atividade de inteligência em um manto do mistério que fazia com que a maior parte dos estudos beirasse a especulação. Durante os anos 1990, uma variedade de fatores interligados trouxe a inteligência parcialmente para fora da escuridão. A razão disso vem principalmente da percepção de que as ameaças à segurança tomavam formas como o crime organizado e o tráfico ilegal, do interesse nos métodos de inteligência por diversos estados e agências corporativas e do rápido crescimento de tecnologias que facilitavam a coleta, o processamento e arquivamento de informações. Estes fatores foram fortemente reforçados pelo 11/9 e pelos ataques que se seguiram em Bali, Madrid, Istambul e Londres (GILL, 2009, 209). Além disso, nunca antes na história a Inteligência foi tão central e visível em nossas vidas quanto agora (PHYTHIAN, 2009, 54).

Todavia, a Inteligência não figura nos trabalhos teóricos da maior parte dos estudiosos das relações internacionais, e não está nos principais debates teóricos entre realistas, liberais institucionais, construtivistas e pós-modernistas. É interessante notar que, enquanto existe uma suposição implícita (e, às vezes, explícita) que os estudos de inteligência caem no campo realista de estudo, pesquisadores neo-realistas

contemporâneos têm ignorado amplamente a inteligência em suas reflexões (SCOTT&JACKSON, 2004, 147).

Os serviços de inteligência deveriam aparecer como uma variável fundamental para um esforço consistente de se compreender a dinâmica da política internacional atual e a reorganização das relações de poder na estrutura mundial que vem ocorrendo. Isto não significa dizer que os sistemas de inteligência aparecem como uma nova variável dentro do contexto atual. Além de a espionagem ser conhecida como a “segunda profissão mais antiga do mundo”, a história nos mostra que, de forma mais ou menos intensa, a inteligência, ainda que algumas vezes não institucionalizada, sempre foi um instrumento de poder dos governantes de qualquer unidade política.

Significa afirmar que se por um lado há a ampliação do tamanho dos sistemas de inteligência e da sua responsabilidade perante os novos setores securitizados - como o meio ambiente- e como linha de frente no combate às novas ameaças, principalmente o terrorismo, por outro há a percepção de que os assuntos de “inteligência e segurança estão mais proeminentes do que nunca no discurso político ocidental assim como na consciência da opinião pública” (SCOTT & JACKSON, 2004, 139). O fato do Presidente dos EUA gastar a sua primeira hora de cada dia de trabalho com os seus chefes de inteligência e do Primeiro Ministro da Grã-Bretanha fazer impropriedade uso público da inteligência para legitimar a sua política externa atestam o fato da inteligência ser profunda e visível na conduta atual das relações internacionais, além de estar presente em um amplo leque questões como contra-terrorismo à missões de paz da ONU (ANDREW, 2004, 172).

Mais ainda, progressos recentes na abertura de arquivos secretos, acelerados pelo fim da guerra fria e pelas mudanças de atitude dos oficiais quanto à secretividade e quanto à função da segurança e dos serviços secretos, têm facilitado a pesquisa e o entendimento no debate (SCOTT&JACKSON, 2004:140). Durante a Guerra Fria, os serviços secretos eram essenciais para a política internacional de um mundo bipolar marcado pela incerteza e insegurança em relação ao bloco adversário, todavia, considerando-se a lacuna vazia dentro da teorização dos Estudos de Inteligência quanto a este período, podemos perceber tal situação como uma consequência da falta de fontes informacionais confiáveis e oficiais ao acesso dos estudiosos da época.

Uma vez que a Guerra Fria terminou, as potências ocidentais tornaram-se mais abertas à discussão de inteligência, e a democratização das antigas repúblicas do bloco soviético, assim como o fim de ditaduras na América Latina a partir dos 1980s, foram acompanhadas do crescimento no volume de publicações oficiais, geralmente no contexto de inquéritos em abusos de poder dos antigos regimes (GILL, 2010, 43). Além disso, existe uma maior presença da mídia investigativa nesses assuntos, mais possibilidades de ampla disseminação de informações através da horizontalização cada vez mais abrangente das tecnologias da informação e maior controle externo destas instituições².

Enquanto acadêmicos desenvolveram diferentes conceitos teóricos para explicar outros instrumentos das relações internacionais – por exemplo, armas, comércio e diplomacia – a separação das ações encobertas dos meios tradicionais da política externa significa que estes mesmos conceitos não foram aplicados às ações encobertas. Existe uma necessidade clara de localizar as ações encobertas dentro do estudo das relações internacionais em geral e dentro dos estudos de inteligência em particular. Isto impõe um interessante desafio aos teóricos de inteligência porque considerar ações encobertas como missão da inteligência significa que a inteligência pode ser melhor entendida como uma ferramenta para executar política assim como para informar a política (SCOTT&JACKSON, 2004:142).

Portanto, além da variável “sistemas de inteligência” se apresentar mais presente na dinâmica internacional, as formas de verificar a sua participação no sistema através do acesso a mais fontes de informação ampliaram-se a ponto de permitir uma possível tentativa bem-sucedida de incluí-la na teorização das relações internacionais e dos Estudos Estratégicos. Dessa forma, é importante aproximar os Estudos de Inteligência às Relações Internacionais e aos Estudos Estratégicos, de forma a fortalecer as teorias explicativas de ambos os campos do conhecimento. Para isso, devemos enfrentar a raiz do problema, ou seja, a dissonância cognitiva existente entre os estudiosos das três

² Apesar de o 11 de setembro ter afrouxado o controle parlamentar às atividades de inteligência nos EUA, com a instituição do *Patriot Act* pelo executivo, que na prática enfraqueceu o *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) da década de 70, o parlamento vem batalhando de diversas maneiras para recuperar a capacidade de supervisão perdida, o que representa um anseio de grande parte da população norte-americana no momento posterior à histeria antiterrorista dos primeiros anos do pós-11 de setembro. Além disso, nos países pouco ou não envolvidos na Guerra ao Terror, como é o caso do Brasil, na maioria das vezes, o que se percebe é um avanço no controle e na supervisão externa dos serviços de inteligência. Assim, em uma perspectiva geral, o controle externo às agências de inteligência vem sendo aprimorado ao redor do mundo.

comunidades epistêmicas em questão: das Relações Internacionais, dos Estudos Estratégicos e dos Estudos de Inteligência. O desafio é a dificuldade em adaptar as noções tradicionais das relações internacionais e da história política para levar em conta as informações agora disponíveis do papel das agências de inteligência (ANDREW, 2004:174).

Estudos de Inteligência: abordagens anglo-saxônicas

Desde 1975, a literatura acadêmica sobre inteligência governamental tem florescido no mundo anglo-saxão de forma acelerada. Nos Estados Unidos, esse crescimento foi estimulado pela preocupação pública quanto às falhas e escândalos de inteligência: espionagem doméstica ilegal, descoberta em 1975, e o estabelecimento Comitê “Pike” de Investigação do Congresso e o Comitê “Church” de Investigação do Senado; as controversas operações encobertas expostas durante o escândalo dos Iran-Contra, em 1987; casos de traição dentro da Agência Central de Inteligência (CIA) e do Bureau Federal de Investigação (FBI), revelados em 1994 e 2001, respectivamente; o choque ocasionado pelos ataques terroristas em território nacional em 2001; e a predição supostamente errônea que o Iraque possuía Armas de Destruição em Massa (ADMs) em 2002. No ápice destes trágicos eventos, relatórios volumosos escritos por comissões governamentais de investigação foram seguidos por livros e artigos de acadêmicos (e não acadêmicos) que comentavam os escândalos e as falhas, ofereciam propostas de reformas e mesclavam dados com teoria para entender melhor o lado “negro” do governo” (JOHNSON, 2010, 4).

Ainda assim, a disciplina dos estudos de inteligência investiu relativamente pouco tempo em esforços de teorização até o momento (GILL, 2010, 43). Todavia, o objetivo do estudo acadêmico deveria capacitar os pesquisadores a explicar porque a inteligência funciona (ou não) de determinada forma, e generalizar além do particular para alcançar algo útil para oferecer sobre futuras políticas e práticas. Nesse sentido, é importante que o estudioso mantenha em mente as profundas implicações éticas envolvidas neste campo de estudo – a inteligência é capaz de produzir tanto benefícios como prejuízos. Dado o segredo, a incerteza e a complexidade que caracteriza o campo da inteligência, predições são impossíveis; portanto, recomendações precisam avançar modestamente, conhecendo a alta probabilidade de efeitos perversos e inesperados (GILL, 2010, 44). A inteligência é repleta de paradoxos.

Reconhecidamente, a literatura estadunidense sobre inteligência possui um viés voltado à ciência política, procurando compreender processos, instituições e produtos. Em contraste, as abordagens históricas, com intensa utilização de documentação oficial e entrevistas, têm sido enfatizadas pelos acadêmicos ingleses, com algumas exceções pontuais, como Gill (1994; 2007; 2009; 2010), Marrin (2009) e Phythian (2009). Ademais, as abordagens teóricas e os conceitos desenvolvidos em cada país, em parte, refletem a própria forma como as agências de inteligência são institucionalizadas em cada Estado, e, segundo Davies (2009, 12), como a cultura estratégica da inteligência é desenvolvida e internalizada. Davies (2009) sugere que qualquer teoria de inteligência robusta deve reconhecer que existem idéias nacionais de inteligência que competem entre si, e que elas possuem conseqüências diretas tanto na institucionalização como na operacionalização das atividades de inteligência. Nesse sentido, o autor coloca que:

Virtualmente toda a teoria de inteligência poderia ser considerada uma referência à Sherman Kent. A sua convicção de que a inteligência deveria ser uma disciplina analítica com bases amplas é incorporada em sua máxima “inteligência é conhecimento”, que lançou os precedentes para grande parte dos debates subseqüentes. Desde os dias de Kent, muitas abordagens alternativas sobre inteligência foram sugeridas por sucessivos autores. Na obra *Intelligence Power in Peace and War*, o acadêmico britânico e ex-oficial de inteligência Michael Herman procurou apresentar a conceitualização de inteligência como um espectro, que ia desde definições amplas que abordavam a inteligência como “análise de todas as fontes” (*all-source analysis*), tipificada pela visão de Kent, até as interpretações restritas que focavam na coleta de inteligência, particularmente as operações encobertas. Herman notou que as interpretações amplas tendiam a ser utilizadas pelos escritores dos Estados Unidos e as abordagens estreitas pelos britânicos (**tradução nossa**).

Lowenthal (2006) é um dos mais proeminentes estudiosos de inteligência dos Estados Unidos e, a partir de seus *insights* como praticante e como acadêmico, pautou o debate sobre a atividade dos serviços secretos estadunidenses. Sua principal contribuição foi diferenciar a conceitualização da inteligência como organização, produto e processo: i) inteligência como organização considera as diferentes unidades dos sistemas de inteligência que desempenham as suas diferentes funções; ii) a inteligência como produto está relacionado aos *outputs* que decorrem de cada uma dessas unidades, em especial as análises e estimativas de inteligência, mas, em alguns casos especiais, as próprias operações encobertas de coleta de informações; e iii) a inteligência como processo pode ser encarada como os meios pelos quais certos tipos de informação são requeridas, coletadas, analisadas e disseminadas, assim como a forma pela qual determinadas ações encobertas são concebidas e conduzidas. Sinteticamente,

“o termo processo de inteligência se refere aos passos ou estágios na inteligência, dos tomadores de decisão percebendo a necessidade por informação até a entrega a eles do produto analítico pela comunidade de inteligência (**tradução nossa**)” (LOWENTHAL, 2006, 54).

A partir da perspectiva da inteligência como processo, a metodologia do ciclo de inteligência predominou nos Estudos de Inteligência estadunidense. O ciclo constitui-se em cinco fases: planejamento e direção, coleta, processamento, produção e análise, e disseminação. Cada fase envolve comportamentos que geralmente são levados em conta pelos teóricos de inteligência. Entretanto, é importante ser cauteloso para com o uso do ciclo de inteligência para a consideração de propostas de reformas e políticas, pois ele serve mais como um instrumento analítico para a compreensão teórica da inteligência do que como um espelho que reflete a realidade rotineira da atividade. O ciclo de inteligência é menos uma série de fases perfeitamente integradas, uma levando a outra, do que uma matriz complexa de interações muitas vezes desconexas entre oficiais de inteligência e os decisores que eles servem. “Esta matriz- um intrincado composto de relações humanas e burocráticas – é caracterizado por interrupções, correções intermediárias e múltiplos ciclos de retroalimentação e *feedbacks* (**tradução nossa**)” (JOHNSON, 2008, 34).

Como abordagem pedagógica, o ciclo de inteligência tem sido amplamente utilizado pelos estadunidenses. Os últimos três *handbooks* da área de inteligência separam os seus artigos a partir da lógica do ciclo. O estadunidense Loch K. Johnson (2007), uma das principais referências nos Estudos de Inteligência, organizou o *handbook* publicado pela Routledge em 6 partes, sendo que três delas se referem especificamente a algum dos estágios do ciclo. Três anos depois, o mesmo autor editou o *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* (2010), dividindo os assuntos pela mesma lógica através das 850 páginas da obra. Interessante notar que, em contraste, outro importante *handbook* dos Estudos de Inteligência, organizado pelos ingleses Christopher Andrew e Richard J. Aldrich e pelo canadense Wesley K. Wark em 2009, reserva somente uma de quatro sessões para as abordagens diretamente relacionadas com o ciclo de inteligência.

Considerando a abordagem inglesa para os Estudos de Inteligência, a maior parte dos trabalhos se centra na análise histórica e buscam explicar como a atividade se

desenvolveu, seus processos de institucionalização, os métodos de coleta e uso da informação, as operações específicas e as tecnologias utilizadas, as diferenças entre Inteligência e Contra-inteligência, a análise da informação e a elaboração da inteligência e as falhas de inteligência (KAHN, 2009, 27).

Além disso, como já foi apontado acima, em geral, os ingleses vêm a inteligência tanto dentro da lógica de poder quanto dentro da perspectiva do conhecimento. As principais contribuições da inteligência como poder estão na obra de Michael Herman (1999) e de Gill (1994). A partir da concepção da inteligência como poder, Gill (2010, 45) afirma que a disciplina dos Estudos de Inteligência não precisa reinventar a roda: existem inúmeras abordagens teóricas dentro das ciências sociais que podem ser empregadas para aumentar a compreensão sobre a inteligência. De modo geral, a inteligência pode ser vista como uma subcategoria da vigilância: uma prática social pervasiva, que combina processos do conhecimento e de poder e constitui-se no coração de todo o gerenciamento de risco. Especificamente, para Gill (2009, 214) a inteligência é predominantemente atividades secretas – monitoramento, coleta, análise, disseminação e ação – cujo objetivo é aumentar a segurança e/ou manter poder relativo em relação à competidores através da previsão de ameaças e oportunidades. Para distinguir a inteligência de uma miríade de outras práticas de gerenciamento do conhecimento, nota-se que seu objetivo é a segurança, alguns dos seus elementos serão conduzidos em segredo e, por que ela é sempre relativa a outros, provocará resistência. (GILL, 2010, 45).

Atualmente, a área de maior expansão dos Estudos de Inteligência, tanto nos EUA como no Reino Unido, é acerca do uso e destino da informação. Isto se dá por que existe a necessidade e a urgência dos tomadores de decisão frente à constante demanda de processar, analisar e difundir a Inteligência. A partir daí que o método deve facilitar a identificação, a descrição e a análise das interrelações dos atores e as possíveis interferências que podem distorcer a Inteligência (RIVERA & BARREIRO, 2010, 31). O desenvolvimento de metodologias para aprimorar a atividade de análise de inteligência e para solucionar problemas de relacionamento entre a comunidade política e a comunidade de inteligência é essencial para se entender as dinâmicas da inteligência, buscando melhorar sua efetividade e fortalecer sua legitimidade.

Estudos de Inteligência na América do Sul

Os estudos sobre os serviços de inteligência na América do Sul estiveram historicamente marcados pelo legado das ditaduras militares que governaram a maior parte dos países da região durante a segunda metade do século XX. Durante este período, os serviços secretos dos países serviram como polícias políticas, que buscavam reprimir os elementos “subversivos” dentro da ótica dominante da Doutrina de Segurança Nacional. Conforme coloca Brandão (2010, 15):

Mascaradas pelo termo *Informações*, e em alguns países, por *Inteligência* mesmo, operações de segurança e combate ao inimigo interno foram implementadas, fazendo com que nos órgãos similares latino-americanos, as funções policiais repressivas não se distinguissem das tarefas de inteligência. Caracterizadas pela centralização das tarefas de repressão, agências civis e militares adquiriram poder e autonomia e se transformaram nas principais responsáveis pela identificação dos ‘inimigos do Estado’ e por sua conseqüente neutralização e eliminação.

O número de presos políticos, torturados, desaparecidos e assassinados é bastante distinto entre os países da América do Sul; todavia, foi o suficiente para dogmatizar – tanto na opinião pública, quanto, por muitas vezes, na comunidade política e acadêmica - os serviços secretos como inerentemente prejudiciais aos direitos civis e humanos e incompatíveis com ideais democráticos. Nesse sentido, Rivera (2010, 9) coloca que, durante décadas, por ser considerado uma profissão espúria, a inteligência foi negligenciada nos estudos acadêmicos sul-americanos, não tendo reconhecido o seu valor especializado e sua vinculação com importantes debates relacionados às democracias.

Durante as transições democráticas no continente sul-americano, o pouco interesse que houve das Ciências Sociais e da Ciência Política foi em relação à análise de acontecimentos conjunturais particulares e reações a escândalos midiáticos. Os escândalos relacionados aos procedimentos dos serviços de inteligência provocaram estudos que examinavam isoladamente as organizações como um fenômeno do poder repressivo mais do que como uma instância que obedece a lógicas institucionais do Estado (RIVERA & BARREIRO, 2010, 35). Além dos maus olhos com que a inteligência era vista, ainda havia – e continua havendo - a dificuldade, ou até mesmo a impossibilidade, de acessar livremente fontes confiáveis por parte do pesquisador. A exigência de rigorosidade teórica e metodológica das ciências sociais levou os acadêmicos, por um lado, a divagar conceitualmente e produzir estudos puramente descritivos, e, por outro, a produzir relatos exagerados, carregados de situações obtidas

a partir de entrevistas com estava inserido na comunidade de inteligência e com poucos critérios analíticos científicos (RIVERA & BARREIRO, 2010, 27).

As transformações nas doutrinas de segurança e defesa que ocorreram nos países sul-americanos com o fim da Guerra Fria, conjugadas à crescente ênfase da ação estatal com relação a ameaças não-tradicionais – como o crime organizado, o narcotráfico e o terrorismo – produziu mudanças nos sistemas de inteligência, e, por conseguinte, modificou a perspectiva dos Estudos de Inteligência. Este giro de aparência reformadora propiciou discursivamente uma onda de reformas estruturais dos sistemas de inteligência na América do Sul. Essas reformas introduziram os esforços em relação à profissionalização dos serviços de inteligência e uma gama de especializações em certas áreas, à incorporação de analistas civis com formação em diversas disciplinas, aos controles democráticos e *accountability* e ao fortalecimento da coordenação entre agências distintas (RIVERA & BARREIRO, 2010, 35-36). Além disso, durante a década de 90 houve a abertura de arquivos confidenciais, o que proporcionou uma rica fonte, ainda que limitada, de material documental disponível para análise. Nesse sentido, aprofundaram-se os esforços acadêmicos para a análise, sob perspectiva histórica, da lógica procedimental e política dos serviços secretos durante os regimes ditatoriais e dos processos institucionais e normativos pelos quais os serviços de inteligência vinham passando desde a transição democrática.

Um dos primeiros pesquisadores no Brasil a tratar os serviços de inteligência como objeto de pesquisa de forma sistemática, teoricamente robusta e metodologicamente consistente foi Marco Cepik. Sua tese doutoral, defendida em 2001, trata dos dilemas da legitimidade e da efetividade durante o processo de institucionalização dos serviços de inteligência dentro da máquina burocrática estatal. A extensa revisão teórica, principalmente da literatura anglo-saxã, e densa abordagem histórica do desenvolvimento institucional dos sistemas de inteligência fez com que a obra calcasse importantes avanços na teorização dos Estudos de Inteligência no Brasil e se constituísse tópicos relevantes para uma agenda de pesquisa ampliada.

A agenda de pesquisa lançada a partir da ótica das dimensões de agilidade e transparência desdobrou-se em três tópicos principais: i) os processos de institucionalização dos sistemas de inteligência e a análise das modificações normativas ocorridas nos mandatos legais, focando principalmente a relação entre o tipo de

transição democrática e a natureza das agências de inteligência; ii) os dilemas e as relações entre as agências de inteligência e os regimes democráticos, dentro da perspectiva do desenvolvimento de mecanismos de controle democrático e procedimentos de *accountability*; iii) e o desafio da profissionalização dos oficiais de inteligência e na construção de sistemas de inteligência cada vez mais capazes.

A tese de doutorado de Priscila Brandão, concluída em 2005, é de extrema relevância dentro dos Estudos de Inteligência no Brasil, na medida em que procura abarcar os três tópicos acima em perspectiva comparada analisando os casos da Argentina, do Brasil e do Chile. A abordagem teórica do neoinstitucionalismo histórico permitiu que a autora se utilizasse de conceitos chaves, como *path dependence* e momentos críticos (*critical juncture*), para analisar o processo de institucionalização dos serviços de inteligência como uma variável dependente em relação à transição e consolidação democrática dos países. O argentino Eduardo Estevez (1988; 2000; 2002; 2011), pesquisador referência dos Estudos de Inteligência no país platino, explorou a mesma metodologia para comparar os casos da Argentina, do Peru e do Equador. Em uma dimensão temporal que compreende o regime ditatorial, a transição democrática e o período atual, Estevez (2011) conclui que o processo de democratização dos serviços de inteligência não ocorre abruptamente e que os líderes políticos são fundamentais para os rumos do controle democrático dos serviços secretos, em especial durante a fase de transição da ditadura para a democracia.

Ainda dentro da análise histórica dos processos de institucionalização dos serviços de inteligência insere-se a tese de doutorado de Numeriano (2007). O trabalho é uma comparação entre os sistemas de inteligência do Brasil, Espanha e Portugal durante os períodos de transição da década de setenta e oitenta e durante os períodos de consolidação democrática dos anos noventa. Ou seja, trata-se de uma análise temporal dividida em dois momentos distintos para cada caso: Portugal (1974-1982 e 1982-2006), Espanha (1975-1984 e 1984-2006) e Brasil (1974-1985 e 1985-2006). O objetivo do autor é verificar quanto o legado autoritário, que permanece no sistema político do país em decorrência da natureza da transição para o regime democrático, afeta o grau de democratização e controle civil das agências de inteligência.

Dentro das pesquisas de relações civil-militares e das tensões entre controle democrático e segurança interna, as pesquisas de Carlos Schimidt Arturi (2004; 2006;

2012) contribuem significativamente com importantes insights tanto teóricos como empíricos, principalmente no que se refere ao caso da União Europeia e do Brasil. Arturi & Rodriguez (2012) procuraram comparar os serviços de inteligência de Portugal e do Brasil durante o espaço temporal entre a redemocratização e os dias atuais. Além de analisar os mecanismos de controle democrático, as atribuições e os mandatos legais, o trabalho também se propõe a expor como os padrões das relações civil-militares influenciam no processo de democratização dos serviços de inteligência.

No Chile, Pietro (1990; 2002; 2003) é um dos principais contribuintes para os Estudos de Inteligência na América do Sul. Ao comparar os casos do Brasil, da Argentina, do Peru e do Chile, a principal preocupação do autor é analisar o que determina a consolidação e democratização dos serviços de inteligência. A conclusão parcial do autor é que se estão asseguradas as liberdades públicas e a mídia independente pode desenvolver-se sem restrições, esta se converterá em uma melhor aliada para o controle social dos serviços de inteligência. Por sua vez, esse processo garantirá um maior envolvimento das autoridades políticas nas questões de inteligência, no intuito de solucionar problemas relativos à legitimidade das agências de inteligência, impulsionando a consolidação e democratização da Atividade de Inteligência nos países da América do Sul.

No que se refere aos estudos sobre o papel do Legislativo no controle democrático e os mecanismos legais desenvolvidos pelo Executivo para a supervisão dos serviços de inteligência, se destacam os pesquisadores vindos da área jurídica, como advogados e promotores. Nesse sentido, Joannisval Brito Gonçalves (2003; 2008; 2010) é um dos estudiosos mais relevantes no que se refere ao controle da atividade de inteligência no Brasil. Sua tese de doutorado é um estudo comparado entre Brasil e Canadá, buscando analisar os arranjos legais que cada um desses países criou para lidar com a dimensão da legitimidade dos serviços de inteligência. O advogado argentino José Manuel Ugarte (1993; 2000; 2002; 2003; 2005) contribui sistematicamente para a análise das legislações de controle da inteligência. Em sua principal obra (2000), Ugarte faz uma análise substancial da legislação relacionada à Defesa e à Inteligência em diversos países da Europa e da América do Norte, no intuito de identificar determinados mecanismos que possam ser incorporados às legislações da América do Sul no sentido de alcançar sistemas de inteligência mais democráticos, transparentes, sem negligenciar

a importante questão da busca por eficiência no cumprimento das funções específicas com o mínimo de custos possíveis.

Um aspecto relevante a evidenciar nos estudos sobre inteligência produzidos na América do Sul é a constante preocupação por analisar e promover a profissionalização das atividades de inteligência nos regimes democráticos. Nesse sentido, a argentina Suzana Lemozy se destaca pela organização em conjunto com Russel Swenson de uma obra referência para a profissionalização da atividade de inteligência na América do Sul. Publicada pela estadunidense Joint Military Intelligence College (JMIC), a obra intitulada *Intelligence Professionalism in the Americas* (2003) traz uma ampla coletânea de artigos sobre os caminhos que os países americanos vinham tomando para aumentar o grau de capacitação profissional daqueles envolvidos com a atividade de inteligência. Considerando os pesquisadores já mencionados aqui, esta obra conta com artigos de Cepik & Brandão sobre a profissionalização da inteligência no Brasil; Ugarte tratando do caso argentino; e Prieto trazendo considerações sobre o Chile.

Apesar destes avanços, os Estudos de Inteligência na América do Sul ainda têm priorizado o funcionamento das distintas comunidades de inteligência mais do que a construção teórico-conceitual do campo de estudo (RIVERA & BARREIRO, 2010, 29). Além disso, estas pesquisas pouco têm considerado as especificidades da dimensão da efetividade. A ênfase geral dos estudos é para a dimensão da legitimidade, em especial para os desdobramentos dos processos de institucionalização e para o controle democrático. A dimensão da efetividade é tratada, entretanto, dentro do viés específico dos mandatos legais de suas competências e atribuições e das condições normativas para a profissionalização da atividade de inteligência. Todavia, os dilemas específicos da efetividade, como os aspectos cognitivos dos analistas e as características relacionais da comunidade política com o mundo da inteligência, geralmente são marginalizados. Neste sentido, o artigo presente nesta dissertação procura auxiliar o preenchimento desta lacuna.

Objetivos do Artigo

Os Sistemas de Inteligência são uma realidade irreversível na máquina governamental contemporânea, tendo sido construídos pelos governantes para aumentar o poder e a capacidade dos Estados. A atividade de inteligência é um instrumento importante para o processo de tomada de decisão dos agentes políticos, constituindo-se

em uma importante variável estratégica para o Estado³. O que se espera dos serviços de inteligência é que eles contribuam para que a tomada de decisões dos agentes políticos seja o mais racional e realista possível, através da análise consistente das informações coletadas.

Entretanto, grandes falhas em inteligência vêm sendo identificadas como tendo suas raízes em análises enviesadas e distorcidas informacionalmente, não proporcionando um prognóstico útil para os tomadores de decisão. Estes enviesamentos analíticos estão relacionados a questões políticas e organizacionais, assim como a fatores psicológicos e cognitivos individuais.

A análise de Inteligência é o coração da atividade de Inteligência. A análise é aqui definida como o processo de sintetizar e avaliar um cenário ou uma solução utilizando-se de evidências vindas de fontes de informações variadas, complexas e extensas. Segundo Javier Jordán (2011:1), “a análise de inteligência consiste em um processo de avaliar e transformar informações brutas em descrições, explicações e conclusões destinadas aos consumidores de inteligência”⁴. A natureza peculiar e complexa da análise de inteligência não consegue incorporar plenamente nenhum tipo de fórmula pré-estabelecida a dominar o ofício, evidenciando que não pode ser reduzida a métodos rígidos e infalíveis. Neste contexto, vieses cognitivos são uma grande ameaça para uma bem-sucedida análise de inteligência.

³ Importante apontar que, os serviços de inteligência, ao mesmo tempo em que são vitais para o Estado, também são uma fonte permanente de possíveis ameaças à democracia e aos governantes. São vitais porque para prosperar, ou até mesmo sobreviver, um Estado precisa compreender o seu ambiente e ser capaz de avaliar os seus atuais ou potenciais adversários. Podem se tornar um problema também, pois, seguindo o raciocínio de Robert Jervis (*in* Bruneau & Boraz, 2007), se conhecimento contribui com o poder, então aqueles que têm o conhecimento são poderosos. Sendo assim, serviços de inteligência ineficientemente regulados e controlados podem ameaçar líderes e cidadãos. Os dilemas enfrentados na dinâmica de convivência entre democracias e serviços de inteligência, tais como aquele entre segredo governamental / direito ao acesso à informação e segurança estatal / segurança individual, exigem a criação de mecanismos eficientes de vigilância e de avaliação das atividades das agências de inteligência (Cepik, 2003). À primeira vista, a intuição faz-nos crer que a efetividade e a legitimidade nos serviços de inteligência são antagônicas e constituem-se em uma relação de trade-off necessário. Entretanto, assim como a afirmação de Michels (*In* Pateman, 1992:10), de que parecia se mostrar necessário se fazer uma escolha única entre organização e democracia, me parece estranha, a necessidade de se optar entre efetividade ou legitimidade, dentro de uma lógica de soma zero, esconde um processo que tende tanto ao fracasso operacional quanto ao malogro democrático.

⁴ Disponível em: <http://wdb.ugr.es/~gesyp/analisis-inteligencia> acessado a 02/04/2011 (Tradução nossa).

Mark Lowentall (2008: 306-310) procura descrever certos padrões para uma boa análise, desenvolvendo mais uma normativa de cuidados a se ter quando do processo de análise do que propriamente justificando um método analítico padrão. A robustez empírica e metodológica típica dos trabalhos científicos é difícil de ser alcançada pela análise de inteligência, e, por isso, as certezas, que são tão desejadas pelos tomadores de decisão a quem os analistas servem, são de difícil acesso. Como coloca Jordán (2011:2):

Esto es así porque la inteligencia está orientada a asesorar y a reducir la incertidumbre em procesos de toma de decisiones que siguen unos ritmos temporales marcados por los acontecimientos, y que no pueden esperar a que al analista sea capaz de explicar de forma exhaustiva y empíricamente fundada objetos de estudio que, em muchos casos, consisten o se contemplan em escenarios futuros y, por tanto, inaccesibles a la experiencia.

Considerando a falta de uma metodologia rígida (ainda que haja muitas ferramentas de análise e métodos disponíveis aos analistas), a incerteza e informação incompleta típica dos contextos analisados pela inteligência, conjugadas a um ambiente de pressão e escassez de tempo, acabam por fazer com que o resultado final da análise dependa de maneira bastante forte do critério e do bom senso do analista. Assim, a análise de inteligência fica mais predisposta aos possíveis erros advindos de vieses cognitivos do analista.

Segundo Lowenthal (2006), a maior parte das falhas sofridas pela comunidade de inteligência norte-americana durante a década de 1990 esteve relacionada à análise. As lições, desafios e dilemas que enfrenta a Inteligência Governamental ocidental, em especial os Estados Unidos, a partir dos ataques terroristas de 11/09 e da Guerra do Iraque são, “em determinado grau, simplesmente exemplos contemporâneos de problemas que surgem, em partes, das limitações inerentes da cognição humana (tradução nossa)” (PHYTHIAN, 2009:67).

Depois de 2001, os desafios de políticas públicas⁵ associados à gestão de sistemas de inteligência mais ou menos complexos pelos diversos países se tornaram mais evidentes e mais agudos, principalmente nos que se relacionam à melhora da efetividade dessas instituições. Um dos maiores desafios, diagnosticado como um dos principais motivos das falhas de inteligência que resultaram nos ataques terroristas ao World Trade Center e ao Pentágono, é o de como melhorar a precisão da análise de

⁵ Consideramos aqui políticas públicas quanto à definição de Lowi (*In* Hochman, Arretche & Marques, 2010:68) em que se constitui de “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”.

inteligência e de como fazer com que ela seja devidamente apreciada pelos tomadores de decisão. Para tanto, sugerimos que o ponto principal para compreender tais falhas é analisar como se dá a relação dinâmica entre os vieses individuais (a dimensão psicológico-cognitiva) e os vieses institucionais (a dimensão político-organizacional).

A. A Dimensão Psicológico-cognitiva

Regras implícitas moldam como o cérebro interpreta uma cena, reconstrói a memória e resolve um problema. Na maioria das vezes, essas regras funcionam para o seu benefício, permitindo inferências automáticas que se caso não existissem iriam dificultar e sobrecarregar o pensamento consciente cerebral, até o limite de nos inviabilizar tomar uma decisão crucial, imobilizando-nos. Entretanto, outras vezes as suposições automáticas do cérebro podem mascarar a realidade ou encorajar exatamente a reação errada (HOUGHTON, 2009:114-115).

Herbert Simon (1986) foi um dos primeiros a avançar no conceito da racionalidade limitada. Por causa dos limites naturais da capacidade mental humana, ele argumenta, a mente não consegue lidar diretamente com a complexidade do mundo. Assim, nós construímos modelos mentais simplificados da realidade e trabalhamos dentro destes modelos. Nós nos comportamos racionalmente dentro dos limites do nosso modelo mental, mas este modelo não está sempre bem adaptado aos requerimentos do mundo real (HEUER, 1999:3). Muitos acadêmicos aplicaram esses insights psicológicos no estudo do comportamento político de agentes, e perspectivas psicológicas similares estão também presentes nos Estudos de Inteligência principalmente quando se trata de falhas de inteligência e surpresa estratégica (HEUER, 1999:3).

A percepção é demonstradamente um processo ativo; ele constrói a realidade ao invés de gravá-la (HEUER, 1999:7). Segundo MacDonald (2010: 71), o cérebro é uma máquina de construir realidades. É um processo de inferência em que as pessoas constroem sua própria versão da realidade baseadas nas informações providas através dos seus cinco sentidos, entretanto, este input sensorial é mediado por um complexo processo mental que determina qual informação será considerada, como será organizada, e que significado será atribuído a ela.

Os modelos mentais seguem tendências cerebrais naturais do nosso cérebro, que estão presentes em todos os indivíduos por serem resultado do rumo evolutivo da espécie humana, mas moldam-se especificamente para cada indivíduo por serem constituídos, por um lado, pelas nossas crenças, valores éticos, sociais e culturais, imagens e suposições, ou seja, informações externas que internalizamos como sendo a nossa verdade. O fato é que estes modelos mentais agem no subconsciente automaticamente, fazendo que compreendamos a realidade a nossa volta e que acreditemos que entendemos o mundo a nossa volta da forma que ele realmente é⁶.

Modelos mentais não são nem bons nem ruins, eles são inevitáveis (HEUER, 1999:10). As pessoas não têm maneira concebível de lidar com o volume de estímulos que atingem os seus sentidos, ou com o volume e complexidade de dados que precisam ser analisados, sem algum tipo de pré-concepção simplificadora sobre o que é esperado, o que é importante, e o que está relacionado ao que. Analistas ou tomadores de decisão não atingem uma análise objetiva evitando pré-concepções. Objetividade é atingida se fazendo suposições básicas e raciocinando mais explicitamente possível, para que a análise possa ser desafiada por outras e os próprios analistas possam, eles mesmos, examinar a sua validade (HEUER, 1999:10). Quanto mais honesto intelectualmente for o analista ou o tomador de decisão, e quanto mais autoconsciente dos seus modelos mentais e possíveis armadilhas que ele possa vir a cair, mais provável será que erros de percepção e julgamento sejam detectados na análise, talvez nem mesmo pelo próprio analista ou tomador de decisão, mas por outro indivíduo da organização.

B. A Dimensão Político-organizacional

Na área dos Estudos de Inteligência, muitos pesquisadores não consideram os tomadores de decisões como parte do processo da Inteligência, afirmando que o ciclo de inteligência⁷ está completo uma vez que ela chega ao seu consumidor final⁸ (a

⁶ Pierre Bourdieu (1996), a partir dessa concepção, subentendida em seu trabalho, formulou a noção de Capital Simbólico, que é “qualquer tipo de capital (econômico, cultural, escolar ou social) percebido de acordo com as categorias de percepção, os princípios de visão e de divisão, os sistemas de classificação, os esquemas classificatórios, os esquemas cognitivos, que são, em parte, produto da incorporação das estruturas objetivas do campo considerado, isto é, da estrutura de distribuição do capital no campo considerado” (pág. 149).

⁷ O ciclo constitui-se em 5 fases: planejamento e direção, coleta, processamento, produção e análise, e disseminação. Cada fase envolve comportamentos que precisam ser levados em conta pelos teóricos de inteligência. Em realidade, o ciclo de inteligência é menos uma série de fases perfeitamente integradas, uma levando a outra, do que uma matriz complexa de interações muitas vezes desconexas entre oficiais de inteligência e os decisores que eles servem. Esta matriz- um intrincado composto de relações humanas e burocráticas – é

comunidade política), que geralmente está somente associada ao início (requisições) e ao fim (consumo) do ciclo. Ou seja, deste ponto de vista, a inteligência é um processo isento da esfera política. Entretanto, exploraremos as abordagens de como os tomadores de decisão se constituem em figuras centrais em todos os estágios do processo de inteligência (LOWENTHAL, 2006:174), afetando diretamente nos resultados e nas percepções da importância e do conteúdo das análises de inteligência (JERVIS, 2006) e, assim, impondo uma série de paradoxos e tendências a falhas no sistema (BETTS, 2008).

Betts (2008:26) coloca que a “análise e decisão são mais interativas do que um processo seqüencial.” Segundo McLaughlin (2008:71), é no nexos entre inteligência e política que nós testamos todo o esforço da inteligência, desde o mérito substantivo do produto à qualidade da capacidade operacional e à efetividade do treinamento e gerenciamento dos analistas.

A importância deste relacionamento é evidente tanto para a efetividade das políticas de segurança nacional e ordem pública efetuadas pelos tomadores de decisão quanto para a própria razão existencial e sobrevivência burocrática no aparato estatal das agências de inteligência. Entretanto, esta relação não é estabelecida tão natural e prontamente quanto se é esperado. Muitos elementos estão presentes nesta complexa relação: as diferentes culturas características da inteligência e da política; as expectativas que os tomadores de decisão têm em relação às capacidades da inteligência; o grau de *insight* do analista quanto a realidade do mundo e do processo político; as barreiras legais e burocráticas que existem entre os dois mundos; a receptividade de ambos os lados a diferentes pontos de vista; o modo como o jogo político é jogado para dentro da inteligência; os fatores intangíveis das personalidades; entre outros.

C. Evidências da Relação Causal

caracterizado por interrupções, correções intermediárias e múltiplos ciclos de retroalimentação e feedbacks (JOHNSON, 2008: 34).

⁸ Fernández (2006:16) emprega a definição mais clássica e habitual, conceituada no Guia Oficial da CIA, de que o consumidor é uma pessoa autorizada que usa a inteligência ou informações da inteligência diretamente no processo de tomada de decisões ou para produzir mais inteligência. Encontramos, assim, dois tipos de consumidores: aqueles que empregam a inteligência no processo de elaboração, aplicação e seguimento de políticas públicas, e aqueles que reintroduzem a inteligência no próprio sistema para produzir mais inteligência.

É possível que determinados arranjos institucionais e procedimentos analíticos ajam de forma a facilitar ou a dificultar determinados vieses individuais, podendo ser úteis para aperfeiçoar a efetividade dos sistemas de inteligência. Considerando que vieses cognitivos são naturais e, em algum ponto, inevitáveis, mas claramente previsíveis (HEUER, 1999:111), o estudo que relacione mecanismos institucionais e fatores individuais tem como função procurar arranjos organizacionais que evitem, ou ao menos diminuam, o grau de vieses individuais dentro das instituições.

Uma pesquisa que concluímos recentemente⁹ sobre análise de inteligência, aspectos cognitivos e modelos de personalidade corrobora as possíveis boas lições que podemos tirar ao estudar desvios individuais e traços institucionais. Bar-Joseph (2008) ao citar algumas famosas falhas em inteligência e propor mudar o analista, e não necessariamente reformar o sistema, identificou como um dos principais problemas dos analistas de inteligência o fechamento cognitivo prematuro e a falta de analistas de mente aberta nos grupos de análise de inteligência. Utilizando a terminologia e conceitos do Modelo dos Cinco Fatores de Personalidade¹⁰, Bar-Joseph propôs que os analistas deveriam ter um maior grau no fator Abertura para permitir análises mais abertas a hipóteses competitivas, entretanto, o que se percebia era uma valorização extrema do fator Conscienciosidade. Esta valorização se reproduzia por toda a cadeia hierárquica, fazendo com que os vieses produzidos pela análise característica de um indivíduo continuassem igual em todo o processo, resultando em uma falha de inteligência. Analisando os resultados de uma pesquisa de opinião, conduzida com analistas da ABIN (Agência Brasileira de Inteligência) pelo Prof. Dr. Marco Cepik e

⁹ Em meu trabalho de conclusão de curso (Relações Internacionais/UFRGS, 2010), sob orientação de Marco Cepik, intitulado “*Inteligência Governamental e Tomada de Decisão em Política Externa: Aspectos Cognitivos e Modelos de Personalidade*”, além de fazer uma revisão literária inicial consistente em relação aos aspectos cognitivos que afetam a análise de inteligência, também analisei dados empíricos utilizando-me de modelos de personalidade bem fundamentados no campo da Psicologia de Personalidade.

¹⁰ O Modelo dos Cinco Fatores é uma organização dos traços de personalidade, que considerados todos juntos, fornece uma boa aproximação das estruturas de personalidade. Isto é, todos têm todas as características apresentadas, o que varia é o grau de intensidade das mesmas. Esses traços mostram estabilidade no tempo, validação nos cruzamentos culturais, e possuem algum grau de hereditariedade, sugerindo uma base biológica para ao menos algumas diferenças no temperamento e personalidade (Cervone & Pervin, 2008: 269). Essas características de personalidade se manifestam em diferenças sistemáticas em estilos de *coping*, queixas somáticas, bem-estar psicológico, processos cognitivos, relações interpessoais, e necessidades internas e motivações (Bar-Joseph, 2008:136). Através da descrição do posicionamento do indivíduo nos cinco fatores, obtém-se um esquema compreensivo, que sintetiza o seu estilo emocional, interpessoal, experiencial, atitudinal e motivacional.

pela Prof. Dr. Priscila Brandão em 2002, percebemos que, de fato, o fator Conscienciosidade é muito valorizado tanto por gestores como por analistas, além de ser normativamente instruído. Portanto, o estudo das relações entre vieses individuais e fatores institucionais precisa ser desenvolvido para se compreender e procurar diminuir as falhas de análise nos sistemas de inteligência.

D. Objetivos

i. *Identificar* os limites atuais em relação à avaliação da dimensão da efetividade dos sistemas de inteligência.

ii. *Construir* uma visão geral sobre os desvios cognitivos nos analistas de inteligência, assim como reconhecer os principais pontos de tensão no relacionamento entre políticos e oficiais de inteligência que podem impactar na dimensão da efetividade dos sistemas de inteligência.

iii. *Explorar* a extensão com que os vieses cognitivos podem ser descritos, modelados e previstos, com o objetivo em mente de se reduzir as falhas em análises de inteligência.

iv. *Investigar* as possibilidades e limites das reformas de inteligência no que se refere ao aumento de sua efetividade. Nesse sentido, analisar o potencial de integração dos possíveis modelos a serem criados com ferramentas de análise adaptadas e a partir de arquiteturas institucionais que estejam conscientes dos prováveis vieses cognitivos de seus agentes, desenvolvendo mecanismos organizacionais e legais que possam ajudar a evitá-los.

INTELIGÊNCIA GOVERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA:

Fatores cognitivos e institucionais na explicação de falhas e dilemas de efetividade

Christiano Ambros¹¹

*Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do
Título de Mestre em Ciência Política*

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar dilemas de efetividade na atividade de Inteligência Governamental. Explorando a literatura sobre falhas de inteligência e surpresa estratégica, avançamos em um campo pouco explorado pelos Estudos de Inteligência no Brasil: os aspectos cognitivos dos analistas de inteligência e as relações entre a comunidade política e a comunidade de inteligência. Primeiramente discorremos sobre os desafios de se avaliar a Inteligência Governamental como política pública, em especial no que se refere à dimensão da efetividade. Na segunda sessão abordamos os principais vieses cognitivos e heurísticas possíveis de ocorrer durante a análise de inteligência. A terceira sessão trata das tensões relacionais características entre a esfera política e a comunidade de inteligência e como essa relação afeta no resultado final da atividade de inteligência. Nas considerações finais apontamos para os limites e possibilidades das reformas organizacionais e procedimentais no que se refere à efetividade dos sistemas de inteligência.

Palavras-Chaves: Inteligência Governamental – Falhas de Inteligência – Efetividade – Heurísticas – Vieses Cognitivos – Comunidade Política – Reformas de Agências de Inteligência

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the effectiveness' dilemmas of government intelligence activities. Exploring the literature on intelligence failures and strategic surprise, we move towards a little explored field on Brazilian Intelligence Studies: the cognitive aspects of intelligence analysts and the relations between the political community and the intelligence community. First we balance the challenges of evaluating government intelligence as public policy, particularly regarding the effectiveness dimension. In the second session, we discuss the main cognitive biases and heuristics that can occur during intelligence analysis. The third section discusses the typical relational tensions between the political sphere and the intelligence community and how that relationship affects the final result of intelligence activity. In the concluding remarks, we point to the limits and possibilities of organizational and procedural reforms on the effectiveness of intelligence systems.

Key-Words: Governmental Intelligence – Intelligence Failures – Effectiveness – Heuristics – Cognitive Bias – Politics – Polity – Reforms on Intelligence Agencies

¹¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O autor agradece ao seu orientador, Prof. Dr. Marco Cepik, pelo constante apoio e incentivo na árdua caminhada da Academia e pelos seus fundamentais esclarecimentos na complexa disciplina dos Estudos de Inteligência. Este artigo está padronizado conforme as normas de publicação da Revista Debates. A Revista DEBATES tem como objetivo central constituir um espaço de debate e confronto sobre questões contemporâneas no âmbito das ciências sociais e humanas, abordadas sob uma multiplicidade de perspectivas, privilegiando a Ciência Política. Na última avaliação da CAPES, a Revista Debates obteve classificação B2 no Qualis – CAPES, na área de Ciência Política.

1 - Introdução

O objetivo deste artigo é analisar dilemas da efetividade na atividade de Inteligência. Mais especificamente, o desafio colocado é o de avaliar a efetividade da atividade de inteligência como política pública e explicar porque muitas falhas de inteligência decorrem dos aspectos cognitivos dos analistas de inteligência e possuem raízes nos fatores político-institucionais presentes no espaço relacional entre a comunidade de inteligência e a comunidade política. Os estudos sobre falhas de inteligência são bastante abundantes na literatura anglo-saxônica (BETTS, 2008; JERVIS, 2010; HEUER, 1999; WIRTZ, 2009). Entretanto, pouco se encontra em língua portuguesa. Nesse sentido, este artigo se propõe a auxiliar a preencher esta lacuna da literatura brasileira de Ciência Política e de Estudos Estratégicos.

A volumosa literatura sobre falhas de inteligência e sobre surpresa estratégica – que costuma ser apontada como a principal e mais grave falha de inteligência - costuma a focar-se, geralmente, em aspectos como o desenho institucional das agências e os sistemas de obtenção de informações e a negligenciar os aspectos cognitivos dos analistas e a tensa relação entre os oficiais de inteligência e os políticos. Betts (2009b, 91) coloca que as avaliações de inteligência geralmente se preocupam com a questão de como aperfeiçoar a coleta de inteligência – marginalizando a melhora dos procedimentos analíticos – mais do que “no difícil problema de como aprimorar a resposta política aos amplos indicadores de aviso (tradução nossa)” que a inteligência oferece.

Além disso, outro problema que ocorre na avaliação das falhas de inteligência é pensar nelas de forma absoluta ou dicotômica ao invés de considerá-las como uma escala com diferentes graus. Isto decorre principalmente de três tendências: i) entender a inteligência a partir da lógica da coleta de informações (possuir ou não possuir a informação) – sem considerar a atividade analítica como parte essencial do produto final da inteligência. ; ii) pressupor que o fenômeno da percepção das informações é passivo (perceber ou não perceber estímulos) ao invés de ativo (as informações são percebidas a partir do nosso processo cognitivo de acordo com um amplo leque de variações); iii) analisar as falhas de inteligência somente dentro da dimensão da própria comunidade de inteligência, considerada como uma entidade única e compacta, negligenciando as relações de poder internas, além de pressupor que a relação entre a comunidade política

e a inteligência é instrumental e que a ação decisória só depende da dicotomia entre se ter ou não se ter a informação – marginalizando as próprias disputas de poder, interesses e perspectivas que ocorrem nesta relação.

Segundo Gentry (2010, 87), um dos maiores problemas da literatura dos Estudos de Inteligência sobre as falhas de inteligência é a frequente categorização de que falhas significam que os serviços de inteligência fracassaram inteiramente como instituições. Políticos, cidadãos e acadêmicos da inteligência pouco discutem sobre o que os serviços de inteligência fazem em agregado; se a sua performance em geral é boa, baixa ou medíocre; como são infreqüentes, mas proeminentes, as falhas se comparadas com a performance gradual que é invisível à *outsiders*; e, como a ignorância da performance de diferentes tipos de atividades de inteligência afetam as avaliações dos serviços de inteligência como um todo (GENTRY, 2010, 87).

As falhas de inteligência, e em especial as surpresas estratégicas, geralmente não ocorrem só por causa do fato das agências de inteligência não preverem determinada situação, mas também pela falta de resposta eficientes por parte dos políticos. Por isso, para Betts (2009b), a questão das falhas de inteligência não pode ser analisada somente pela sua ocorrência ou não. A verdadeira questão é *quanta* inteligência estava disponível e *quão rápida* foi a resposta da comunidade política.

O crescente papel do Brasil no cenário internacional como *global player* e a consolidação de sua posição de líder regional dependem da capacidade estatal e da construção de um eficiente sistema de inteligência. Um dos principais desafios é aumentar a qualidade analítica dentro das agências de inteligência federais, em especial da ABIN (Agência Brasileira de Inteligência), e recuperar a importância estratégica e a relevância burocrática das agências de inteligência dentro do círculo nacional político-estratégico de tomada de decisão. Assim como os dilemas de legitimidade são estudados e reconhecidos, precisamos aprofundar as pesquisas quanto aos dilemas de efetividade, considerando os principais limites que circunscrevem a atividade de inteligência.

Além disso, é importante desenvolvermos teorias e métodos de avaliação da efetividade da Inteligência que estejam contextualizadas à realidade brasileira. Não é razoável aplicarmos os mesmos parâmetros de análise que utilizam para avaliar o sistema de inteligência estadunidense, que tem orçamentos anuais de cerca de US\$ 50 bilhões, para compreender o sistema de inteligência brasileiro. Mesmo assim,

considerando a escassez de pesquisas nacionais no que concerne a efetividade da atividade de inteligência, se faz necessário utilizar a ampla literatura anglo-saxã no sentido de iniciar o esforço de desenvolvimento de uma teoria brasileira que seja aplicável as nossas condições materiais, tecnológicas e financeiras, ao nosso contexto regional e as nossas necessidades político-estratégicas.

Para contribuir com tal esforço, na seção 2 buscamos apontar as dificuldades de se avaliar a efetividade dos sistemas de inteligência e conceitualizamos as falhas de inteligência sistematizando os seus principais aspectos. A seção 3, por sua vez, aborda algumas das principais limitações inerentes à mente humana que impactam significativamente na efetividade das análises de inteligência. Na seção 4, trata-se de discutir os freqüentes problemas no relacionamento entre os políticos e a comunidade de inteligência. Finalmente, nas Considerações Finais procura-se avaliar o que é razoável se esperar das reformas na dimensão da eficiência dos sistemas de inteligência.

2 - Inteligência como Política Pública: Desafios na Dimensão da Efetividade

A Inteligência é uma atividade predominantemente¹² estatal que busca auxiliar a tomada de decisão em políticas públicas nas áreas de defesa, ordem pública e diplomacia, prioritariamente. A Inteligência Governamental, assim como outras atividades estatais que lidam com políticas públicas, geralmente é avaliada sob a ótica das dimensões da Efetividade, da Eficácia e da Legitimidade.

¹² A pesquisa em inteligência continua concentrada no setor estatal e/ou nas relações entre estados, mas é importante para trabalhos futuros ampliar a pesquisa para dar conta das várias “soberanias” sugeridas por Warner (2009, 17-32). Existem muitas partes do mundo onde milícias, organizações criminais paramilitares e movimentos de libertação são atores de inteligência tão ou mais significativos que os estados nos quais eles formalmente se encontram. Albânia, Afeganistão, Colômbia, Iraque, Palestina e Sudão são exemplos disso. Ainda, desde que Bozeman escreveu, o fim da guerra fria tem assistido a proliferação de empresas militares e de segurança oferecendo uma grande variedade de serviços, incluindo de inteligência, para os seus contratantes, que podem ser estados, corporações, organizações internacionais e organizações não-governamentais. Por outro lado, desde 11/09 muitos estados começaram a lutar para reassegurar seu domínio sobre assuntos relacionados à inteligência, aumentando assim os orçamentos e poderes garantidos às agências que tinham decaído depois do colapso da USSR (GILL, 2009, 217). O argumento de Warner é que nós deveríamos empregar o termo “soberanias” no lugar de estados para acomodar a variedade de atores competitivos em inteligência. Segundo ele, a herança estado-centrada nos estudos de inteligência precisa ser deixada de lado (2009, 17-32). Para uma análise interessante sobre a atividade de inteligência passando os limites do Estado, ver Gill (2011).

O processo de avaliação de políticas públicas sofreu uma transformação significativa nos anos 1980 e 1990 sob a forma do chamado *novo gerencialismo público*, ainda que com diferente intensidade nos diversos Estados. Nesse sentido, Faria e Filgueira (2007) apontam que três propostas básicas foram apresentadas para manterem-se sob controle os impactos desse processo: i) o “governo pelo mercado”, que confere aos usuários dos serviços sociais a possibilidade de fazer a sua escolha entre os provedores, sendo vistos como “clientes” ou “consumidores”; ii) ampliação da possibilidade de participação, com vistas à democratização dos processos decisórios e/ou visando a garantir um maior controle das atividades; e iii) a “avaliação da *performance*, da qualidade, da efetividade e da eficiência, incluindo a mensuração das preferências dos ‘consumidores’ do setor público e da satisfação dos usuários. Ainda que hajam ressalvas, existe uma tendência tanto por parte de políticos quanto por parte de acadêmicos, especialmente na literatura estadunidense sobre Inteligência, em avaliar os serviços de inteligência sob a ótica desse modelo avaliativo.

Entretanto, convém notar que este modelo de avaliação de políticas públicas contém certo viés desestatizante, desconsiderando o papel do poder e dos interesses tanto na formulação e implementação das políticas públicas quanto no próprio processo avaliativo. O enfoque gerencialista despolutiza as políticas públicas, não considerando a dimensão política e de poder existente em todo o processo de formulação, implementação e avaliação das atividades governamentais (FARIA, 2005). A tendência despolutizante torna este sistema de avaliação dificilmente aplicável à atividade de inteligência, podendo levar a reformas até mesmo prejudiciais para a efetividade e legitimidade dos sistemas de inteligência.

Como veremos, existem limites óbvios intrínsecos à inteligência que não permitem que sua avaliação siga esse mesmo padrão e lógica de execução. Bruneau e Boraz (2007) sugerem a adoção de um *framework* teórico similar ao método de análise das relações civil-militares para avaliar os serviços de inteligência baseado em três pontos fundamentais: o controle civil e democrático; a efetividade em cumprir seu papel e suas missões; e a eficiência. Segundo os autores (2007, 4-5), o controle democrático é possível de ser identificado como existente ou não. A efetividade também pode ser determinada, mas os dados são mais disponíveis geralmente nas antigas democracias do que nas novas. O mesmo não pode ser dito da eficiência, pois, dada a ausência de transparência da inteligência tanto no seu processo quanto com relação aos orçamentos,

não existe forma realista na qual uma análise de custo-benefício possa ser desempenhada. Justamente pela natureza do processo da inteligência, é virtualmente impossível determinar o nível de esforços e recursos alocados em um alvo ou tema, prejudicando a análise da eficiência das tarefas individuais dos serviços de inteligência mesmo que a efetividade final seja alcançada (GENTRY, 2010, 95). Dessa forma, as características peculiares da inteligência nos limitam a dois dos três indicadores avaliativos.

O controle democrático pode ser definido na soma de duas partes, a direção e a supervisão (*oversight*). Direção é a liderança civil da comunidade de inteligência nacional em relação ao estabelecimento de doutrina e de missões. Supervisão é identificada como o processo que os governos democráticos possuem para revisar todos os aspectos da comunidade de inteligência, desde estrutura, orçamento, gerenciamento de funcionários e o aparato legal que sustenta as operações de inteligência (BRUNEAU & BORAZ, 2007).

Geralmente, as avaliações e as conseqüentes reformas que são implementadas para os sistemas de inteligência possuem diferentes focos dependendo do quão estabelecidas são os regimes democráticos em que eles estão inseridos. Nas democracias consolidadas, as reformas geralmente conotam mudanças em um sistema que já respeita o controle de um civil eleito democraticamente. Essas mudanças tipicamente elevam o controle civil e objetivam aumentar a efetividade. Nas democracias menos maduras, as reformas tendem a transformar o aparato de inteligência, que geralmente é visto como um resquício do antigo regime e sofre da falta de controle civil democrático. Para essas novas democracias, os legados dos antigos regimes e suas instituições autoritárias fazem com que as reformas de inteligência sejam muito mais difíceis (BRUNEAU & BORAZ, 2007).

Nesse sentido, os Estudos de Inteligência no Brasil, acertadamente, se focaram especialmente na questão do controle civil democrático da inteligência. A investigação dos dilemas inerentes à relação entre inteligência e democracia¹³, o peso da natureza do regime autoritário e do período de transição democrática na estrutura dos sistemas de

¹³ Na obra *Espionagem e Democracia* (2003), Cepik explora extensamente os dilemas entre agilidade e transparência na institucionalização dos serviços de inteligência e as difíceis relações entre segurança nacional, segredo governamental e controle das atividades de inteligência.

inteligência¹⁴ e a relevância de um robusto *framework* legal¹⁵ que garantisse a inserção da atividade de inteligência em um contexto democrático foram temas abordados pelos mais importantes pesquisadores brasileiros sobre inteligência nos últimos anos. Enquanto a questão da legitimidade recebeu atenção especial no importantíssimo momento histórico de criação e consolidação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), a dimensão da efetividade vem, aos poucos, sendo objeto de estudo de mais pesquisadores. Muito provavelmente, a efetividade será um assunto crescente nas democracias mais novas na medida em que aumentam sua participação no combate ao terrorismo global e encaram as suas próprias ameaças internas e externas (BRUNEAU & BORAZ, 2007, 18).

Ademais, a conceituação mais comum de falha de inteligência é aquela em que existe a incompatibilidade entre as estimativas dadas pela inteligência e as informações reveladas posteriormente (JERVIS, 2010). Nesse sentido, a falha pode estar localizada no processo de coleta, análise ou disseminação. As falhas da coleta¹⁶ relacionam-se com os métodos técnicos de coleta ou com a disponibilidade e competência dos agentes humanos (*Humint*). É particularmente difícil saber o que pode ser razoavelmente esperado em termos da atividade de coleta, dadas as limitações impostas pela tecnologia e a dificuldade em recrutar fontes informadas e confiáveis (JERVIS, 2010).

Betts (2008) identifica três raízes principais para os erros nas análises de inteligência: os métodos de decepção e negação de informações, aplicados predominantemente por adversários estrangeiros¹⁷; os empecilhos organizacionais,

¹⁴ A tese de doutorado de Priscila Carlos Brandão, publicada em 2005, analisa profundamente as reformas dos sistemas de inteligência da Argentina, Brasil e Chile no período de sua democratização. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000366727>

¹⁵ Joanival Gonçalves (2008), em sua tese de doutorado, fez uma extensa análise comparativa entre os controles legais da atividade de inteligência no Brasil e no Canadá. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/1262>. Denílson Feitoza Pacheco, com trabalhos concentrados na Inteligência de Segurança Pública, tem relevantes contribuições para os Estudos de Inteligência no Brasil. Ver: <http://www.advogado.adv.br/direitomilitar/ano2005/denilsonfeitozapacheco/atividadedeinteligencia.htm>

¹⁶ Para mais informações sobre coleta técnica, suas disciplinas e seus métodos, além das dificuldades de gerenciamento das TECHINT (*Technical Intelligence*), ver Clark (2011).

¹⁷ Além de a inteligência precisar lidar com as dificuldades das estratégias de negação e decepção do adversário, Jervis (2010, 175) aponta que a própria natureza intrínseca da política internacional inviabiliza a idéia de uma inteligência sem falhas. O autor afirma que a política internacional não é como um jogo de xadrez, em que todos os movimentos e possibilidades do adversário são claramente identificáveis, nem mesmo como o pôquer, onde o jogador não pode visualizar as capacidades do outro e joga a partir desse pressuposto. A política internacional,

traduzidos nos obstáculos e paradoxos burocráticos dos processos de inteligência; e, por fim, as limitações inerentes do analista, que são os desvios e vieses cognitivos ocorridos nos processos de percepção, raciocínio, memória e imaginação.

Em relação ao estágio da disseminação, as falhas ocorrem tanto por razões organizacionais e culturais como o compartilhamento de informações e a cooperação interagências quanto por questões na relação vertical entre a comunidade política e a comunidade de inteligência. Bruneau e Boraz (2007, 5) afirmam que as falhas de inteligência (como o ataque a Pearl Harbor; o 11 de Setembro; e os atentados em Madrid e na Rússia em 2004) são provas incontrovertidas da ineficiência dos serviços de inteligência, e, que no período entre as falhas, as evidências que avaliam a efetividade são levantadas pelos setores da mídia e das organizações não governamentais. Entretanto, definir a efetividade da inteligência a partir da avaliação das suas falhas pode trazer uma série de problemas metodológicos para a sua real mensuração.

Existem vários limites para a avaliação da efetividade dos sistemas de inteligência: é freqüente a observação de que os profissionais de inteligência são mais eficientes quando o seu trabalho e o sucesso da missão não são conhecidos publicamente; por muitas vezes, o sucesso da missão é a não ocorrência de determinado evento, o que traz a dúvida sobre o verdadeiro papel da inteligência quanto ao “não-evento”¹⁸; finalmente, as avaliações oficiais da atividade de inteligência (conhecidas como *Post-Mortems* nos EUA e no Reino Unido) só ocorrem quando uma falha de inteligência acontece. Assim, como saberemos que realmente houve uma falha de inteligência se não temos avaliações sobre os sucessos de inteligência? Como identificamos as variáveis que impactam nas falhas de inteligência se não possuímos um marco robusto que nos permita comparar com casos de sucesso? Finalmente, como saber se o que estamos atribuindo como uma falha da inteligência foi realmente uma falha? Jervis (2010, 123) afirma que os *Post-Mortems* geralmente são falhos em avaliar a inteligência, pois negligenciam os métodos comparativos das ciências sociais nas suas

assim, assemelha-se ao Rashomon, a fábula japonesa em que cada participante vê a interação e os outros de maneiras muito diferentes. Nesse sentido, os jogadores, muitas vezes, estariam inseridos em jogos diferentes e com lógicas distintas e não seriam capazes de perceber que seus adversários não necessariamente estão interagindo no mesmo jogo.

¹⁸ Em seus estudos sobre o papel da Inteligência na surpresa estratégica, Betts (2009b, 95) coloca que o sucesso pode ser indistinguível da falha quando se trata dos alertas (*warning*). “Se o defensor reconhece o aviso, prevê a guerra, e responde em tempo com preparações defensivas, o agressor pode cancelar a operação. Então, a predição parece estar errada (tradução nossa).”

avaliações; baseiam-se mais em variáveis intuitivas do que objetivas; e, sem questionar os seus pressupostos, fazem conclusões plausíveis, mas enviesadas. Além disso, a partir de um comum viés cognitivo (*Hindsight*¹⁹), os *Post-Mortems* tornam-se insensíveis aos limites da inteligência, cobrando-a mais do que suas capacidades e possibilidades reais de ação possam oferecer.

Ao analisar o modo como a avaliação da efetividade de inteligência está sendo atualmente desenvolvida nos EUA, Gentry (2010) oferece uma série de sugestões para uma teoria da performance de inteligência. Segundo o autor, a literatura de estratégia militar é um bom ponto de partida para desenvolvermos uma teoria da performance de inteligência. Diferenciar o nível (Estratégico, Tático e Operacional²⁰) em que a falha de inteligência ocorre é essencial para conseguir analisar de maneira precisa a efetividade e para propor as devidas reformas. Gentry (2010, 89) afirma que a maior parte da literatura estadunidense sobre falhas de inteligência se foca prioritariamente no nível da efetividade tática, marginalizando a importância dos outros níveis, principalmente o estratégico.

Gentry (2010) também sugere que é essencial a avaliação de cada uma das missões principais da inteligência em separado, pois esta diferenciação é essencial para que as reformas sejam precisas e eficientes no caso de haver falhas. Sem considerar as ações encobertas e a contrainteligência – que, segundo o autor, devem ser avaliadas a partir de outros critérios de efetividade -, Gentry (2010, 90) sugere que as quatro missões principais dos serviços de inteligência são o monitoramento, o alerta de ameaças, o alerta de oportunidades e as estimativas. A alta efetividade de cada uma dessas missões envolve ações subordinadas, as quais somente algumas delas são de

¹⁹ Jordan (2011) aponta para os seguintes erros na avaliação retrospectiva das análises de inteligência, erros que compõe o viés cognitivo de *hindsight*: o receptor da inteligência pensa que a análise é demasiada óbvia ou que já sabia por si mesmo das suas conclusões, de modo que subestima a qualidade da análise, mas freqüentemente isto não se ajusta a realidade, pois por mais óbvias que sejam nem sempre se havia chegado àquelas inferências; os examinadores dos *Post-Mortems* que avaliam e julgam os informes de inteligência prévios a determinado desastre ou evento geralmente não reparam que o fazem desde a perspectiva de alguém que já conhece o desenlace da situação, outorgando valor exacerbado a determinada evidência que anteriormente necessitava de confirmações.

²⁰ “A diferenciação feita pelos analistas militares entre tática, operação e estratégia influencia nas operações militares e nos seus resultados, ainda que eles geralmente confundam os limites entre estas esferas. Em geral, batalhas são operações táticas que os soldados travam. Ações militares e decisões políticas de civis seniores que influenciam os resultados de guerras inteiras e moldam o bem-estar de longo-prazo dos estados são estratégicas por natureza. Atividades do nível operacional estão neste entremeio (**tradução nossa**)” (GENTRY, 2010, 88-89).

responsabilidade primária dos serviços de inteligência. Para avaliar apropriadamente a efetividade dos serviços de inteligência, os avaliadores precisam manter claras as diferentes responsabilidades organizacionais e identificar as ações de cada ator envolvido na missão.

3 - Aspectos Cognitivos: riscos inerentes ao processamento de informações

Pesquisas no campo da psicologia cognitiva²¹ sugerem que as habilidades humanas de tomar decisões e processar informações não são perfeitas nem maximizadoras²², pois a complexidade informacional do mundo esmaga as habilidades cognitivas humanas, obrigando-nos a criar desvios e atalhos cognitivos simplificadores, que agem automaticamente no subconsciente, garantindo nossa capacidade de lidar com ambientes complexos, da forma mais eficiente possível, sem que sobrecarregue o nível consciente do cérebro. As estratégias inconscientes que o cérebro desenvolveu durante sua evolução para lidar com suas limitações inerentes garantiram que o ser humano possuísse uma importante vantagem adaptativa em relação ao seu meio e a sua forma de interagir eficientemente com ele. Entretanto, estes mecanismos cerebrais automáticos podem nos levar a processar determinadas informações de forma enviesada, produzindo erros de avaliação e resultando em decisões impróprias para lidar satisfatoriamente com o contexto em que estamos inseridos.

O questionamento sobre a racionalidade maximizadora do ser humano, idealizado no modelo de *homo economicus* da economia clássica, está presente em várias áreas do conhecimento. Nos Estudos de Inteligência, poderíamos destacar as obras de

²¹ Para aprofundar-se nas recentes pesquisas da psicologia cognitiva, ver Sternberg (2010).

²² A discussão sobre o indivíduo como tomador de decisão maximizador permite retroceder até os princípios racionalistas do século XIX, como em Bentham e o Utilitarismo. Entretanto, tal tópico só veio a tomar as feições de uma teoria propriamente dita durante a Segunda Guerra Mundial, com o desenvolvimento da Teoria da Decisão, e, posteriormente, a Teoria dos Jogos, devido ao grande interesse de pesquisadores matemáticos e estatísticos quanto à otimização das estratégias militares (MIRANDA, 2006,1). A racionalidade na tomada de decisões assumia que os indivíduos percebiam o mundo apuradamente e chegavam a decisões através de um amplo processo intelectual onde “objetivos são ordenados, uma busca é feita por informações relevantes, um amplo leque de alternativas é considerado e a opção que maximizar os benefícios enquanto minimiza os custos é selecionada” (ROSATI, 1995, 50). A partir da década de 50, a percepção da dificuldade de estabelecer o ator como totalmente racional suscitou críticas aos teóricos realistas das relações internacionais, dominantes até então (HERZ, 1994, 75). Herbert Simon foi um dos primeiros a avançar no conceito da racionalidade limitada. Por causa dos limites naturais da capacidade mental humana, ele argumenta, a mente não consegue lidar diretamente com a complexidade do mundo. Assim, nós construímos modelos mentais simplificados da realidade e trabalhamos dentro destes modelos. Nós nos comportamos racionalmente dentro dos limites do nosso modelo mental, mas este modelo não está sempre bem adaptado aos requerimentos do mundo real (HEUER, 1999, 3).

acadêmicos como Robert Jervis (1976; 2006; 2010) e Richard Betts (2008; 2009a; 2009b) ou de praticantes, como Jack Davis (1992; 1995; 2006) e Richard Heuer (1999; 2011). O ambiente em que ocorre a atividade de inteligência, cuja principal razão de existência é o processamento eficiente de informações complexas, tende a deixar os envolvidos mais vulneráveis à esses mecanismos cerebrais simplificadores devido às pressões contextuais, como incerteza, ambigüidade, stress e rápidas mudanças de objetivos²³. O ponto nevrálgico destes trabalhos é identificar e procurar amenizar as estratégias inerentes do processamento de informações dos analistas de inteligência, no intuito de aumentar a eficácia das análises e diminuir o risco de falhas de inteligência. Afinal, a maior parte dos erros cometidos pela comunidade de inteligência norte-americana durante a década de 1990 esteve relacionada ao estágio da análise (LOWENTHAL, 2006).

Os erros de análise podem ocorrer em diferentes níveis do processo da inteligência²⁴, assim como ter suas origens em causas diversas: pressupostos falsos, escassez de tempo, orientação ao consenso entre os analistas, disfunções dentro das organizações, interpretações motivadas (JORDAN, 2011), sem considerar problemas relacionados à própria coleta de informações²⁵. Se considerarmos os aspectos cognitivos individuais do analista, poderíamos identificar quatro dimensões subconscientes - ou conscientes em determinado grau - que influenciam o modo de percepção e avaliação de informações: a dimensão ambiental e sistêmica²⁶; a dimensão ideológica²⁷; a

²³ De acordo com Davis (1992), “as características essenciais dos modelos mentais no trabalho de analistas da Agência encarregados de produzir estimativas são subscritas por quatro elementos pervasivos que caracterizam o ambiente da inteligência: a complexidade dos assuntos, a ambigüidade presente, as pressões de tempo e a pressão para predizer (tradução nossa)”.

²⁴ Segundo Gill (2007, 103), “o pensamento e julgamento acontecem, é claro, em diferentes níveis dentro do processo de inteligência: é conveniente identificar o nível individual, o dos grupos pequenos e o da organização. Enquanto a inteligência dentro dos estados é burocratizada, o papel dos pequenos grupos de trabalho e das suas subculturas informais e as fraquezas e o vigor de analistas individuais precisam ser reconhecidos se a queremos desenvolver um diagnóstico completo da análise e dos problemas os quais ela está propensa (tradução nossa)”.

²⁵ Para um balanço bastante completo sobre os pontos fortes e os pontos fracos das disciplinas de coleta de inteligência, ver Lowenthal (2006, 68-106).

²⁶ Esta dimensão se relaciona aos modelos mentais e esquemas cognitivos que internalizamos a partir da adaptação ao ambiente em que estamos inseridos, reproduzindo percepções, julgamentos e comportamentos de forma automática e inconsciente, dando como natural padrões que são sistêmicos. Na Ciência Política, os teóricos do Neoinstitucionalismo Histórico Sociológico têm chamado a atenção para “aquilo que poderíamos chamar de ‘dimensão cognitiva’ do impacto das instituições. Em outros termos, concentram-se no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos (...) As instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto

dimensão emocional²⁸; e, finalmente, a dimensão cognitiva. Ainda que essas dimensões não sejam tão separadas e impermeáveis entre si - caracterizando-se por uma integração complexa e orgânica no processo de avaliação e julgamento de informações, tornando a identificação de seus efeitos individuais uma tarefa árdua - todas elas oferecem modelos mentais, esquemas, mapas cognitivos, expectativas e códigos operacionais²⁹ cujas raízes estão em lugares diferentes. A dimensão que estamos chamando aqui de Cognitiva é a mais universal delas, na medida em que afeta a todos os seres humanos de maneira muito similar, diferentemente das outras dimensões, que são idiossincráticas.

A dimensão cognitiva são os procedimentos mentais subconscientes, atalhos cognitivos automáticos e estratégias simplificadoras que possibilitam ao cérebro lidar com o volume e complexidade de informações que recebe³⁰. Entretanto, paralelamente, estes mecanismos de simplificação estratégica nos criam armadilhas. Segundo Heuer (1999, 111-112), “vieses cognitivos são erros mentais causados por nossas estratégias simplificadas de processamento de informações. (...) um viés cognitivo não é resultado de uma predisposição emocional ou intelectual para determinado julgamento, mas sim de um processo mental subconsciente de processamento de informações (tradução nossa)”. Hallinan (2010, 16) afirma que “todos somos atormentados por certas

dado” (HALL & TAYLOR, 1996,18). É importante apontar ao leitor que o que estamos chamando de “dimensão ambiental e sistêmica” é a própria “dimensão cognitiva do impacto das instituições” que Hall e Taylor apontam. Esta dimensão não é a mesma que neste artigo nós tratamos como “dimensão cognitiva”.

²⁷ A dimensão ideológica é onde nossas crenças, conceitos gerais, regras e estereótipos obtidos durante a nossa vida de acordo com nossas acontecências e nossa interpretação passada da realidade, impactam nos nossos esquemas mentais e modelos cognitivos. Para uma interpretação do papel da dimensão ideológica na política externa e relações internacionais, ver Silva, 1998 e Herz, 1994.

²⁸ Ainda que o papel das emoções no processamento de informações seja muito debatido, uma série de descobertas atuais da neurociência, utilizando de tecnologias de ponta da tomografia digital, vem evidenciando a dimensão emocional como fundamental para a percepção, julgamento e tomada de decisão dos indivíduos. Para abordagens dentro da sociologia e da ciência política, ver Elster (1994); Mintz & DeRouen (2010). No campo da neurociência, ver Pinker (1999) e Damacio (1994).

²⁹ Para uma exposição completa das teorias e métodos que consistem na Análise de Código Operacional, ver Walker (2011).

³⁰ Nesse sentido, a dimensão cognitiva é constante, sendo que a nossa percepção dos estímulos externos não é uma excessão. As pessoas tendem a pensar a percepção como um processo passivo, em que nós vemos, ouvimos, cheiramos, sentimos e degustamos os estímulos sobre os nossos sentidos e que assim nós gravamos a realidade exatamente como ela é. Entretanto, a percepção é demonstradamente um processo ativo; ele constrói a realidade ao invés de gravá-la (HEUER, 1999, 7). Segundo MacDonald (2010, 71), o cérebro é uma máquina de construir realidades. Percepção implica em compreender, assim como em estar atento. É um processo de inferência em que as pessoas constroem sua própria versão da realidade baseadas nas informações providas através dos seus cinco sentidos, entretanto, este input sensorial é mediado por um complexo processo mental que determina qual informação será considerada, como será organizada, e que significado será atribuído a ela.

inclinações e tendências sistêmicas na maneira como vemos, lembramos e percebemos o mundo a nossa volta, e essas influências e esses pendores para a parcialidade nos deixam propensos a cometer certos tipos de erros”³¹.

Pohl (2004, 3) aponta que as distorções cognitivas acontecem involuntariamente, sem instruções específicas, vontade deliberada ou decisão consciente. Isto não significa que fatores motivacionais ou fatores conscientes meta-cognitivos (e os fatores das outras dimensões apontadas acima) não sejam influentes em ocasionar distorções cognitivas, mas eles não são a sua causa última nem a mais importante. Segundo Pohl (2004), esses fatores somente influenciam na amplitude da distorção cognitiva.

Antigos estudos de caso de agências de inteligência e seu desempenho analítico já indicavam que analistas e gestores não prestavam a devida atenção ao fenômeno dos vieses cognitivos (DAVIS, 1992). Confiar que se possa reduzir a zero os erros de análise é sensivelmente uma aspiração ilusória (JORDAN, 2011), mas estamos convencidos de que é possível melhorar os resultados dos relatórios de análise se o analista conhecer o seu próprio processo mental e estiver advertido dos erros subconscientes que pode cometer ao elaborar a sua análise. Pohl (2004, 3) coloca que para algumas distorções cognitivas, instruções apropriadas, seleção cuidadosa de materiais de análise ou outras variações procedimentais podem reduzir ou até mesmo eliminar a distorção cognitiva.

Heuer (1999) divide os vieses cognitivos³² mais frequentes entre os analistas de inteligência em quatro categorias que afetam: a avaliação de evidências; a percepção de causa-efeito; a estimação de probabilidades; e a avaliação retrospectiva das atividades de análise. Dado o escopo do artigo e o curto espaço, evidenciaremos aqui a avaliação de evidências.

³¹ O estudo sistemático dos erros reproduzíveis no raciocínio humano, e o que esses erros revelam sobre processos mentais subconscientes, é conhecido como o campo de heurísticas e vieses na Psicologia Cognitiva (YUDKOWSKI, 2006), popularmente conhecido como “errologia”.

³² Vieses Cognitivos são também conhecidos como Heurísticas. Conforme Cabecinhas (1994, 5): “As heurísticas são regras expeditas que simplificam o processo de tomada de decisão, levando os indivíduos a sub-otimizar os seus juízos”. Dentro de uma perspectiva epistemológica lakatosiana, quem iniciou o programa de pesquisa que trata de Heurísticas e Vieses foram os pesquisadores Tversky e Kahneman em 1974. Pohl (2004, 10) aponta que a idéia principal de Tversky e Kahneman era de que humanos empregam um pequeno número de regras simples e rápidas em muitas situações diferentes de julgamentos sob incerteza. Em geral, estas heurísticas são muito úteis, mas outras vezes levam a erros graves e sistemáticos.

O processo de avaliação de evidências costuma ser a primeira tarefa do analista. Ele se depara com um volume considerável de informações, geralmente ambíguas, contraditórias, de natureza diversa e advindas de diferentes fontes com diferentes graus de confiabilidade, precisando atribuir valor às diferentes informações (JORDAN, 2011).

Nesse primeiro estágio, é comum o analista atribuir valor excessivo às evidências obtidas a partir de experiências diretas. A informação concreta, direta e “humana”, relatada por um conhecido, por exemplo, ou vinda do resultado de alguma experiência pessoal, tem muito mais impacto na nossa forma de pensar do que a informação abstrata e impessoal, mas com muito mais valor empírico (JORDAN, 2011). Entretanto, raramente a percepção pessoal pode ser generalizada automaticamente para se buscar explicações e predições no nível macro. Jordan (2011) aponta que este tipo de erro se potencializa quando o analista assume, de forma mais ou menos habitual, tarefas de obtenção direta com fontes e informantes próprios. A maior credibilidade, facilidade e rapidez no acesso de fontes próprias não só relegam a segundo plano as fontes que proporcionam informações contraditórias como também inclinam o analista a evitar o estudo e avaliação de informações de outras procedências.

A heurística da representatividade (*representativeness heuristic*) é um atalho mental que permite que julgamentos sobre pessoas e eventos sejam feitos baseados em similaridades a um grupo ou evento particular conhecido, de acordo com esquemas mentais já internalizados no indivíduo, em uma lógica de categorização de atributos e inferência de julgamentos. Esta heurística pode ser adaptativa, permitindo o andamento da análise frente a informações ambíguas e potencialmente enganosas, levando os analistas a confiarem no seu conhecimento sobre situações ou alvos similares. Entretanto, esta heurística também pode ser mal-adaptada quando nos levam a pressupostos falsos (KERBBEL et al., 2010). Para a inteligência governamental é relevante reconhecer isto, pois os analistas e tomadores de decisões precisam quase sempre fazer avaliações e tomar decisões com informação incompleta sobre determinada situação. Atores políticos podem e fazem inferências incorretas situando indivíduos e eventos dentro das categorias erradas ou esquemas baseados em similaridades puramente superficiais (HOUGHTON, 2009, 122). O uso de esquemas históricos³³ baseados na heurística da representatividade é muito comum na política

³³ O *Esquema de Munich*, por exemplo, conta-nos a história do que acontece quando um líder expansionista é apaziguado, sugerindo que se a ameaça não for enfrentada logo, certamente

internacional. Entretanto, Betts (2009b, 95) afirma que a história nem sempre é um guia confiável, principalmente quando se trata do trabalho de prevenção de ataques surpresa. Nas palavras de Betts (2009b, 95):

Como Ezer Weizman nota após a guerra de Yom Kippur: “Existem dois ditados populares que são tão fatais para militares quanto para políticos: ‘Não há sabedoria melhor que a experiência’ e ‘A História se repete’... para o homem experiente que confia na estabilidade da história, a sabedoria torna-se uma bengala quebrada”. Com certeza, o contexto histórico é um fundamento necessário e valioso para avaliações estratégicas, mas não é um guia confiável. Os avisos estratégicos envolvem rápidas e grandes mudanças do comportamento normal. Extrapolações de comportamentos passados e de mudanças incrementais são bases insuficientes para antecipar acontecimentos tão dramáticos (tradução nossa).

O processo de ancoragem e ajustamento (*Anchoring and adjustment*) é uma heurística que envolve a seleção, por parte do analista, de um ponto inicial (a âncora) para a análise, que geralmente é a primeira informação que recebe ou alguma experiência individual anterior, e vai gradualmente ajustando as novas informações de forma a serem compatíveis com a âncora. Ainda que mais tarde se descubra que as evidências que constituem a âncora estavam incorretas, a tendência é que haja uma grande dificuldade de mudar o marco cognitivo inicial, fazendo com que, inercial e involuntariamente, o enfoque inicial seja mantido. Além disso, quanto mais forte for a tendência do indivíduo para o fechamento cognitivo prematuro³⁴, mais dificilmente ele

terá que encará-la mais tarde. A Primeira Guerra Mundial teve um efeito devastador na Europa, e o Primeiro Ministro Neville Chamberlain (assim como outros líderes Europeus) não surpreendentemente queria evitar outra guerra. Em 1938, a conferência de paz ocorrida em Munique, na qual Hitler concordou em restringir as suas ambições em troca do que, na época, era a Tchecoslováquia. Chamberlain, em seu famoso ato, saiu da conferência brandindo o acordo e afirmando que havia sido alcançada e garantida a “paz nos nossos tempos”. Esta política certamente foi um erro terrível, e a palavra “apaziguamento” tornou-se amaldiçoada nas relações internacionais, ruindo carreiras políticas daqueles que a advogaram. Este esquema foi evocado em diversas ocasiões durante a Guerra Fria, e mais recentemente por George Bush depois de Saddam Hussein invadir o Kuwait em 1990. Bush argumentou que se as agressões de Saddam não fossem confrontadas logo – de fato, se Saddam fosse “apaziguado”- o resto do Oriente Médio brevemente cairia sob seus desejos expansionistas (HOUGHTON, 2009, 125).

³⁴ A necessidade de fechamento cognitivo envolve o desejo de atingir um julgamento confiante sobre um assunto rápida e decisivamente, no lugar de lenta e cuidadosamente. O grau da necessidade de fechamento cognitivo apontará se este foi prematuro ou não. Quanto maior a necessidade de fechamento cognitivo, maior a probabilidade de ele ocorrer prematuramente. Esta motivação pode vir de duas formas: primeiro, o “aprisionamento” refere-se a necessidade de atingir o fechamento o mais rápido possível; o segundo, o “congelamento”, indica o desejo de manter este fechamento o mais perene no tempo possível, normalmente bem depois de resultados objetivos terem demonstrado a invalidez daquela posição. A necessidade para fechamento pode melhorar a previsibilidade e planejamento; assim, em situações com pressões de tempo tendem a aumentar este desejo. Também pode causar a indivíduos em perseverar em um caminho incorreto muito além do ponto em que correções óbvias deveriam ser requeridas. Indivíduos com alta necessidade de fechamento cognitivo se mantêm relutantes em considerar novas informações, especialmente que parecem contrariar as suas crenças pré-

modificará a sua perspectiva, mesmo diante de novas evidências. Pesquisas sugerem que as forças policiais geralmente adotam o “viés do culpado” (*guilt bias*), em que agem como se o suspeito fosse culpado, antes de serem inocentes até que se prove a culpa, constituindo-se um exemplo de ancoragem. Se a âncora padrão é a culpa, o ajuste de novas evidências que mostrem que o suspeito é inocente pode ser insuficiente (KERBBEL et Al., 2010). O mesmo pode acontecer com suspeitos de envolvimento com o terrorismo, levando a situações limites em interrogatórios (como a prática ilegal da tortura).

Similar ao processo de ancoragem, o viés de confirmação faz com que o analista leve fortemente em consideração as informações que são consistentes as suas expectativas e hipóteses iniciais e ignore ou subestime evidências que as contradizem. Jervis (2010) exemplifica o viés da confirmação em sua crítica às denúncias de politização³⁵ da inteligência estadunidense no caso das Armas de Destruição em Massa (ADMs) no Iraque em 2003. O autor afirma que os *Postmortems* acusam a inteligência estadunidense de ignorarem evidências que dificultariam o diagnóstico perigoso em relação ao regime de Saddam³⁶, sem perceber que quase toda a população dos EUA estava inserida nesse mesmo viés, na medida em que identificamos poucos, ou nenhum, artigo acadêmico ou discurso político que contradisse diretamente a existência do programa de desenvolvimento de ADMs pelo Iraque.

existentes. A pessoa pode negar tal informação, ou reinterpretá-la de maneira a coincidir com seus pensamentos iniciais de maneira concisa com a sua assimilação enviesada. Tais indivíduos freqüentemente são ligados a valores como ordem, e mostram uma enfática falta de empatia com os sentimentos, crenças e posições contraditórias dos outros. Eles parecem confiantes ao ponto da arrogância e tornam-se intolerantes, até mesmo hostis, àqueles que a opinião difere das deles. Eles geralmente demonstram um estilo autoritário de liderança e de tomada de decisão. Claramente, um indivíduo com alto grau de fechamento cognitivo iria representar um pobre prospecto para uma posição sênior de inteligência porque eles iriam falhar em considerar informações suficientes antes de atingir uma decisão, que iria manter-se relativamente impenetrável a desafios e evidências empíricas a partir de então (BAR-JOSEPH, 2008,140).

³⁵ A hipótese de que as análises de inteligência tenham sido manipuladas deliberadamente pelos políticos interessados em invadir o Iraque, de modo que houvesse uma justificativa legítima para a ação militar, nos parece a mais plausível entre todas as explicações, se considerarmos a história estratégica estadunidense e a conjuntura política doméstica e internacional daquele momento. Entretanto, tal hipótese nunca foi plenamente confirmada.

³⁶Segundo Jervis (2010,151): “Relacionado à falha dos analistas em entender o papel da plausibilidade estava a propensão das pessoas em procurar por informações que confirmem suas crenças e a falha em perceber o significado de evidências ausentes nos diagnósticos. No início de 2002, agentes da CIA de todo o mundo foram avisados que deveriam procurar informações sobre o programa de WMD do Iraque. Isto fazia sentido, mas inadvertidamente também era perigoso porque pedir às pessoas para procurarem por alguma coisa aumenta a probabilidade que elas irão encontrá-la, estando lá ou não. (tradução nossa)”.

Robert Jervis (2010), em sua análise da falha de inteligência das ADMs, mostra que um erro crucial foi a tendência a não se valorizar a ausência de evidências como uma variável importante da equação analítica. Em geral, a consideração da existência de um evento complexo acarreta que existam variáveis necessárias, suficientes, ou necessárias e suficientes para que eles ocorram. Dado a dificuldade de sistematização e atribuição de valor às variáveis, a tendência é nos concentrarmos nas evidências visíveis que completem determinadas variáveis e esquecermos que para determinado evento ocorrer, ou estar ocorrendo, outras evidências, que se encontram ausentes, deveriam existir para que o evento de fato ocorresse. Por natureza, evidências positivas são muito mais contundentes do que a sua ausência, por isso, evidências negativas e fatos que não ocorreram tendem a ser subestimados³⁷.

Na atividade de inteligência, muitas vezes a ausência de evidências ou é ignorada ou é atribuída às manobras de contra-inteligência do adversário. Jervis (2010, 139) afirma que “o problema era que a Comunidade de Inteligência britânica e Americana tratavam a decepção (*deception*) e negação (*denial*) como dadas e não como hipóteses a serem testadas, e elas nunca se perguntaram qual informação poderia indicar que as atividades eram ausentes e não que estavam sendo escondidas (...) a ironia aqui é que os Estados Unidos e o Reino Unido enganaram (*deceived*) eles mesmos em acreditar que o Iraque estava engajado em um amplo esquema de decepção (tradução nossa)”. A adoção de métodos analíticos mais rigorosos e sistemáticos, tomando emprestado modelos já consolidados nas ciências sociais e na ciência política, como os métodos comparativos³⁸, é uma solução defendida por alguns autores (GEORGE & BRUCE, 2008; JERVIS, 2010; MARRIN, 2009) para auxiliar a identificação de variáveis suficientes e necessárias, assim como variáveis dependentes e independentes.

A heurística da disponibilidade faz com que informações que podem rapidamente ser trazidas a mente ganhem maior proeminência do que outras evidências

³⁷ Coloca Jervis (2010,152) que “what the IC failed to appreciate was that instances in which specified behavior does not occur or evidence is absent are highly significant if his contradicts an important proposition or argument. Political scientists refer to this kind of evidence as “dogs that do not bark”, borrowing a concept from Sherlock Holmes, who realized that the dog’s failure to bark on the night of the crime showed that the perpetrator was an acquaintance. It is not that negative evidence and events that not occur are automatically or uniformly important; their significance arises when the claim under consideration implies that they should be present.”

³⁸ Stuart Mill, no século XIX, foi o primeiro a sistematizar as características do método comparativo nas ciências, criando o Método das Diferenças e o Método das Semelhanças. Para ver sobre os avanços dos métodos comparativos nas ciências sociais, em especial na Ciência Política, ver Keman (2008).

igualmente ou até mesmo mais válidas. Ou seja, geralmente é dado mais peso às evidências recentes do que seria justificável. Uma influência negativa plausível da heurística da disponibilidade pode ser identificada quando o brasileiro Jean Charles de Menezes foi baleado por policiais na capital inglesa. “Os quatro atentados suicidas de Londres que mataram 56 pessoas e feriram outras 300 duas semanas antes, a detonação mal-sucedida de outras quatro bombas no dia anterior, e o fato de bombardeios estarem em evidência podem ter feito que a ameaça de atentados suicidas estivesse particularmente disponível na mente dos oficiais (tradução nossa)” (KERBELL et Al., 2010, 90).

Finalmente, outro mecanismo mental automático bastante comum entre os analistas de inteligência é o Espelhamento de Imagem. Espelhamento de Imagem³⁹ (*Mirror Imaging*) é a projeção do modelo mental, esquema ou sistemas de crenças de uma pessoa na outra. Baseia-se em completar lacunas nas informações ou conhecimentos do indivíduo assumindo que o outro irá se comportar como ele mesmo se comportaria em determinada circunstância. É frequentemente o produto de conhecimentos insuficientes das preferências culturais, étnicas, religiosas e políticas do adversário (JERVIS, 1976).

A falha em compreender que o outro percebe os seus interesses nacionais diferentemente da maneira como entendemos aqueles mesmos interesses é uma constante fonte de problemas de análise na área de inteligência (HEUER, 1999, 81). Em muitos casos, falhas de inteligência foram causadas pela tendência de se cair no espelhamento de imagem, e, através dessa maneira de raciocinar, supor ao adversário uma tendência de aversão ou propensão a riscos⁴⁰ (BAR-JOSEPH, 2008, 129).

³⁹ É importante chamar a atenção para a diferença entre dois conceitos diferentes, mas que podem causar confusão por causa da sua proximidade lexical, que aqui trataremos como: o espelhamento de imagem (*Mirror Imaging*) e Imagem Espelhada (*Mirror Images*). O conceito de imagem espelhada refere-se a quando cada líder de estado mantém uma imagem diametralmente “oposta” do outro: cada parte tem uma auto-imagem positiva e benevolente, enquanto mantém uma imagem negativa e malevolente do inimigo. Ralph White (1968 *apud* ROSATI, 1995, 55-56) popularizou este conceito no livro *Nobody Wanted War: Misperception in Vietnam and Other Wars*. Analisando as duas Grandes Guerras e focando-se na Guerra do Vietnã, White discute como cada parte no conflito mantinha uma imagem diabólica do inimigo e uma auto-imagem viril e moral que se tornou fonte de atenção seletiva, ausência de empatia (pelo outro) e sobreconfiança militar. Ainda que resultado de diversas fontes sociais e psicológicas, tal pensamento “preto-e-branco” leva a escaladas na guerra (ROSATI, 1995, 56).

⁴⁰ Aversão a risco é a relutância que alguma pessoa tem em aceitar a barganha com um payoff incerto no lugar de outra barganha com um payoff mais garantido, mas provavelmente mais baixo. Na categoria de falhas de inteligência, esta combinação pode levar tanto a uma

Os analistas ou tomadores de decisão podem precisar utilizar-se do espelhamento de imagem quando eles realmente não sabem o que o adversário está pensando, o problema é que geralmente este modelo mental é utilizado inconscientemente. O espelhamento de imagem pode levar a suposições perigosas, porque outras pessoas, principalmente de outras culturas, não pensam da mesma maneira que nós. Estas freqüentes suposições que fazemos é o que David Jeremiah, após rever a falha da inteligência norte-americana em prever os testes nucleares indianos, chamou de “modelo mental todos pensam como nós” (*everybody-think-like-us mind-set*) (HEUER, 1999, 80).

O Comitê do Senado das Forças Armadas dos EUA (*Senate Armed Services Committee*) culpou a falha de não antecipar a instalação de mísseis nucleares soviéticos em Cuba em 1962 aos preconceitos da inteligência norte-americana sobre o comportamento soviético (BUTTERFIELD, 1993, 5). Existiam duas suposições básicas para compreender as decisões de Khrushchev em 1962: se por um lado a União Soviética raramente havia agido de maneira ousada ou tomando grandes riscos de confrontação direta, por outro, parecia óbvio aos analistas americanos que provocar os EUA iria levar os dois países ao limite do confronto, não parecendo a decisão mais racional. A Estimativa Nacional Especial de Inteligência, lançada um mês antes dos mísseis serem descobertos, baseava-se em indicadores derivados da política externa soviética precedente (BETTS, 2008, 58). Dessa forma, eles atribuíram a causa dos grandes movimentos de navios soviéticos que atracavam nos portos cubanos ao apoio soviético à agricultura de Cuba, fornecendo máquinas agrícolas, ou até mesmo consideravam a possibilidade de serem mísseis táticos de curto e médio alcance. Portanto, os analistas norte-americanos, baseados na suposição de que os soviéticos agiriam da mesma forma que eles quanto às considerações de emprego de armas

superestimação quanto a uma subestimação da tendência do adversário a tomar riscos. Se superestimada a tomada de riscos, isto pode levar a perda de oportunidades, assim como gastos de dinheiro em defesas desnecessárias. Se subestimada, expressada pela crença do analista de que o oponente irá evitar um ataque ou outro movimento agressivo, pois os custos seriam considerados altos demais, é a maior causa das falhas de inteligência em avisar contra uma possível ameaça (BAR-JOSEPH, 2008, 129).

nucleares, subestimaram a propensão de tomada de riscos da URSS⁴¹, não conseguindo prever a instalação de mísseis nucleares em Cuba⁴².

Robert Jervis afirma que situação semelhante ocorreu ao caso atual da Guerra do Iraque: “(...) Segundo, tanto aqui como em outros lugares, a análise assumiu que atores estrangeiros eram racionais da forma como os Americanos entendem racionalidade. Ser empático com confusão, improvisação e corrupção é raro e difícil. (...) Terceiro, e central para o caso do Iraque, empatia é difícil quando as crenças e comportamentos do outro são estranhos e auto-destrutivos (tradução nossa)”.

Nesta sessão, procurei apresentar alguns dos principais vieses cognitivos que os analistas de inteligência estão propensos a sofrerem, focando especialmente no primeiro estágio da análise, a avaliação de evidências. Há maneiras de se diminuir o impacto das heurísticas no intuito de aumentar a efetividade da análise para melhor auxiliar a tomada de decisão da comunidade política. Entretanto, uma análise de inteligência melhor não necessariamente significa que a tomada de decisão será mais acertada. Apesar do fato dos tomadores de decisão sempre afirmarem que querem uma inteligência melhor, por razões políticas e psicológicas eles na verdade não querem, o que explica, em partes, o porquê das reformas na inteligência raramente serem completamente implementadas (JERVIS, 2010). Na próxima sessão, analisaremos alguns dos principais conflitos entre os políticos e a comunidade de inteligência.

⁴¹ Sherman Kent (*apud* JERVIS, 2010) afirmou que “nós erramos previsão sobre a decisão soviética de colocar mísseis em Cuba porque nós não acreditamos que Khrushchev cometeria tal erro (**tradução nossa**)”.

⁴² Sobre a crise dos mísseis de 1962, existe um estudo central para o desenvolvimento da análise cognitiva e tomada de decisões na política externa feito por Alisson. Alisson proveu três mapas ou, nas suas palavras, três tipos de lentes conceituais para analisar a mesma crise de política externa. O primeiro modelo se fixa na premissa do ator racional e nos princípios do realismo básico. O segundo aborda o processo organizacional e o quanto os caminhos do processo decisório (as instâncias que a informação percorre, os empecilhos burocráticos e o tempo demandado) influenciam nos *outputs* em política externa. Finalmente, o último modelo é relativo ao impacto das políticas internas ao governo, o que ele chamou de “política da burocracia” (*bureaucratic politics*). Ou seja, nesse modelo não existe um “interesse nacional” dado, e sim a interação de atores dentro do processo decisório que conhecem relativamente bem os interesses, as crenças e as percepções dos seus colegas, sendo a política externa um resultado da interação do interesse desses atores (RIPLEY, 1995, 85-90). É importante notar aqui que, em termos analíticos, o último modelo tende a ser, como já o está sendo, cada vez mais descartado como uma ferramenta eficaz, dada a subjetividade da abordagem e da escassez de informações confiáveis quanto ao real jogo interno das burocracias governamentais, resultado da dinâmica veloz e dos interesses ocultos nesse processo.

4 - Tensões entre a Comunidade Política e a Comunidade de Inteligência

A interface entre políticos e a inteligência há muito tem sido vista como o ponto em que mais frequentemente ocorrem falhas de inteligência (BETTS, 2008; GILL & PHYTHIAN, 2006). O caso das Armas de Destruição em Massa no Iraque despertou novamente este antigo debate sobre qual é a distância ideal entre analistas e consumidores, e se a sua total separação deveria ser incentivada ou evitada (PHYTHIAN, 2009). Na área dos Estudos de Inteligência, muitos autores e pesquisadores não consideram os tomadores de decisões como parte do processo da Inteligência, afirmando que o ciclo de inteligência⁴³ está completo uma vez que ela chega ao seu consumidor final⁴⁴ (a comunidade política), que geralmente está somente associada ao início (requisições) e ao fim (consumo) do ciclo. Ou seja, deste ponto de vista, a inteligência é um processo isento da esfera política e deve continuar sendo neutro para garantir a objetividade⁴⁵.

Entretanto, nesta seção exploraremos as abordagens de como os tomadores de decisão se constituem em figuras centrais em todos os estágios do processo de inteligência (LOWENTHAL, 2006, 174), afetando diretamente nos resultados e nas percepções da importância e do conteúdo das análises de inteligência (JERVIS, 2006) e, assim, impondo uma série de paradoxos e tendências a falhas no sistema (BETTS, 2008). Por esse lado, assim como as falhas de inteligência, a politização da inteligência é multifacetada e inevitável (PHYTHIAN, 2009), mas não necessariamente prejudicial, na medida em que se percebe que a inteligência é um instrumento dos tomadores de

⁴³ O ciclo constitui-se em 5 fases: planejamento e direção, coleta, processamento, produção e análise, e disseminação. Cada fase envolve comportamentos que precisam ser levados em conta pelos teóricos de inteligência. Em realidade, o ciclo de inteligência é menos uma série de fases perfeitamente integradas, uma levando a outra, do que uma matriz complexa de interações muitas vezes desconexas entre oficiais de inteligência e os decisores que eles servem. Esta matriz- um intrincado composto de relações humanas e burocráticas – é caracterizado por interrupções, correções intermediárias e múltiplos ciclos de retroalimentação e *feedbacks* (JOHNSON, 2008, 34).

⁴⁴ A definição mais clássica e habitual, conceituada no Guia Oficial da CIA, é a de que o consumidor é uma pessoa autorizada que usa a inteligência ou informações da inteligência diretamente no processo de tomada de decisões ou para produzir mais inteligência. Encontramos, assim, dois tipos de consumidores: aqueles que empregam a inteligência no processo de elaboração, aplicação e seguimento de políticas públicas, e aqueles que reintroduzem a inteligência no próprio sistema para produzir mais inteligência.

⁴⁵ O Principal autor desta vertente é Sherman Kent (1949).

decisão⁴⁶ e sua relação deveria ser próxima para não marginalizar o trabalho dos oficiais, relegando-os à irrelevância no processo decisório (HERMAN, 1996).

As diferentes necessidades e perspectivas dos tomadores de decisão e dos oficiais de inteligência garantem que haja conflito entre eles. Por razões políticas e psicológicas, os líderes políticos precisam vender excessivamente as suas políticas, especialmente em sistemas políticos domésticos descentralizados, e isso tende a produzir pressões e distorções na inteligência (JERVIS, 2010, 159-160). Os políticos formam as suas próprias preferências políticas baseadas em suas ideologias na maior parte das vezes antes de receber qualquer análise de inteligência sobre determinado assunto (PHYTHIAN, 2009). Naturalmente, afinal, segundo a teoria democrática representativa, eles estão lá para defender determinados interesses pelos quais foram eleitos. Para isso, eles tendem a procurar evidências que suportem as suas políticas públicas preferidas na comunidade de inteligência e em uma série de outras fontes de informações⁴⁷, fazendo com que os políticos se tornem resistentes à análise de inteligência que aponte para uma direção política diferente daquela pré-concebida por ele.

O fato é que os tomadores de decisão não necessariamente vêem a inteligência da mesma forma como aqueles que a produzem (LOWENTHAL, 2006, 177). A responsabilidade básica dos profissionais de inteligência é encontrar a “verdade” sobre o que está acontecendo de importante no mundo, porque e como isto está ocorrendo, e comunicar tais acontecimentos aos tomadores de decisão. Para a comunidade política, entretanto, saber a “verdade” é apenas um meio, e não um fim – um meio para se fazer o “certo” (BETTS, 2008, 66). Todavia, o “certo” depende menos de como as coisas são do que de como as coisas deveriam ser, menos na “verdade” do que naquilo que deve se tornar a verdade. Pragmáticos, os oficiais de inteligência geralmente impõem os seus

⁴⁶ Afinal de contas, a razão de existência da Inteligência é servir à política (BETTS, 2008, 66). Segundo Sherman Kent (*apud* McLAUGHLIN, 2008, 71), não há estágio mais importante na atividade de inteligência do que a relação apropriada entre a inteligência em si e aquelas pessoas que a usam. Se a análise é onde todos os aspectos da profissão de inteligência se encontram⁴⁶, então é igualmente verdade que a relação com os tomadores de decisão é onde todos os componentes da análise se apresentam. Para McLaughlin (2008:71), é no nexo entre inteligência e política que nós testamos todo o esforço da inteligência, desde o mérito substantivo do produto à qualidade da capacidade operacional e à efetividade do treinamento e gerenciamento dos analistas.

⁴⁷ Segundo Phythian (2009, 78), “existem muitas fontes de informação e análise no mundo contemporâneo e as agências de inteligência não possuem o monopólio de nenhuma delas (tradução nossa)”.

limites dentro daquilo que é possível, ao contrário da comunidade política que estabelece limites dentro daquilo que elas querem alcançar. A essência desta lógica é que tanto os oficiais de inteligência quanto os políticos estão certos dentro do papel proposto a cada uma delas no sistema, entretanto, esta diferença básica impacta diretamente no relacionamento entre as duas comunidades, além de criar fatores que tendem a fazer com que o sistema falhe.

É interessante notar que a modernidade trouxe a racionalização e cientificização da vida, e a democracia moderna -em especial a democracia estadunidense- tendeu a levar essa tentativa de racionalização ao mundo político. Os ideais weberianos trouxeram a racionalização para dentro das máquinas burocráticas estatais, e a onda da “nova gestão pública”, que se perpetuou fortemente no mundo anglo-saxão, fortaleceu ainda mais os princípios de racionalidade maximizadora economicista na administração pública, e, de certa forma, para a comunidade política. Assim, Jervis (2010, 159) coloca que “por causa do axioma de que boas políticas precisam basear-se em uma avaliação acurada do mundo, em uma democracia as políticas precisam – ou ao menos precisam parecer – estar fundamentadas na Inteligência (tradução nossa)”.

Geralmente, líderes têm visões pré-definidas de mundo e irão basear suas políticas nessas visões, procurando convencer aos outros e a si mesmo que uma determinada decisão é a melhor a se tomar. Maximizar suporte político para essa decisão significa argumentar que ela atinge muitos objetivos, é apoiada em muitas considerações e tem baixos custos relativos. Os tomadores de decisão, portanto, querem mostrar um mundo em que as suas políticas são superiores às alternativas, mesmo considerando muitas dimensões independentes (JERVIS, 2010). Este movimento político também tem raízes psicológicas, na medida em que o tomador de decisão vai convencendo a si mesmo de todas as suposições que fundamentam a sua política, dando-as como necessariamente verdadeiras. Estes processos são ainda mais fortalecidos pelas heurísticas de confirmação e de ancoragem.

A necessidade psicológica dos políticos de obter certezas para agir vai de encontro à função fundamental da inteligência. Se por um lado os tomadores de decisão têm a função de decidir e tomar atitudes, por outro os oficiais de inteligência informar os tomadores de decisão sobre as variáveis que envolvem a decisão. Os tomadores de decisão, na sua necessidade de obter certezas para agir, supõe à inteligência uma

responsabilidade falsa: a de prescrever ações e políticas⁴⁸. McLaughlin (2008, 73) aponta que, freqüentemente, os políticos acreditam que a inteligência deveria dizer a eles o que fazer, e, quando não obtêm estas respostas, julgam inútil a análise de inteligência. Conforme coloca Betts (2008, 30), o papel da inteligência é extrair certeza da incerteza e facilitar uma decisão coerente em um ambiente incoerente, sendo que quanto menos presentes estes fatores – incerteza e incoerência - menor a necessidade pela inteligência. Neste ponto existe um complicado paradoxo onde os limites do analista são: por um lado, o grau em que eles reduzem a incerteza até o ponto de extrapolar as evidências cravadas em ambigüidades corre o risco de super simplificar a realidade e insensibilizar os consumidores dos perigos que espreitam nas situações ambíguas; por outro, a não resolução dessas mesmas ambigüidades, ou até mesmo a ênfase nessas ambigüidades como forma de alertar o decisor, pode causar a desfeita por parte dos tomadores de decisões, que podem afirmar que o trabalho dos oficiais de inteligência não foi cumprido, pois as ambigüidades não foram resolvidas, levando-os a descartar as análises e a marginalizar a inteligência como um todo do processo em questão.

Ou seja, a necessidade dos tomadores de decisão por análises que tragam certezas impõe um problema para a inteligência: se os analistas apontam as ambigüidades da situação eles podem não ser ouvidos, e se não apontam, estão propensos a falharem. Segundo Jervis (2006, 3), não é difícil compreender o porquê dos políticos geralmente descartarem as análises ambíguas: já é difícil o suficiente executar uma política forte e ativa sem ter que se preocupar constantemente com premissas que podem ser falsas. Também é psicológica e politicamente difícil para um líder em uma democracia dizer que a sua política não está firmemente fundamentada em evidências totalmente confirmadas. Como exemplo da representação política, Jervis (2010) coloca que quando o Secretário de Estado Collin Powell apresentou o caso contra o Iraque ao Conselho de Segurança, ele insistiu que o Diretor Central de Inteligência, George Tenet, sentasse ao seu lado.

⁴⁸ Ugarte (2005, 03), parafraseando Kent, aponta que: “La inteligencia no es quien determina objetivos; no es el arquitecto de la política; no es el hacedor de proyectos; no es el realizador de las operaciones. Su tarea es cuidar que los hacedores estén bien informados; brindarles la ayuda necesaria, llamar su atención hacia un hecho importante que puedan estar descuidando, y, a pedido de los mismos, analizar cursos alternativos sin elegir uno u otro.”

Outro problema é a freqüente incompreensão por parte das autoridades decisórias do porquê de a inteligência não conseguir “saber tudo”. Mesmo em sistemas de inteligência como o norte americano, onde são gastos bilhões de dólares por ano, existem temas e áreas que são consideradas de baixa prioridade, e, conseqüentemente, a inteligência não os cobre, dada as limitações de orçamento, recursos técnicos, de tempo e de possibilidades reais de efetuar determinadas operações de coleta⁴⁹. Entretanto, os tomadores de decisão geralmente assumem, incorretamente, que tudo está sendo abarcado pela inteligência, ao menos em um mínimo grau (LOWENTHAL, 2006, 181). Provavelmente esta tendência não é única do sistema de inteligência norte-americano, pois mesmo considerando que os outros países têm um orçamento significativamente menor, a suposição de que a inteligência deveria saber está diretamente vinculada à natureza da razão da sua existência, dificultando reflexões maiores sobre o entendimento das suas limitações quanto esta capacidade de saber.

Esta tendência é fortalecida com a idéia de segredo que envolve a inteligência, pois muitas vezes os tomadores de decisões podem acreditar que a inteligência sabe de algo, mas não quer ou não pode passar a informação. Dessa forma, segundo Lowenthal (2006, 183), os tomadores de decisão tendem a ser desconfiados quanto à possibilidade das agências de inteligência apoiarem os seus rivais dentro do processo político inter-burocrático. Eles podem suspeitar que os seus rivais associaram-se à comunidade de inteligência para produzirem informações que minem a sua posição política. Estas suspeitas podem ser ainda mais presentes em países onde a democracia está se consolidando, como é o caso de Peru e Equador, ou ainda que precisem melhorar o controle civil sobre as forças de segurança, como é o caso do Brasil.

Outra diferença clara entre os dois grupos apontada por Lowenthal (2006, 179) é a perspectiva. Os tomadores de decisão tendem a ser mais otimistas que os analistas de inteligência, pois, em maior ou menor grau, todos eles abordam os problemas com a crença de que irão resolvê-los, sendo esta a razão de ser de eles estarem lá. Os oficiais de Inteligência são céticos, e eles são e devem ser treinados para questionar e duvidar. Ainda que eles possam perceber um resultado otimista para uma determinada situação,

⁴⁹ Nem mesmo os gastos de cerca de 44 bilhões de dólares por ano (o orçamento recente reportado pelo governo dos EUA para inteligência) podem oferecer transparência para o mundo inteiro – especialmente quando adversários decidem ocultar suas atividades e sistemas de armas em profundas cavernas subterrâneas, com camuflagem, operações de decepção, ou por outros métodos discretos para evitar as lentes das câmeras de satélites orbitando em suas cabeças (JOHNSON, 2007, 35).

eles também irão ver um potencial resultado negativo e provavelmente se sentirão compelidos a analisá-los como resultados em potencial. McLaughlin (2008, 73) aproveita-se de uma metáfora utilizada por um dos antigos diretores centrais da inteligência dos EUA para sintetizar a perspectiva do analista de inteligência: “eles cheiram flores... e então logo procuram pelo caixão”.

Haja visto os altos custos políticos e psicológicos de se modificar uma determinada agenda política, na medida em que os líderes recebem notícias da inteligência que contrariem suas posições iniciais, suas tendências principais são ignorá-la⁵⁰, pressionar os analistas sobre os resultados ou deliberadamente manipular a informação para atingir as respostas necessárias que apoiem suas políticas⁵¹.

A questão da Manipulação Deliberada de Informações (politização⁵²) e do impacto que ela tem sobre a efetividade dos sistemas de inteligência é um assunto que

⁵⁰ Jervis (2010, 162) traz uma interessante consideração sobre a tendência dos políticos a ignorar a inteligência que contradiz suas vontades: “É tentador ver as atitudes de intimidar e ignorar a comunidade de inteligência como uma característica particular da administração de George W. Bush, mas isto é falho. (...) Porque Bill Clinton e seus colegas estavam comprometidos com o retorno de Jean Aristides ao poder no Haiti após ele ter sido deposto por um golpe, eles ressentiram e resistiram à análises de inteligência que argumentavam que Aristides era instável e que seu governo não seria nem efetivo e nem democrático. (...) Ainda que em muitos casos os liberais sejam mais propensos a trade-offs de valores que os conservadores, e que muitos liberais gostem de pensar neles mesmos particularmente dispostos a confrontar a complexidade do mundo, uma vez que eles estão no poder, eles, assim como os conservadores, também precisam manter apoio político e viver em paz com eles mesmos (**tradução nossa**)”.

⁵¹ Segundo McLaughlin (2008, 72), existem muitos tipos de consumidores de inteligência no mundo da política, mas eles podem ser classificados em duas grandes categorias: aqueles que sabem como interpretar e usar a inteligência; e aqueles que não sabem ou não querem fazê-lo. Para o autor: “Políticos que sabem como utilizar a inteligência geralmente têm uma visão realista do que ela poderia não poderia fazer. Eles compreendem, por exemplo, que a inteligência é quase sempre mais útil em detectar tendências do que em prever eventos específicos. Eles sabem como fazer perguntas que forcem o analista de inteligência a separar o que eles realmente sabem do que eles pensam. Eles não ficam intimidados pela inteligência que contradiz a política preponderante, mas a vêem como um útil estímulo para pensar sobre seu curso de ação. Os políticos que usam a inteligência menos eficazmente são um grupo mais diverso e complicado. Eu lidei com um Oficial de alto escalão do Departamento de Estado alguns anos atrás que pensava, algumas vezes justificadamente, que ele tinha um entendimento mais compreensível e sofisticado dos assuntos do que os especialistas da inteligência. O resultado era que ele quase nunca requisitava apoio da inteligência e se contentava com apenas alguns *briefings* ocasionais de algum oficial sênior de inteligência confiável. (...) Outro tipo de políticos que lidei simplesmente não toleravam análises ou relatórios que iam de encontro com a sua própria visão. **Tradução Nossa.**”

⁵² O termo “politização” está diretamente relacionado a uma visão cientificista norte-americana da inteligência, desenvolvida principalmente por Sherman Kent, como veremos a seguir. A utilização do termo politização de informações, a meu ver, é um tanto quanto perigosa, pois subentende a possibilidade de se analisar qualquer informação sem nenhum tipo de subjetividade e de forma totalmente impessoal e neutra, o que é extremamente improvável. A política, o jogo de interesses, está presente em quase todas as esferas da vida social e do

há muito vem sendo debatido, sob diversas perspectivas e com inúmeros pressupostos e hipóteses. John Gannon (2008, 215) define politização como a distorção voluntária da análise para satisfazer as demandas de chefes da inteligência ou autoridades políticas. Segundo Treverton (2008, 93), esta definição é excessivamente restrita e pode ser ampliada: a politização é o comprometimento à perspectivas ou conclusões, no processo da análise de inteligência ou na interação com a política, que suprimem outras evidência ou pontos de vista, ou que cegam as pessoas para as mesmas. Para Treverton(2008, 93), existem cinco formas principais de politização:

Pressão Direta das altas autoridades políticas para a inteligência chegar a determinadas conclusões, geralmente aquelas que estão de acordo com as políticas em curso ou com as políticas preferenciais. A “*Linha da Casa*” sobre um assunto particular, que muda o foco do envezamento da análise da política para a inteligência. Aqui, um determinado departamento de análise tem um ponto de vista definido sobre um assunto, e analistas ou análises que sugiram algum tipo de “heresia” são suprimidos ou ignorados. “*Colhendo Cerejas*” -e algumas vezes as fazendo crescer- (ocorre) quando um oficial sênior, geralmente políticos, escolhem os seus favoritos em um leque de avaliações. *Perguntando Questões*, onde, como em qualquer outra área pode ocorrer, a natureza da questão leva a análise ao caminho de uma determinada resposta, ou senão, ao menos ao teor que a resposta irá ter. Uma versão relacionada desta forma ocorre quando a política pergunta uma questão razoável, mas continua a perguntá-la seguidamente, o que distorce a análise – pela privação de tempo e esforço que a inteligência sofre, impedindo-a de trabalhar outras questões -, mesmo que isto não politize-a diretamente. Um “*Esquema Mental*” *compartilhado* (ocorre) quando inteligência e política compartilham de fortes pressupostos. Este é, talvez, o caso limite; se isto é politização, ela é mais auto-imposta do que politicamente imposta. Tradução Nossa.

Provavelmente, o caso mais sério de politização que pode ocorrer é o ocorrido através da pressão direta de autoridades políticas, mas o mais comum é o esquema mental compartilhado. O contraditório caso das armas de destruição em massa do Iraque é geralmente invocado para exemplificar a politização da inteligência, ainda que diferentes autores enfatizem facetas diferentes deste fenômeno⁵³.

conhecimento humano. Portanto, não me parece prudente pressupor e normatizar que a inteligência esteja totalmente desvinculada da política. Dessa forma, utilizaremos o termo “politização” somente por uma questão de padronização com a literatura, mas toda vez que for mencionada ela estará ligada à manipulação deliberada da informação por algum indivíduo para atingir algum objetivo.

⁵³ As repetidas requisições de *briefings* pelo Vice Presidente Dick Cheney no período anterior ao início da Guerra do Iraque foi visto por alguns, a maioria de fora da comunidade de inteligência, como uma pressão coberta sob a inteligência para a obtenção de determinada resposta – a de que o Iraque era uma ameaça baseada na sua posse de Armas de Destruição em Massa (LOWENTHAL, 2006, 187). Além da suspeita das agências de inteligência terem sido diretamente pressionadas por políticos de alta autoridade da administração Bush, como o próprio Secretário de Defesa Donald Rumsfeld, Treverton (2008:93) aponta que o principal fator para esta distorção voluntária da realidade pode ter sido

Segundo Betts (2008, 74), a ocorrência da politização em algum grau é tanto inevitável quanto, em alguns casos, necessária. A politização quando vista de forma pejorativa é por causa da norma sacramental⁵⁴ de que os julgamentos da inteligência são mais objetivos, neutros e científicos do que outros julgamentos. Entretanto, de uma perspectiva mais branda sobre a politização, o autor aponta que em assuntos de alta importância e controvérsia, qualquer análise relevante irá ser necessariamente carregada politicamente, porque ela irá apontar, ao menos implicitamente, para alguma conclusão sobre políticas – se irá funcionar, se direciona os tópicos corretos, se terá efeitos colaterais negativos, e assim por diante (BETTS, 2008, 75). Várias disputas – quais elementos da informação são corretos, ambíguos ou falsos; quais elementos são importantes, incidentes ou irrelevantes; em que contexto as informações deveriam ser entendidas e contra quais informações alternativas elas deveriam ser testadas – são de fato, se não intencionalmente, disputas sobre que julgamentos políticos irão cair ou se manter.

Betts (2008, 75-76) ainda sublinha uma perspectiva mais realista sobre a politização, afirmando que quanto mais a inteligência for relevante, mais politizada ela parecerá para alguma facção do debate político. A resolução do problema da politização

outro. Segundo o autor: “(...) alguns analistas de inteligência de fato se sentiram sob pressão para produzir a resposta “certa” – de que Saddam Hussein tinha Armas de Destruição em Massa. Assim como em todas as interações humanas, o efeito é subjetivo. Autoridades políticas não são tão propensas à fazer com que a inteligência fique de joelhos. Elas, sim, freqüentemente tem fortes preferências políticas, preferências que a inteligência conhece, e então a questão se torna até que ponto a crescente força das preferências políticas influenciam em pressões impróprias e desmedidas sob a inteligência. **(Tradução Nossa).**” Jervis (2010,133) ainda afirma que a forma mais crua de politização, aquela em que os superiores modificam os relatórios para defender uma política, não ocorreu. Outras formas indiretas são mais difíceis de serem detectadas, especialmente as formas sutis de politização em que o desejo de evitar os dolorosos trade-offs de expectativas entre agradar os tomadores de decisão e seguir as normas profissionais criou o que os psicólogos chamam de “viés motivacional” em favor de produzir estimativas que iriam apoiar, ou ao menos não solapar, a política em voga. Assim, os analistas vieram a acreditar naquilo que estavam dizendo, mas a causa última foi o ambiente político. O importante é que essa “presença” política na mente do analista é mais sutil do que se imagina. De acordo com Davis (2008), é como se os analistas trabalhassem com um elefante na sala sem nem mesmo percebê-lo, o que os influencia subconscientemente a tomar determinadas perspectivas analíticas.

⁵⁴ Aqui é importante chamar a atenção que quase toda essa sessão do trabalho tem como base principal a literatura norte-americana sobre o assunto. Neste sentido, não necessariamente a norma básica da inteligência norte-americana (isto é, ser objetiva, neutra e científica) seja a realidade da inteligência de outros países. Assim, em muitos sistemas de inteligência nacionais existentes a politização pode não ser vista como algo negativo em si mesma, sendo, possivelmente, até mesmo vista como natural e integrante do próprio conceito nacional de inteligência.

costuma ser barrada pela indisposição de qualquer um dos lados do debate em admitir que a sua própria abordagem possa ser politizada.

O posicionamento de Betts (2008, 75-76) sobre as questões de politização é claro: a inteligência precisa seguir a norma irrevogável de que interesses políticos, preferências ou decisões nunca podem determinar julgamentos da inteligência. Segundo o autor, existe diferença entre a politização e outras formas de trazer a inteligência para dentro do reino da política. Estas outras formas, como a apresentação e disposição das avaliações e análises em formas que efetivamente engajem os problemas enfrentados pelos tomadores de decisão, são defendidas como uma forma de melhorar a relação entre os dois mundos e tornar a inteligência mais relevante para o processo decisório.

Propostas de reformas em componentes específicos dos sistemas de inteligência, especialmente o estadunidense, ainda que não exclusivamente⁵⁵, tem frequentemente focado no grau de proximidade da relação entre produtores e consumidores. De um lado estão aqueles que defendem uma relação próxima como um meio de otimizar o valor dos produtos de inteligência. Uma sugestão seria incluir os analistas como parte do pessoal dos tomadores de decisão para prover aos últimos a inteligência que precisam. Os analistas, segundo este ponto de vista, precisam tornar-se menos independentes e neutros para que se moldem às necessidades dos consumidores de inteligência (BAR-JOSEPH, 2008, 133). Outros, com uma visão menos radical, recomendam a criação de conexões informais entre os oficiais de inteligência e os tomadores de decisão para facilitar o fluxo de informações entre eles, normalmente impedido por vários obstáculos burocráticos, ou modificar os produtos de inteligência para que eles se encaixem melhor nas necessidades dos políticos.

5- Considerações Finais

Falhas em inteligência geralmente são seguidas por propostas de reformas. A inexistência de métodos suficientemente claros e sistemáticos para analisar a efetividade

⁵⁵ No início de 2011, o Brasil passou por uma breve crise institucional relacionada, em partes, com a questão do grau de aproximação entre a principal agência de inteligência (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN) e o Gabinete da Presidência. Além da problemática do relacionamento civil-militar entre ABIN e GSI, um dos pontos levantados pelos Oficiais de Inteligência que encaminharam a carta oficial à Presidente Dilma tratava da necessidade em atribuir maior relevância às análises da ABIN, encaminhando-as diretamente ao Gabinete da Presidência.

da inteligência seguidamente leva a propostas de reformas que são calcadas em três pressupostos nem sempre precisos: i) compreender a comunidade de inteligência como uma entidade única e desconsiderar outros atores que participam nos resultados dos produtos da inteligência –principalmente os tomadores de decisão e agências implementadoras; ii) analisar as atividades de inteligência a partir da lógica da ocorrência de um único processo que leve ao produto final, ao invés de perceber as diferenças entre os processos, dimensões e missões em que podem haver falhas; iii) pressupor que toda a falha pode ser resolvida com reformas institucionais a partir da criação, da dissolução ou da modificação das agências envolvidas no processo.

Entender a inteligência a partir destes pressupostos pode levar a reformas ineficientes ou até mesmo prejudiciais para a efetividade da inteligência. Primeiramente, porque pode levar a reformas que atinjam todo o sistema de inteligência, gastando muitos recursos financeiros e políticos e correndo o risco de modificar o que está funcionando bem. Por outro lado, quase todas as reformas se focam especificamente nos sistemas de inteligência, enquanto deveriam considerar mudanças em outras esferas envolvidas nos processos de inteligência, como a comunidade política. Em segundo lugar, como coloca Gentry (2010, 100), o desconhecimento do todo das atividades de inteligência geralmente leva a propostas de reformas que geram conseqüências inesperadas e disfuncionais na performance geral do sistema de inteligência.

Segundo Gentry (2010), a ênfase na dimensão tática que domina a literatura sobre falhas de inteligência é uma fórmula para a superestimação de deficiências relativamente menores e recomendações de reformas que não levam em consideração a efetividade institucional geral. Seguindo a mesma lógica de Betts (2008), Gentry (2010) afirma que, por causa da inevitabilidade de falhas táticas, a lógica de tolerância-zero para padrões aceitáveis de performance virtualmente garante que haja uma insatisfação crônica com os serviços de inteligência. Esta situação pode levar a inacabáveis ciclos de reformas que nunca encontrarão o seu estágio de amadurecimento, sem permitir que as instituições se consolidem e alcancem padrões de efetividade razoáveis.

Jervis (2010, 124) coloca que nós gostamos de pensar que maus resultados são explicados por maus processos e que arrumar a “engenharia” da inteligência irá solucionar os problemas. De certa forma, esta lógica do processo avaliativo da inteligência remonta ao princípio da disciplina de avaliação de políticas públicas nos anos 60. Segundo Faria e Figueiras (2007, 331), estas avaliações “eram marcadas pela

falácia mecanicista do planejamento *top-down*, ou seja, esperava-se uma utilização automática de seus resultados, numa perspectiva quase exclusivamente instrumental, como baliza do processo decisório e como ferramenta para a resolução racional de problemas”. Todavia, como coloca Betts (2009), se as reformas nos procedimentos não preencherem as necessidades organizacionais diárias – ou se, como geralmente ocorre, elas complicarem operações e drenarem recursos da organização –, elas cairão em desuso ou se transformarão em práticas meramente simbólicas.

Considerando as abordagens teóricas quanto às reformas, o Novo Institucionalismo enfatiza o papel das instituições⁵⁶ e as possibilidades e limites dos mecanismos institucionais em lidar com as relações de poder de atores dentro da sociedade. Bruneau e Boraz (2007) sistematizam alguns aspectos chaves para compreender as origens e mudanças das instituições: i) a identificação dos objetivos e motivações dos atores envolvidos na criação ou reforma de instituições, mantendo em mente as “conseqüências não intencionais” envolvidas neste processo; ii) reconhecer que, sem adaptações específicas, raramente a adoção direta de uma instituição desenhada para determinado contexto funcionará automaticamente quando transposta para outro cenário; iii) a criação e implementação de instituições são principalmente resultados do conflito de poder entre atores. Portanto, enquanto alguns tem autoridade suficiente para promover uma instituição específica, outros poderão reservar poderes que garantam certa resistência à adoção da instituição e a sua implementação. Estes aspectos estão presentes quando tratamos de reformas nos sistemas de inteligência, ainda que a importância das relações de poder entre líderes civis e organizações de inteligência seja geralmente subestimada (BRUNEAU & BORAZ, 2007).

As reformas em inteligência, segundo alguns autores (BETTS, 2008; JERVIS, 2010), são limitadas por paradoxos inerentes a sua natureza. Em sua interpretação admitidamente fatalista da inteligência, Betts (2009b, 104) coloca que soluções organizacionais para as falhas de inteligência são obstaculizadas por três problemas básicos: i) a maior parte das reformas que procuram resolver patologias específicas introduzem ou aumentam outras patologias; ii) mudanças organizacionais para lidar de forma diferente com o processo analítico podem nunca transcender plenamente os

⁵⁶ Aqui utilizamos o conceito de instituições de Peter Hall & Rosemary Taylor (1996), que provavelmente espelharam-se prioritariamente em Douglas North, no qual instituições são procedimentos, rotinas, normas, e convenções formais ou informais dentro de uma organização estruturada da política ou da economia política.

constrangimentos dados pela ambigüidade e ambivalência dos dados tratados pela inteligência; iii) mesmo os sistemas informacionais mais racionalizados não conseguem compensar completamente as pré-suposições, as percepções idiossincráticas e o tempo reduzido dos consumidores políticos.

Em relação aos procedimentos analíticos, Betts (2009a) levanta que a maior parte das sugestões sistematicamente levantadas nos relatórios *Post Mortems* encontra seus limites nelas mesmas, mas nem por isso deveriam ser descartadas. Uma reação comum a surpresas traumáticas é a recomendação de lidar com a ambigüidade e a ambivalência a partir da adoção de ações que considerem o pior cenário possível (*worst case scenarios*). Se existe alguma evidência de ameaça, assume-se que ela é válida, ainda que o peso aparente de indicadores contrários seja maior. Olhando em retrospecto às crises, esta aparenta ser uma proposta válida; contudo, ela é impraticável como um procedimento padrão. Operacionalizar a análise de piores casos possíveis demanda grandes recursos por parte da organização, além do risco de ser contraproducente se devidamente eficiente (pois pode provocar contramedidas ou métodos preemptivos por parte do adversário). Há também a grande probabilidade de que este procedimento torne-se ineficiente no longo prazo, pois a rotinização pode descredibilizá-lo⁵⁷.

Geralmente se propõe a institucionalização de análises competitivas de modo balanceado e aberto. Inseridas em um processo gerenciado de debate, buscariam garantir que avaliações relevantes não sejam tidas como dadas sem que suas premissas sejam testadas e que a análise predominante não seja a representação da força burocrática de determinado grupo de analistas. Certamente, a institucionalização da defesa múltipla (*multiple advocacy*) ajudaria a beneficiar a análise, mas ela precisa ter seus limites reconhecidos. Na extensão em que a defesa múltipla é eficiente e consegue maximizar o número de perspectivas abordadas e os recursos argumentativos dos analistas debatedores, isto pode mais enfatizar a ambigüidade do que propriamente resolvê-la. No modelo ideal, o debate serviria para falsificar as premissas de determinadas visões, mas no complexo mundo real, este processo pode aumentar ainda mais as incertezas. Além disso, é possível que o gerenciamento de defesas múltiplas

⁵⁷ A síndrome de *Cry Wolf* caracteriza-se pelo desenvolvimento de sistemas de aviso mais sensíveis, que serão mais propensos a darem mais avisos falsos, dada a maior probabilidade de detectar possíveis surpresas, fazendo com que, no médio e longo prazo, os avisos sejam mais propensos a serem ignorados, criando, assim, maior risco de falha do que antes da suposta melhora do sistema de avisos. Para ver mais sobre o papel da surpresa na inteligência, ver Betts (2009b).

amente a redundância e a competitividade que já existe nas agências e que prejudica a cooperação. Alguns teóricos da burocracia afirmam que a redundância, duplicação e competição seriam benéficas, pois apresentariam aos tomadores de decisão todos os desacordos e a falta de consenso. Entretanto, é ilusório supor que os consumidores seriam beneficiados por esse processo pela simples razão que eles não têm tempo de ler todo o material de que dispõem.

Segundo Betts (2009b, 100), muitos observadores externos às agências de inteligência recomendam institucionalizar a técnica do “advogado do diabo” (*devil’s advocacy*), onde perspectivas dissidentes encarregando alguém da tarefa de articular interpretações aparentemente absurdas e que os analistas são obrigados a levar em consideração. Este procedimento tem um impacto positivo no curto-prazo, entretanto, tende a perder sua efetividade no longo-prazo. Dado que na maior parte das vezes o “advogado do diabo” não estará correto, pois suas análises tendem a concentrarem em eventos e alvos *outliers*, o profissional encarregado será sistematicamente desconsiderado. Entretanto, uma possível solução para esse dilema seria a rotatividade dos analistas para o cargo de “advogado do diabo”, garantindo que todos efetuassem esse papel periodicamente. Além disso, possivelmente seria importante fazer com que esse cargo não fosse algo permanente, e sim *ad hoc*, de forma a não perder o impacto de sua função em contextos menos relevantes.

Betts (2009b, 103) também chama a atenção para as sugestões irrealistas que se concentram em normatizar sobre mecanismos que forçassem os tomadores de decisão a fazerem escolhas explícitas no lugar de inconscientes, exercitarem o julgamento no lugar de se engajarem em percepções automáticas e aumentar a atenção às suas próprias pré-concepções. Ainda que não haja nenhum problema conceitual nessas sugestões, a sua operacionalização é que é improvável. O motivo básico é que os políticos possuem uma restrição muito grande em relação ao tempo, o que os impede de comparar devidamente as suas alternativas e utilizar metodologias de variáveis competitivas para atingir a sua escolha menos enviesada. Segundo Betts (2009b, 103), soluções que necessitam que os políticos invistam mais atenção do que aquela que eles já investem são conceitualmente válidas, mas operacionalmente fracas. A estratégia mais realista seria que os próprios analistas de inteligência antecipassem as prováveis barreiras analíticas dos consumidores e adaptassem seus produtos de forma a otimizar a sua utilização.

Jervis (2010) adota uma postura parecida com a de Betts, reafirmando a inevitabilidade das falhas em inteligência e a improbabilidade de que determinadas reformas irão reduzir os conflitos inerentes entre os políticos e a inteligência. Entretanto, isso não significa afirmar que devemos parar de investir na inteligência, mas sim concentrar esforços para aumentar as suas capacidades em pontos específicos, de forma a diminuir a margem de erros sem ilusões de que isso neutralize todas as possíveis falhas. Nesse sentido, é necessário que as reformas de inteligência não se concentrem somente nos aspectos organizacionais das agências de inteligência, mas também nos procedimentos diários que ocorrem no âmbito do processo de análise e no espaço relacional entre a comunidade de inteligência e os políticos.

Tratando das reformas, Jervis (2010) se concentra nas questões cognitivas e metodológicas do processo analítico. O ponto principal não está em deslegitimar o papel das crenças sobre como o mundo funciona e como o alvo em questão se comporta, afinal de contas, o uso de teorias gerais é parte essencial do método avaliativo. Fatos não falam por si só. Assim, crenças mais amplas são necessárias para compreender um mundo complexo e contraditório. Entretanto, a falta de atenção estruturada nos pressupostos básicos que fundamentam as crenças individuais pode fazer o analista cair em três armadilhas principais: i) quando determinadas inferências são apresentadas como plausíveis na medida em que as razões que as fundamentam são consideradas dadas ao invés de serem devidamente examinadas; ii) quando tanto a comunidade de inteligência quanto os políticos superestimam a importância de partes muito específicas das evidências apresentadas; iii) pelo fato de que as pessoas assimilam novas informações às suas perspectivas pré-existentes, fazendo com que não percebam que determinada evidência só parece válida por causa do que já se acredita, superestimando a extensão pela qual suas conclusões são apoiadas por partes independentes de informação.

A utilização de métodos básicos das ciências sociais é uma das prescrições de Jervis (2010) para melhores análises de inteligência, na medida em que esses não se concentram especificamente nas variáveis dependentes, enfatizam o papel da comparação sistemática, consideram o peso significativo das evidências negativas e aplicam o raciocínio hipotético-dedutivo. Além de chamar atenção para as técnicas de análise de hipóteses alternativas, Jervis (2010) também sugere um exercício de “pré-mortem” no qual o analista procura imaginar como determinado evento ocorreria se sua

previsão estiver incorreta, e como esse evento poderia ocorrer a partir do momento atual.

Em sua famosa obra *The Psychology of Intelligence Analysis*, Richard Heuer (1999) pela primeira vez traz a sugestão da Análise de Hipóteses Competitivas (*Analysis of Competitive Hypotheses – ACH*) como um método analítico que possivelmente ajudaria na identificação de erros cognitivos. Doze anos depois, Heuer e Pherson publicaram um manual completo intitulado *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*. As análises estruturadas seriam mecanismos pelos quais o processo interno de pensamento é externalizado de maneira sistemática e transparente para que os analistas possam compartilhar e facilmente criticar os outros. São técnicas que constroem trilhas de pensamento que outros analistas e gerentes podem seguir para identificar as bases para o julgamento analítico. Isso ajuda o analista a assegurar que o *framework* básico da sua análise – os fundamentos em que foram formados os julgamentos – seja o mais sólido possível. Segundo Heuer e Pherson (2011, 5), as técnicas podem ajudar analistas a mitigar as limitações cognitivas, neutralizando algumas das mais conhecidas armadilhas analíticas e confrontando explicitamente problemas associados a modelos mentais inquestionados, trazendo mais rigor para a análise a partir da garantia que pressupostos e suposições não sejam dados como certos sem que antes sejam examinados e testados.

Referências

- [1] AMBROS, Christiano. *Inteligência Governamental e Tomada de Decisão em Política Externa: Aspectos Cognitivos e Modelos de Personalidade*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/ceig/?screen=search&s=&all=1&pg=11&o=&d=d>
- [2] BAR-JOSEPH, Uri e McDERMOTT, Rose. Change the Analyst and Not the System: A Different Approach to Intelligence Reform. *Foreign Policy Analysis* nº 4. 2008
- [3] BETTS, Richard K. (2009a) *Analysis, war, and decision: why intelligence failures are inevitable*. IN: GILL, Peter & MARRIN, Stephen & PHYTHIAN, Mark (eds). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. New York: Routledge. 2009.

- [4] BETTS, Richard K. (2009b). Surprise despite warning: Why sudden attacks succeed. IN: ANDREW, Christopher & ALDRICH, Richard & WARK, Wesley. *Secret Intelligence: A Reader*. New York: Routledge. 2009.
- [5] BETTS, Richard K. *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in America National Security*. New York: Columbia University Press. 2008.
- [6] BRUNEAU, Thomas & BORAZ, Steven (eds.). *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin-TX: University of Texas Press. 2007.
- [7] BUTTERFIELD, Alexander P. Jr. (1993). The Accuracy of Intelligence Assessment: Bias, Perception, Judgment in Analysis and Decision. Newport: Naval War College.
- [8] CABECINHAS, R. 'A perspectiva cognitiva sobre a decisão estratégica'. *Cadernos do Noroeste*, Vol. 7 (2), 19-37.1994.
- [9] CEPIK, Marco. (2003). *Espionagem e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV.
- [10] CLARK, Robert. *The Technical Collection of Intelligence*. Washington: CQ Press. 2011.
- [11] DAMACIO, Antonio. *Descartes' Error: Emotion, Reason, and the Human Brain*. New York: Putnam. 1994.
- [12] DAVIS, Jack. "A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis." *Studies in Intelligence* 38, no. 5. 1995.
- [13] DAVIS, Jack. "Combating Mind-Set." *Studies in Intelligence* 36, no. 5. 1992.
- [14] DAVIS, Jack. "Intelligence Analysts and Policymakers: Benefits and Dangers of Tensions in the Relationship." *Intelligence and National Security* 21, no. 6 . Dec. 2006.
- [15] ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Edição brasileira de 1994. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- [16] FARIA, Carlos Aurélio de Pimenta. & FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. 'As Políticas dos Sistemas de Avaliação da Educação Básica do Chile e do Brasil'. IN: HOSCHMAN, Gilberto & ARRETCHE, Marta & MARQUES, Eduardo [org.]. (2007). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ
- [17] FARIA, Carlos Aurélio de Pimenta. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.20, Nº59, Out. 2005.
- [18] GANNON, John C. 'Managing Analysis in the Information Age' IN: GEORGE, Roger Z. & BRUCE, James B. (eds.) *Analyzing intelligence: origins, obstacles and innovations*. Washington: Georgetown University Press. 2008
- [19] GENTRY, John A. 'Assessing Intelligence Performance' IN: JOHNSON, Lock K. *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. New York: Oxford University Press. 2010.
- [20] GEORGE, Roger Z. & BRUCE, James B. (eds.) *Analyzing intelligence: origins, obstacles and innovations*. Washington: Georgetown University Press. 2008
- [21] GILL, Peter & PHYTHIAN, Mark. *Intelligence in an Insecure World*. Cambridge: Polity Press. 2006.

- [22] GILL, Peter. 'Theories of Intelligence: where are we, where should we go and how might we proceed?' IN: GILL, Peter & MARRIN, Stephen & PHYTHIAN, Mark (eds). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. New York: Routledge. 2009.
- [23] GILL, Peter. 'Keeping "Eastly Awkwardness": Failures of Intelligence in the United Kingdom' IN: BRUNEAU, Thomas & BORAZ, Steven (eds.). *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin-TX: University of Texas Press. 2007.
- [24] GILL, Peter. *Thinkig About Intelligence within, without and beyond the state*. Paper apresentado no IPSA/ECPR 2011. Disponível em: <http://www.saopaulo2011.ipso.org/sites/default/files/papers/paper-1248.pdf>
- [25] GILOVICH, Thomas & GRIFFIN, Dale & KAHNEMAN, Daniel (eds.). *Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment*. New York: Cambridge University Press. 2002.
- [26] HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary. *Political Science and the three New Institutionalism*. Political Studies, dec. 1996.
- [27] HALLINAN, Joseph T. *Por que cometemos erros?* São Paulo: Globo, 2010.
- [28] HERMAN, Michael. (1996). *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge-UK, Cambridge University Press.
- [29] HERZ, Monica. 'Análise Cognitiva e Política Externa'. *CONTEXTO INTERNACIONAL*, Rio de Janeiro, vol. 16, nº 1, 1994, pp. 75-89.
- [30] HEUER, Richard J. & PHERSON, Randolph H. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*. Washington: CQ Press. 2011.
- [31] HEUER, Richard J. *The Psychology of Intelligence Analysis*. Center for the Study of Intelligence. Central Intelligence Agency. 1999.
- [32] HOUGHTON, David Patrick. *Political Psychology: Situations, Individuals and Cases*. New York: Routledge. 2009.
- [33] JERVIS, Robert. (2006) "The Politics and Psychology of Intelligence and Intelligence Reform," *The Forum*: Vol. 4: Iss. 1, Artigo 1.
- [34] JERVIS, Robert. 'Hypothesis on Misperception'. *World Politics* 20 nº 3, 1968:189-203
- [35] JERVIS, Robert. *Perceptions and Misperceptions in Intemational Politics*. New Jersey: Princeton University Press. 1976.
- [36] JERVIS, Robert. *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and Iraq War*. New York: Cornell University Press. 2010.
- [37] JOHNSON, Loch (eds.). *Handbook of Intelligence Studies*. London: Routledge. 2007.
- [38] JORDAN, Javier. (2011) *Introduccion al analisis de inteligencia*. Disponível em: <http://wdb.ugr.es/~gesyp/analisis-inteligencia>
- [39] KAHNEMAN, Daniel & TVERSKY, Amos (eds.). *Choices, Values and Frames*. New York: Cambridge University Press. 2000

- [40] KEMAN, Hans. *Comparative Research Methods*. IN: CARAMANI, Daniele. *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- [41] KERBBELL, Mark R. & MULLER Damon & MARTIN, Kirsty. *Understanding and Managing Bias*. IN: BAMMER, Gabriele (ed). *Dealing with uncertainties in policing serious crimes*. Canberra: ANU Press. 2010
- [42] LOWENTHAL, Mark. *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington-DC, CQ Press. 3rd edition. 2006.
- [43] MACDONALD, Matthew. (2010). *Mentes Poderosas*. São Paulo: Universo dos Livros.
- [44] MACLAUGHLIN, John. ‘Serving the National Policymaker’ IN: GEORGE, Roger Z. & BRUCE, James B. (eds.) *Analyzing intelligence: origins, obstacles and innovations*. Washington: Georgetown University Press. 2008
- [45] MARRIN, Stephen. ‘Intelligence analysis and decision-making: methodological challenges’ IN: GILL, Peter & MARRIN, Stephen & PHYTHIAN, Mark (eds). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. New York: Routledge. 2009.
- [46] MERCER, Jonathan. *Rationality and Psychology in International Politics*. *International Organization*, Vol. 58, n°1, 2005.
- [47] MINTZ, Alex & DeROUEN, Karl. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision-Making*. New York: Cambridge University Press.
- [48] MIRANDA, Venâncio Urbano Pereira. ‘Construtivismo e racionalismo como paradigma para modelos de tomada de decisão estratégica’. *Revista Eletrônica de Administração*, Ed.09, Vol. 05, n°2. 2006.
- [49] PHYTHIAN, Mark. *Intelligence Analysis Today and Tomorrow*. *Security Challenges*, vol. 5, n°1, 2009.
- [50] PINKER, Steven. *Como a mente funciona*. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras. 1999.
- [51] POHL, Rudiger F. ‘Introduction: Cognitive illusions’ IN: POHL, Rudiger F.(ed.) *Cognitive Illusions: a Handbook on fallacies and biases in thinking, judgment and memory*. New York: Psychology Press. 2004.
- [52] RIPLEY, Brian. ‘Cognition, Culture, and Bureaucratic Politics’ IN: NEACK, Laura (ed.) *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall. 1995.
- [53] ROSATI, Jerel. *A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy*. IN: NEACK, Laura (ed.) *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall. 1995.
- [54] SIMON, Herbert A. *Rationality in Psychology and Economics*. *The Journal of Business*, Vol.59, n°4, 1986.
- [55] STERNBERG, Robert. *Psicologia Cognitiva*. São Paulo: Cengage Learning Press. 2010.
- [56] TREVERTON, Gregory. *Intelligence Analysis: Between Politicization and Irrelevance*. IN: GEORGE, Roger Z. & BRUCE, James B. *Analyzing*

Intelligence: Origins, Obstacles and Innovations. Washington: George University Press. 2008.

- [57]UGARTE, José Manuel. 'La relación entre inteligencia y política, y sus consecuencias en las estructuras y normas de los Sistemas de Inteligencia'. Brasilia, 2005.
- [58]WALKER, Stephen. *Quantum Politics and Operational Code Analysis: Theories and Methods*. IN: WALKER, Stephen & MALICI, Akan & SCHAFER, Mark. *Rethinking Foreign Policy Analysis*. New York: Routledge. 2011.
- [59]WARNER, Michael. 'Intelligence as Risk Shifting' IN: GILL, Peter & MARRIN, Stephen & PHYTHIAN, Mark (eds). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. New York: Routledge. 2009.
- [60]WARNER, Michael. 'Intelligence as Risk Shifting' IN: GILL, Peter & MARRIN, Stephen & PHYTHIAN, Mark (eds). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. New York: Routledge. 2009.
- [61]WARNER, Michael. 'Intelligence as Risk Shifting' IN: GILL, Peter & MARRIN, Stephen & PHYTHIAN, Mark (eds). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. New York: Routledge. 2009.
- [62]WIRTZ, James J. 'Deja Vu? Comparing Pearl Harbor and September 11' IN: ANDREW, Christopher & ALDRICH, Richard & WARK, Wesley. *Secret Intelligence: A Reader*. New York: Routledge. 2009.
- [63]YUDWOWSKY, Eliezer. 'Cognitive biases potentially affecting judgment of global risks' IN BOSTROM, Nick & CIRKOVIC, Milan. *Global Catastrophic Risks*. New York: Oxford University Press. 2006.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A incerteza e a complexidade característica da coleta, análise, disseminação e ação na atividade de inteligência deixa os seus praticantes mais suscetíveis a desvios e erros na interpretação das informações. “As conseqüências de erros nessas operações podem variar desde a mera ineficiência no uso do dinheiro do contribuinte, até a perda de vidas pela falha em identificar e prevenir ataques terroristas” (Tradução nossa) (KEBBEL & MULLER & MARTIN, 2010:95).

A diminuição das probabilidades de ocorrência de vieses cognitivos é um esforço que tem reunido muitos especialistas em análise de inteligência, principalmente na comunidade de inteligência norte-americana. Tenta-se desenvolver métodos de análise que os neutralize, ou ao menos os restrinja a situações mínimas. A título de exemplo, algumas das técnicas incluem a análise de hipóteses competitivas, a checagem de suposições-chaves, a tomada de decisão estruturada, a análise de “*red teams*”, a institucionalização do “advogado do diabo”, Time A/Time B, *brain storm*, desenvolvimento de cenários a partir de Análise Estruturada, entre outros.

Todas essas técnicas encontram limites claros quanto ao sucesso de seu objetivo principal, isto é, de sempre produzir análises precisas, na medida em que os vieses cognitivos muitas vezes passam despercebidos até mesmo pelo controle revisor mais atento. Isso acontece porque os vieses cognitivos fazem parte do modo natural como os seres humanos processam informações. Além disso, as crescentes demandas dos sistemas de inteligência por análises cada vez mais apuradas em um curto espaço de tempo encontra limites de recursos e de tempo, o que pode aumentar as possibilidades de vieses cognitivos. Conjugado aos desafios das idiossincrasias dos analistas de Inteligência há ainda, como vimos, os problemas que decorrem das tensões entre os tomadores de decisão e a comunidade de inteligência.

Mesmo assim, apesar dos desafios e limitações que desesperançam a capacidade de se evitar falhas nas análises de inteligência causadas por vieses cognitivos, precisamos incorporar ao treinamento dos analistas e à cultura organizacional dos sistemas de inteligência a importância de estar atento às ciladas que nossa mente pode criar quando processamos informações. Para isso, o primeiro passo é a identificação e

explicação do funcionamento destas ciladas, etapa que procurou ser iniciada com o artigo. No mesmo sentido, precisamos criar mecanismos que permitam que a convivência entre a política e a inteligência seja mais harmoniosa e eficiente, na medida em que essa relação é essencial para a efetividade das atividades de inteligência. A partir do pressuposto de que é preciso compreender melhor os laços relacionais entre os políticos e os oficiais de inteligência e de que a análise de inteligência necessita considerar os aspectos cognitivos dos analistas, dois importantes tópicos de pesquisa estão sendo desenvolvidos para avançar nos estudos de efetividade.

Sob a coordenação do Prof. Marco Cepik, o primeiro projeto é intitulado “Política Comparada e Serviços de Inteligência: Utilizando a Análise de Redes para avaliar os desafios de coordenação na construção de capacidade governamental na área de segurança nacional em 35 países”. Trata-se de um extenso estudo comparado que está sendo desenvolvido no âmbito do GT- Inteligência Governamental do Centro de Estudos de Governo (CEGOV), cujo coordenador é o Prof. Carlos Arturi.

Considera-se que uma das principais dificuldades no estudo comparado de inteligência é o acesso a informações, inerentes, primordialmente, a dinâmicas internas. Assim sendo, estudaram-se as tipologias existentes para tentar desenvolver um modelo mais completo, que compreendesse tanto as propriedades estruturais quanto a dinâmica funcional dos sistemas de inteligência. Dessa forma, buscou-se, através da análise de redes, uma metodologia que pudesse suprir ao máximo essa carência, através da análise dos atributos estruturais dos sistemas de inteligência, fluxos informacionais, capacidades normativas para reformas organizacionais, sempre levando em consideração a legitimidade e efetividade dentro do sistema.

A primeira fase do projeto, portanto, constitui-se na criação de uma metodologia para o Estudo comparado de Inteligência e sua conseqüente aplicação a 35 casos de estudo distintos. A Análise de Redes é uma metodologia com um grande potencial de contribuir para a acumulação de conhecimento teórico aplicável à melhora de políticas públicas voltadas às questões de legitimidade e efetividade na Inteligência. Os sistemas de inteligência podem ser tratados como redes, isto é, objetos compostos de elementos e interações, ou conexões. Em especial, como a Análise de Redes foca nas relações entre atores, os laços relacionais entre a comunidade de inteligência e a comunidade política poderão ser analisados de forma robusta metodologicamente e rica empiricamente.

O segundo tópico de relevância para uma futura agenda de pesquisa está relacionado a avanços empíricos e experimentais necessários para se avaliar o papel dos vieses cognitivos na análise de inteligência. O plano atual é avançar esta pesquisa durante o curso de doutorado em Ciência Política na UFRGS. No sentido de explorar ainda mais o papel das heurísticas e desvios cognitivos no processamento de informação e de realmente contribuir para o aumento da efetividade do sistema de inteligência brasileiro, acredito que três diferentes abordagens são necessárias: i) primeiro, o trabalho de campo se faz crucial para o avanço da pesquisa - entrevistas semi-estruturadas e questionários devem ser aplicados tanto nos oficiais de inteligência, com foco especial para a Abin, quanto para os políticos-chaves no processo relacional entre as duas comunidades; ii) segundo, experimentos reais que permitam a observação de como especialistas lidam com situações de incerteza e processam informações incompletas poderiam ser conduzidos com estudantes universitários, em especial do curso de Relações Internacionais da UFRGS, dado a aproximação dos assuntos do curso com as áreas de interesse das agências de inteligência e a familiaridade dos alunos para com os métodos de análise de conjuntura; iii) finalmente, o uso da metodologia de modelagem computacional de múltiplos agentes pode permitir que sejam testadas situações hipotéticas que exponham em que condições os analistas virtuais (construídos de acordo com as regras de decisão escolhidas pelo pesquisador) estão propensos a falharem ou a serem bem-sucedidos.

REFERÊNCIAS

- [1] AMBROS, Christiano. *Inteligência Governamental e Tomada de Decisão em Política Externa: Aspectos Cognitivos e Modelos de Personalidade*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/ceig/?screen=search&s=&all=1&pg=11&o=&d=d>
- [2] ANDREW, Christopher. 'Intelligence, International Relations and Under-theorisation'. *Intelligence and National Security*, Vol. 19, Issue 2. 2004.
- [3] ANTUNES, Priscila & CEPIK, Marco. (2003). The New Brazilian Intelligence System: an institutional assessment. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.16 (number 2), Pages 349-373.
- [4] ANTUNES, Priscila. (2001). SNI e ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros no século XX. Rio de Janeiro, editora da FGV.
- [5] ANTUNES, Priscila. O Impacto do processo de transição e democratização na determinação do Controle Público sobre as agências nacionais de inteligência argentina, brasileira e chilena. *Latin American Studies Association*. San Juan, 2006.
- [6] ARTURI, C. S. . The Theoretical Debate on Changes in Political Regimes: The Brazilian Case. In: Adriano Nervo Cordato. (Org.). *Political Transition and Democratic Consolidation. Studies on Contemporary Brazil*. Nova York: Nova Science, 2006, v. , p. 77-102
- [7] ARTURI, C. S. Contestação Internacional e Reação Interestatal. *Civitas* (Porto Alegre), Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 285-302, 2004.
- [8] ARTURI, Carlos S. & RODRIGUEZ, Julio. 'Os Serviços de Inteligência e de Segurança Interna em Portugal e no Brasil' IN: CEPIK, Marco (org.). *Inteligência Governamental: Contextos Nacionais e Desafios Contemporâneos*. Niterói-RJ: Impetus. 2012.
- [9] BAR-JOSEPH, Uri e McDERMOTT, Rose. Change the Analyst and Not the System: A Different Approach to Intelligence Reform. *Foreign Policy Analysis* nº 4. 2008
- [10] BAR-JOSEPH, Uri e McDERMOTT, Rose. Change the Analyst and Not the System: A Different Approach to Intelligence Reform. *Foreign Policy Analysis* nº 4. 2008
- [11] BETTS, Richard K. (2009a) *Analysis, war, and decision: why intelligence failures are inevitable*. IN: GILL, Peter & MARRIN, Stephen & PHYTHIAN, Mark (eds). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. New York: Routledge. 2009.
- [12] BETTS, Richard K. (2009b). Surprise despite warning: Why sudden attacks succeed. IN: ANDREW, Christopher & ALDRICH, Richard & WARK, Wesley. *Secret Intelligence: A Reader*. New York: Routledge. 2009.
- [13] BETTS, Richard K. *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in America National Security*. New York: Columbia University Press. 2008.

- [14] BRANDÃO, Priscila. *Serviços Secretos e Democracia no Cone Sul: premissas para uma convivência legítima, eficiente e profissional*. Niterói – RJ: Impetus. 2010.
- [15] BRUNEAU, Thomas & BORAZ, Steven (eds.). *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin-TX: University of Texas Press. 2007.
- [16] BUTTERFIELD, Alexander P. Jr. (1993). *The Accuracy of Intelligence Assessment: Bias, Perception, Judgment in Analysis and Decision*. Newport: Naval War College.
- [17] CABECINHAS, R. ‘A perspectiva cognitiva sobre a decisão estratégica’. *Cadernos do Noroeste*, Vol. 7 (2), 19-37.1994.
- [18] CEPIK, Marco & ANTUNES, Priscila. (2005). “The Professionalization of Intelligence in Brazil: knowledge, career path, and values”. In: SWENSON, Russell & LEMOZY, Susana [editors]. *Intelligence as a Profession in the Americas: new approaches*. Washington -D.C., JMIC Edition. Pages 109-154. 2nd edition.
- [19] CEPIK, Marco & BRUNEAU, Thomas. (2008). “Brazilian National Approach Towards Intelligence: Concept, Institutions and Contemporary Challenges”. In: GILL, Peter & FARSON, Stuart & PHYTHIAN, Mark & SHPIRO Shlomo [editors]. *Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches*. Volume 1 - the Americas and Asia. Washington, Praeger.
- [20] CEPIK, Marco. (2002). *Inteligência e Políticas Públicas*. Security and Defense Studies Review, # 04.
- [21] CEPIK, Marco. (2003). *Espionagem e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV.
- [22] CLARK, Robert. *The Technical Collection of Intelligence*. Washington: CQ Press. 2011.
- [23] DAMACIO, Antonio. *Descartes’ Error: Emotion, Reason, and the Human Brain*. New York: Putnam. 1994.
- [24] DAVIES, Philip. ‘Ideas of Intelligence: Divergent national concepts and institutions’ IN: ANDREW, Christopher & ALDRICH, Richard & WARK, Wesley. *Secret Intelligence: A Reader*. New York: Routledge. 2009.
- [25] DAVIS, Jack. "A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis." *Studies in Intelligence* 38, no. 5. 1995.
- [26] DAVIS, Jack. "Combating Mind-Set." *Studies in Intelligence* 36, no. 5. 1992.
- [27] DAVIS, Jack. "Intelligence Analysts and Policymakers: Benefits and Dangers of Tensions in the Relationship." *Intelligence and National Security* 21, no. 6 . Dec. 2006.
- [28] ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Edição brasileira de 1994. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- [29] ESTEVEZ, Eduardo. ‘Elementos para El debate sobre inteligencia civil e investigación criminal desde la perspectiva conceptual’. Texto apresentado junto ao “Seminário sobre Inteligencia Civil e Investigación criminal em la Democracia”. *FLACSO-IEPADES*. Guatemala, 2002.
- [30] ESTEVEZ, Eduardo. “Modelos de Inteligencia, Estructuras y su Aplicación em Policias em Processo de Reforma”. *Inteligencia Policial*. Cuadernos IPADES nº 1.

- Guatemala, 2000.
- [31] ESTEVEZ, Eduardo. *Comparing Intelligence Democratization in Latin America: Argentina, Peru and Ecuador Cases*. Paper prepared for the IPSA-ECPR (International Political Science Association – European Consortium for Political Research) Joint Conference, USP - Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 16-19 February 2011.
- [32] ESTEVEZ, Eduardo. *Seguridad y inteligencia em El Estado Democrático*. Buenos Aires: Fundación Arturo Ilía, 1988.
- [33] FARIA, Carlos Aurélio de Pimenta. & FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. *As Políticas dos Sistemas de Avaliação da Educação Básica do Chile e do Brasil*. IN: HOSCHMAN, Gilberto & ARRETCHE, Marta & MARQUES, Eduardo [org.]. (2007). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ
- [34] FARIA, Carlos Aurélio de Pimenta. *A Política da Avaliação de Políticas Públicas*. RBCS, Vol.20, Nº59, Out. 2005.
- [35] GALLAGHER, Maryann. *High Rolling Leaders: The “Big Five” Model of Personality and Risk-Taking during War*. Working Paper apresentado na International Studies Association-South Conference. 2005.
- [36] GANNON, John C. ‘Managing Analysis in the Information Age’ IN: GEORGE, Roger Z. & BRUCE, James B. (eds.) *Analyzing intelligence: origins, obstacles and innovations*. Washington: Georgetown University Press. 2008
- [37] GENTRY, John A. ‘Assessing Intelligence Performance’ IN: JOHNSON, Lock K. *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. New York: Oxford University Press. 2010.
- [38] GEORGE, Roger Z. & BRUCE, James B. (eds.) *Analyzing intelligence: origins, obstacles and innovations*. Washington: Georgetown University Press. 2008
- [39] GILL, Peter & FARSON, Stuart & PHYTHIAN, Mark & SHPIRO Shlomo [editors]. (2008). *Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches*. Washington, Praeger. ISBN: 0-275-99206-3. [Two Volumes].
- [40] GILL, Peter & PHYTHIAN, Mark. *Intelligence in an Insecure World*. Cambridge: Polity Press. 2006.
- [41] GILL, Peter. ‘Theories of Intelligence: where are we, where should we go and how might we proceed?’ IN: GILL, Peter & MARRIN, Stephen & PHYTHIAN, Mark (eds). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. New York: Routledge. 2009.
- [42] GILL, Peter. ‘Keeping “Eastly Awkwardness”’: Failures of Intelligence in the United Kingdom’ IN: BRUNEAU, Thomas & BORAZ, Steven (eds.). *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin-TX: University of Texas Press. 2007.
- [43] GILL, Peter. ‘Theories of Intelligence’ IN: JOHNSON, Loch K. *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. New York: Oxford University Press. 2010.
- [44] GILL, Peter. *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. London: Cass. 1994.

- [45] GILL, Peter. *Thinking About Intelligence within, without and beyond the state*. Paper apresentado no IPSA/ECPR 2011. Disponível em: <http://www.saopaulo2011.ipsa.org/sites/default/files/papers/paper-1248.pdf>
- [46] GILOVICH, Thomas & GRIFFIN, Dale & KAHNEMAN, Daniel (eds.). *Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment*. New York: Cambridge University Press. 2002.
- [47] GONÇALVES, Joanisval Brito. 'A atividade de inteligência no combate ao crime organizado: o caso do Brasil'. Texto apresentado junto ao seminário *Research and Education in Defense and Security Studies*. Santiago. 2003.
- [48] GONÇALVES, Joanisval Brito. *O Controle da Atividade de Inteligência em Regimes Democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília: 2008
- [49] GONÇALVES, Joanisval Brito. *Políticos e Espiões: o controle da atividade de inteligência*. Niterói-RJ: Impetus. 2010.
- [50] HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary. *Political Science and the three New Institutionalism*. *Political Studies*, dec. 1996.
- [51] HALLINAN, Joseph T. *Por que cometemos erros?* São Paulo: Globo, 2010.
- [52] HERMAN, Michael. (1996). *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge-UK, Cambridge University Press.
- [53] HERZ, Monica. 'Análise Cognitiva e Política Externa'. *CONTEXTO INTERNACIONAL*, Rio de Janeiro, vol. 16, nº 1, 1994, pp. 75-89.
- [54] HEUER, Richard J. & PHERSON, Randolph H. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*. Washington: CQ Press. 2011.
- [55] HEUER, Richard J. (1999) "The Psychology of Intelligence Analysis". Center for the Study of Intelligence. Central Intelligence Agency.
- [56] HOUGHTON, David Patrick. *Political Psychology: Situations, Individuals and Cases*. New York: Routledge. 2009.
- [57] JERVIS, Robert. (2006) "The Politics and Psychology of Intelligence and Intelligence Reform," *The Forum*: Vol. 4: Iss. 1, Artigo 1.
- [58] JERVIS, Robert. *Hypothesis on Misperception*. *World Politics* 20 nº 3, 1968:189-203
- [59] JERVIS, Robert. *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, New Jersey, Princeton University Press, 1976.
- [60] JERVIS, Robert. *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and Iraq War*. New York: Cornell University Press. 2010.
- [61] JOHNSON, Loch & WIRTZ, James [editors]. (2004). *Strategic Intelligence: windows into the secret world*. Oxford, Oxford University Press.
- [62] JOHNSON, Loch (eds.). *Handbook of Intelligence Studies*. London: Routledge. 2007.
- [63] JOHNSON, Loch [editor]. (2006). *Strategic Intelligence*. Washington, Praeger. [Five Volumes, 1824 pages].

- [64] JOHNSON, Loch K. 'National Security Intelligence' IN: JOHNSON, Loch K. *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. New York: Oxford University Press. 2010.
- [65] JORDAN, Javier. (2011) *Introducción al análisis de inteligencia*. Disponível em: <http://wdb.ugr.es/~gesyp/analisis-inteligencia>
- [66] KAHN, David. (1995). Toward a Theory of Intelligence. *Military History Quarterly*. Volume 07 # 02. (Winter). Pages 92-97.
- [67] KAHN, David. 'An historical theory of intelligence' IN: GILL, Peter & MARRIN, Stephen & PHYTHIAN, Mark (eds). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. New York: Routledge. 2009.
- [68] KAHNEMAN, Daniel & TVERSKY, Amos (eds.). *Choices, Values and Frames*. New York: Cambridge University Press. 2000
- [69] KEMAN, Hans. *Comparative Research Methods*. IN: CARAMANI, Daniele. *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- [70] KERBBELL, Mark R. & MULLER Damon & MARTIN, Kirsty. *Understanding and Managing Bias*. IN: BAMMER, Gabriele (ed). *Dealing with uncertainties in policing serious crimes*. Canberra: ANU Press. 2010
- [71] LOWENTHAL, Mark. *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington-DC, CQ Press. 3rd edition. 2006.
- [72] MACDONALD, Matthew. (2010). *Mentes Poderosas*. São Paulo: Universo dos Livros.
- [73] MACLAUGHLIN, John. 'Serving the National Policymaker' IN: GEORGE, Roger Z. & BRUCE, James B. (eds.) *Analyzing intelligence: origins, obstacles and innovations*. Washington: Georgetown University Press. 2008
- [74] MARRIN, Stephen. 'Intelligence analysis and decision-making: methodological challenges' IN: GILL, Peter & MARRIN, Stephen & PHYTHIAN, Mark (eds). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. New York: Routledge. 2009.
- [75] MERCER, Jonathan. Rationality and Psychology in International Politics. *International Organization*, Vol. 58, n°1, 2005.
- [76] MINTZ, Alex & DeROUEN, Karl. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision-Making*. New York: Cambridge University Press.
- [77] MIRANDA, Venâncio Urbano Pereira. 'Construtivismo e racionalismo como paradigma para modelos de tomada de decisão estratégica'. *Revista Eletrônica de Administração*, Ed.09, Vol. 05, n°2. 2006.
- [78] NUMERIANO, Roberto. *A INTELIGÊNCIA CIVIL DO BRASIL, PORTUGAL E ESPANHA: LEGADOS AUTORITÁRIOS COMO CONSTRANGIMENTOS À DEMOCRATIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA DE ESTADO NA TRANSIÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA*. Tese de Doutorado em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Pernambuco. Recife: 2007
- [79] PHYTIAN, Mark. *Intelligence Analysis Today and Tomorrow*. *Security Challenges*, vol. 5, n°1, 2009.
- [80] PINKER, Steven. *Como a mente funciona*. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras. 1999.

- [81] POHL, Rudiger F. 'Introduction: Cognitive illusions' IN: POHL, Rudiger F.(ed.) *Cognitive Illusions: a Handbook on fallacies and biases in thinking, judgment and memory*. New York: Psychology Press. 2004.
- [82] PRIETO, Carlos Maldonado. 'Los Carabineros de Chile: Historia de una Policía Militarizada'. *Ibero-Americana, Nordic Journal of Latin American Studies*. Vol. 20, n° 3. Helsinki. 1990.
- [83] PRIETO, Carlos Maldonado. 'Professionalismo Del Personal de Inteligencia: El caso de Chile' IN: SWENSON, Russel & LEMONZY, Suzana. *Professionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College. 2003.
- [84] PRIETO, Carlos Maldonado. *Servicios de Inteligencia em Sudamerica: Estado de Situación en una Perspectiva Comparada*. Instituto de Cooperación para La Seguridad Hemisférica. Fort Benning, Georgia, Estados Unidos. Junio de 2002.
- [85] RIPLEY, Brian. 'Cognition, Culture, and Bureaucratic Politics' IN: NEACK, Laura (ed.) *Foreing Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall. 1995.
- [86] RIVERA, Fredy & BARREIRO, Katalina. 'Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in)discrecionalidad política' IN: RIVERA, Fredy (org.). *Inteligencia Estratégica y Prospectiva*. Quito: FLACSO. 2010.
- [87] RIVERA, Fredy & BARREIRO, Katalina. 'Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in)discrecionalidad política' IN: RIVERA, Fredy (org.). *Inteligencia Estratégica y Prospectiva*. Quito: FLACSO. 2010.
- [88] ROSATI, Jerel. A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy. IN: NEACK, Laura (ed.) *Foreing Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall. 1995.
- [89] SCOTT, Len & JACKSON, Peter. 'The Study of Intelligence in Theory and Practice'. *Intelligence and National Security*, Vol. 19, Issue 2. 2004.
- [90] SIMON, Herbert A. *Rationality in Psychology and Economics*. The Journal of Business, Vol.59, n°4, 1986.
- [91] STERNBERG, Robert. *Psicologia Cognitiva*. São Paulo: Cengage Learning Press. 2010.
- [92] SWENSON, Russell & LEMOZY, Susana. [editors]. *Intelligence as a Profession in the Americas: new approaches*. Washington, JMIC Edition, 2004. 2nd edition.
- [93] TREVERTON, Gregory. *Intelligence Analysis: Between Politicization and Irrelevance*. IN: GEORGE, Roger Z. & BRUCE, James B. *Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles and Innovations*. Washington: George University Press. 2008.
- [94] UGARTE, José Manuel. 'Control de la inteligência. Legitimidad y eficacia'. Texto presentado junto ao *Primer Congreso sobre Control de los Organismos de Inteligencia*. Buenos Aires, 1993.
- [95] UGARTE, José Manuel. 'El control de la actividad de inteligência em América Latina: estado actual de la cuestión, y comparación com otras regiones y países, tanto com democracias consolidadas, como en transición'. Texto presentado junto ao *IV Congresso Research and Education in Defense and Security Studies*, realizado em Brasília/DF. 2002.
- [96] UGARTE, José Manuel. 'El Profesionalismo en matéria de inteligência: cuestiones vinculadas'. IN: SWENSON, Russel & LEMONZY, Suzana.

- Professionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College. 2003.
- [97] UGARTE, José Manuel. 'La relación entre inteligencia y política, y sus consecuencias en las estructuras y normas de los Sistemas de Inteligencia'. Brasilia, 2005.
- [98] UGARTE, José Manuel. *Legislación de inteligência: Legitimidad y eficacia*. Guatemala: WHOLA/SEDEM. 2000.
- [99] WALKER, Stephen. *Quantum Politics and Operational Code Analysis: Theories and Methods*. IN: WALKER, Stephen & MALICI, Akan & SCHAFER, Mark. *Rethinking Foreign Policy Analysis*. New York: Routledge. 2011.
- [100] WARNER, Michael. 'Intelligence as Risk Shifting' IN: GILL, Peter & MARRIN, Stephen & PHYTHIAN, Mark (eds). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. New York: Routledge. 2009.
- [101] WARNER, Michael. 'Intelligence as Risk Shifting' IN: GILL, Peter & MARRIN, Stephen & PHYTHIAN, Mark (eds). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. New York: Routledge. 2009.
- [102] WARNER, Michael. 'Intelligence as Risk Shifting' IN: GILL, Peter & MARRIN, Stephen & PHYTHIAN, Mark (eds). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. New York: Routledge. 2009.
- [103] WIRTZ, James J. 'Deja Vu? Comparing Pearl Harbor and September 11' IN: ANDREW, Christopher & ALDRICH, Richard & WARK, Wesley. *Secret Intelligence: A Reader*. New York: Routledge. 2009.
- [104] YUDWOWSKY, Eliezer. 'Cognitive biases potentially affecting judgment of global risks' IN BOSTROM, Nick & CIRKOVIC, Milan. *Global Catastrophic Risks*. New York: Oxford University Press. 2006.
- [105] ZAVERUCHA, Jorge. 'De FHC a LULA: A Militarização da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)'. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba. V. 16, nº31, Nov. 2008