

## Resenha

**JERVIS, Robert.** *Why Intelligence fails: lessons from the Iranian revolution and the Iraq war.* New York: Cornell University Press, 2010, 227 p. ISBN: 978-0-8014-4785-3.

Christiano Ambros\*

O ataque japonês a Pearl Harbor em 1941 foi a primeira grande falha da comunidade de inteligência estadunidense. Apesar do debate político e acadêmico sobre as raízes desta falha ainda não ter cessado<sup>1</sup>, Pearl Harbor inaugurou o padrão político e institucional de investigação e avaliação da falha de inteligência (*Post-Mortems*) e de conseqüente implementação de grandes reformas organizacionais no sistema de inteligência dos Estados Unidos (EUA). A busca por remédios institucionais como solução para as falhas de inteligência costuma ser o caminho natural que a comunidade de inteligência estadunidense percorre após eventos inesperados que afetam a segurança nacional. O governo federal geralmente aumenta o volume de recursos destinados à coleta e à análise de inteligência após essas reformas, e ainda assim

a história da política externa dos EUA é repleta de erros, passos em falso e desentendimentos resultantes de falhas de inteligência. Os atentados terroristas de 11 de setembro desencadearam a maior reestruturação do sistema de inteligência dos EUA desde o National Security Act de 1947, garantindo um crescimento de 300% no orçamento nacional de inteligência em um período de doze anos<sup>2</sup>.

É nesse contexto que se insere o mais recente livro de Robert Jervis, *Why Intelligence Fails*. Partindo da análise de duas grandes falhas da inteligência estadunidense no período recente a superestimação da estabilidade e da segurança do Xá antes da Revolução Iraniana (1979-1980) e as afirmações sobre a existência de armas de destruição em massa (WMD) no controle de Saddam Hussein

---

\* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. O autor agradece pela revisão e preciosas sugestões de Pedro dos Santos Borba. Naturalmente, a responsabilidade pelo texto é do autor.

<sup>1</sup> Ver Wohlstetter (1965), Handel (1987) e Kahn (1991).

<sup>2</sup> Em 2010, o orçamento nacional de inteligência chegou a US\$80 bilhões, enquanto em 1997 era cerca de US\$26.6 bilhões. Ver em: <http://articles.latimes.com/2010/oct/28/nation/la-na-intel-budget-20101029>. Considerando uma perspectiva comparada dos orçamentos de inteligência desclassificados pelos governos, enquanto os EUA gastam US\$80 bilhões nas atividades de inteligência, a Inglaterra gasta US\$ 3, 24 bilhões e o Brasil R\$ 350 milhões. Para o caso brasileiro, ver em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u637800.shtml>

previamente à Guerra do Iraque (2003) -, Jervis procura desafiar a suposição de que arrumar a maquinaria da inteligência solucionará definitivamente as suas falhas. A crença de que maus resultados são decorrentes de maus processos é psicológica e politicamente reconfortante, pois pressupõe que as devidas reformas e mudanças institucionais garantirão que falhas futuras não ocorrerão. Entretanto, o autor procura ir além dos fatores institucionais como a falta de coordenação entre as agências e os problemas com o compartilhamento de informações para explicar as origens das falhas. Jervis perpassa as deficiências rotineiras das organizações de inteligência e examina profundamente as relações entre os políticos e a inteligência, bem como os aspectos psicológicos dos analistas de inteligência e dos consumidores do produto final - os tomadores de decisão.

Professor de Relações Internacionais na Universidade de Columbia, Robert Jervis é um reconhecido pesquisador da área de Relações Internacionais e de Ciência Política, tendo produzido obras clássicas a respeito do papel das percepções na análise de política externa, dos dilemas de segurança, de sistemas complexos na política e na sociedade, e dos Estudos de Inteligência<sup>3</sup>. O autor trabalhou como consultor da CIA (*Central Intelligence Agency*) no final da década de 1970, alocado no *Office of Strategic Research* (OSR), lidando especialmente com avaliação das análises sobre intenções sovi-

éticas. Em 1979, enquanto a insatisfação popular crescia no Irã e a situação do Xá se tornava cada vez mais delicada, os contínuos erros analíticos do *National Foreign Assessment Center* (NFAC), que vinha subestimando a seriedade das revoltas da população iraniana e a crescente tensão social, levaram o então diretor da NFAC, Bob Bowie, a requisitar a Robert Jervis uma avaliação profunda das análises que seu grupo vinha produzindo. Atualmente, os relatórios produzidos por Jervis durante aquele período foram desclassificados pela CIA, o que o permitiu avaliar seu próprio trabalho retrospectivamente e publicá-lo.

É necessário enfatizar alguns pontos levantados por Jervis no primeiro capítulo da sua obra. A freqüente conceitualização de falha de inteligência como a incompatibilidade entre as estimativas prévias a um evento e as informações que se revelaram posteriormente é correta, segundo o autor, todavia é incompleta. Antes de rotular certo evento como uma falha de inteligência, deveríamos avaliar o que se pode esperar de uma inteligência eficiente, levando em conta os limites tecnológicos e humanos da coleta de informações e as estimativas realmente possíveis que a análise pode desenvolver ao lidar com informações ambíguas, incompletas, incertas e, não raro, enganosas.

O conflito informacional entre vontades antagônicas característico da inteligência (Cepik, 2003) faz com que essa ativida-

<sup>3</sup> As principais obras de Jervis são: *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, de 1976; *Cooperation under the Security Dilemma*, de 1978; *The Meaning of the Nuclear Revolution*, de 1989; e *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, de 1997.

de seja um complexo jogo entre quem esconde e quem procura a informação, e o primeiro geralmente tem a vantagem relativa inicial na interação estratégica. Se a identificação de capacidades do adversário já é uma tarefa complicada, a avaliação de intenções é ainda mais desafiante, pois elas existem “*somente em poucas cabeças e estão sujeitas a rápidas mudanças*” (p.2). Além de a inteligência precisar lidar com as dificuldades das estratégias de negação e decepção do adversário, Jervis aponta que a própria natureza intrínseca da política internacional inviabiliza a idéia de uma inteligência sem falhas<sup>4</sup>.

Os limites das possibilidades de coleta de informações fazem que o foco dos estudos de caso do livro esteja nas capacidades analíticas da inteligência para atingir estimativas precisas a partir das informações de que dispõe. Contrariando o consenso geral da opinião pública e os resultados dos *Post-Mortems* oficiais, segundo os quais a comunidade de inteligência é a maior responsável pelas falhas na política externa estadunidense nos casos do Irã e do Iraque, Jervis argumenta que, ainda que a análise pudesse ter sido mais robusta e precisa, isso não garantiria maior certeza no julgamento da análise e nem conclusões analíticas fundamentalmente diferentes. Uma melhor inteligência não necessariamente levaria

a uma política efetiva significativamente distinta da que ocorreu, considerando-se as preferências políticas e as disposições psicológicas dos líderes e da comunidade de inteligência naqueles momentos. Segundo o autor, considerando-se que, freqüentemente a inteligência é o “bode expiatório” das próprias falhas de política externa estadunidense, este argumento é psicologicamente perturbador e politicamente inaceitável porque implica em aceitar que os erros de inteligência não podem ser completamente eliminados, faz que a culpa do fracasso seja mais difícil de alocar, traz mais responsabilidades aos líderes políticos, e indica que o fardo da incerteza sob eles e sob a atividade de inteligência é ainda maior do que é geralmente reconhecido (p.3).

O segundo capítulo da obra traz o estudo do caso Iraniano e partes do relatório desclassificado. Jervis traz importantes *insights* e considerações não somente para esclarecer o que ocorreu na comunidade de inteligência estadunidense no ano anterior à Revolução Islâmica, como também contribui para compreendermos mecanismos-padrões e recorrentes das falhas de inteligência. A mais freqüente avaliação sobre a falha de 1979 se centra nos supostos movimentos de decepção e manipulação de informações por parte do SAVAK (o serviço secreto do Xá). Jervis aponta que o problema era

---

<sup>4</sup> 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, assim, assemelha-se ao Rashomon, a fábula japonesa em que cada participante vê a interação e os outros de maneiras muito diferentes” (p. 175). 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.

menos o serviço secreto iraniano alimentar a CIA com informações incompletas do que o grande problema de os EUA não estarem preparados para conhecer a realidade iraniana. Por um lado, os recursos financeiros e humanos destinados à análise do país eram ínfimos, com apenas dois analistas estudando a política doméstica e outros dois a economia iraniana. Por outro, a razão fundamental da falha, de acordo com Jervis, foi que os julgamentos foram baseados eminentemente na sua inerente plausibilidade, sem considerar as pressuposições que os fundamentavam, e que possibilidades alternativas não foram seriamente consideradas. O julgamento de que a situação do Xá era estável se baseava quase que exclusivamente em analogias históricas quanto à capacidade de o governante iraniano reprimir os dissidentes e à incapacidade de os analistas reconhecerem diferentes dimensões de fatores, como o peso do movimento religioso. Esse condicionamento analítico impossibilitou-os de desenvolver cenários múltiplos, fazendo que suas hipóteses principais, ainda que plausíveis, fossem tautológicas.

Conforme Jervis argumenta no terceiro capítulo do livro, ainda que sejam necessários mais estudos para se clarificar o que realmente ocorreu, a falha da *National Intelligence Estimative de 2002* em afirmar que o Iraque vinha produzindo armas de destruição em massa partilha dos mesmos mecanismos básicos que levaram à crise iraniana. Os analistas teriam desenvolvido sobre o que estava ocorrendo no Iraque inferências plausíveis que guiaram as suas interpretações

sobre as relativamente poucas informações disponíveis. De fato, não fazia sentido Saddam Hussein continuar a obstruir as inspeções internacionais e se arriscar a um ataque estadunidense se ele não tivesse nada a esconder. Dentro desse pressuposto, a falta de evidências que levassem diretamente à produção de armas biológicas, químicas e nucleares era vista como um esforço significativo de contra-inteligência iraquiana, e não como uma possível alternativa de que tais artefatos não existissem. Estas suposições gerais, mais do que alguma evidência específica e inquestionável, foram as bases para os julgamentos sobre o caso iraquiano. De fato as inferências sobre as armas de destruição em massa no Iraque eram plausíveis - o problema foi apresentá-las como certezas inquestionáveis.

As principais armadilhas cognitivas que Jervis aponta no momento da análise de inteligência, e que foram as principais causas das falhas do Irã e do Iraque, são três: primeiro, os analistas frequentemente veem aquilo que esperam ver, de forma a compatibilizar informações e identificar correlações e relações causais que só são encontradas quando pautadas pelos pressupostos pré-concebidos do analista; segundo, a subestimação do valor das evidências negativas, ou seja, a falta de consideração de fatores que deveriam constar, mas não constam; e, terceiro, a falta de esforço consciente na externalização do processo de pensamento que leva ao julgamento e estimula o teste sistemático das hipóteses que constroem os pressupostos gerais fundamentais da análise. Repetidas vezes, Jervis afirma

que o que é necessário aos analistas de inteligência é a utilização sistemática de métodos básicos das ciências sociais, a partir de estratégias comparativas para identificação de variáveis dependentes e independentes, testes de relações causais, atribuição de peso analítico às evidências negativas e valorização da possibilidade de falseabilidade das hipóteses gerais.

O problema é que o comportamento rotineiro e a cultura organizacional da comunidade de inteligência não encorajam esse tipo de iniciativa nos analistas, por razões diversas que vão desde restrições de tempo a pressões políticas. Na quarta e última seção do livro, Jervis aborda os mecanismos políticos e psicológicos do relacionamento entre os tomadores de decisão e os analistas de inteligência e mostra os limites e possibilidades das reformas na área de inteligência. Segundo o autor, 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, obter certezas para agir, são resistentes à consideração de cenários que fogem dos seus planos e de seu controle e relutam em aceitar informações de que sua política está fracassando.

Como o papel da inteligência é justamente apontar a complexidade do mun-

do, freqüentemente suas análises serão repletas de contextos dúbios e incertos, além de tenderem a se concentrar nos problemas e dificuldades de determinada situação. As perspectivas operacionais conflituosas entre os políticos e a inteligência garantem que haja tensão, pontos de fricção e considerável pressão no relacionamento entre as duas comunidades, e geralmente os políticos saem vitoriosos.

Ao se considerar o tema das reformas no setor de inteligência, Jervis adota uma postura parecida com a de Betts<sup>5</sup> (2009), reafirmando a inevitabilidade das falhas em inteligência e a improbabilidade de que determinadas reformas reduzirão os conflitos inerentes entre os políticos e a inteligência. Entretanto, para o autor, 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 ilusão de que isso neutralize todas as possíveis falhas. Para isso, o autor se concentra nas questões cognitivas e metodológicas do processo analítico.

A obra de Jervis é de fundamental importância àqueles que desejam entender mais sobre as falhas de inteligência e seus impactos na política externa, o relacionamento entre a comunidade política e a comunidade de inteligência e as dificuldades inerentes à atividade de análise.

---

<sup>5</sup> Em sua interpretação admitidamente fatalista, Betts (2009: 104) coloca que soluções organizacionais para as falhas de Inteligência são obstaculizadas por três problemas básicos: a maior parte das reformas procedimentais que procuram resolver patologias específicas introduzem ou aumentam outras patologias, mudanças no processo analítico podem nunca transcender plenamente os constrangimentos dados pela ambiguidade e pela ambivalência; e sistemas informacionais mais racionalizados não conseguem compensar completamente as pré-suposições, as percepções idiossincráticas e o tempo reduzido dos consumidores políticos.

A partir de uma visão sóbria e coerente, Jervis consegue unir a sua experiência de *insider* como consultor da CIA a uma perspectiva acadêmica conceituada. Apesar de não haver uma organização sistemática mais consistente do conteúdo ao longo dos capítulos da obra, no sentido

de que cada seção poderia formar um artigo independente, a linha de pensamento que os perpassa é evidentemente clara. É indiscutível a importância da contribuição que a obra de Jervis traz aos Estudos de Inteligência, em especial para o entendimento das falhas de inteligência.

## Referências

BETTS, Richard K. 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.

\_\_\_\_\_. *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in America National Security*. New York: Columbia University Press. 2008.

CEPIK, Marco. *Espionagem e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV. 2003.

HANDEL, Michael I. (Ed.) *Strategic and Operational Deception in The Second World War*. London, UK: Frank Cass & Co., 1987.

JERVIS, Robert. *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. New Jersey: Princeton University Press, 1976.

\_\_\_\_\_. Cooperation under the Security Dilemma. *World Politics*, New York, v. 30, n. 2, p. 167-214. 1978.

\_\_\_\_\_. *The Meaning of the Nuclear Revolution*. New York: Cornell Press, 1989.

\_\_\_\_\_. *System Effects: Complexity in Political and Social Life*. New Jersey: Princeton Press, 1997.

KAHN, David. Intelligence Failure of Pearl Harbor. *Foreign Affairs*, winter 1991/1992.

WOHLSTETTER, Roberta. Cuba and Pearl Harbor: Hindsight and Foresight. *Foreign Affairs*, jul. 1965.