

CONSIDERAÇÕES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE A INTELIGÊNCIA E SEUS USUÁRIOS

Leonardo Singer Afonso

Resumo

O nível em que se apresentam a importância e a qualidade do serviço de inteligência para o Estado reflete-se na consolidação de um relacionamento intenso, porém prudente, abrangendo produtores e usuários de inteligência. Tecer tal relação requer cautela, uma vez que ela deverá esta alicerçada em um distanciamento ideal entre os atores envolvidos, capaz de preservar a imparcialidade das análises e a oportunidade dos temas tratados.

Introdução

Desde os primórdios da institucionalização da atividade de Inteligência, foram insuficientes os esforços para teorizá-la. Provavelmente, tal ausência de produção acadêmica foi efeito emanado da aura de secretismo que envolveu este ramo governamental durante todo o período da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria. Não obstante, países que vislumbram a Inteligência além do estigma da espionagem e das operações clandestinas, como os Estados Unidos e Grã-Bretanha, produziram importantes autores, em sua maioria membros e ex-membros da comunidade de Inteligência, que, a partir da década 90, iniciaram a conceituação do tema e o estudo de suas peculiaridades com o objetivo de teorizá-lo.

Entre uma variada gama de assuntos, as principais referências acadêmicas na área

apontam o estudo das patologias que resultam do relacionamento entre Inteligência e seus usuários como fundamental para a formação dos profissionais deste ramo e para garantir o aperfeiçoamento gradual da atividade. Levando-se em conta que a atividade é um ofício de assessoria, depreende-se que não haveria uso para a Inteligência sem que ela estivesse apropriadamente incluída no processo decisório, o que só é possível caso a relação entre produtores e usuários seja incentivada e gerida de maneira eficaz e responsável. Não obstante, a discussão sobre o tema é preterida em benefício de tópicos relacionados à esfera da coleta, da análise e dos métodos de análise.

Os benefícios provenientes da manutenção de certa distância ou do esforço pela aproximação entre Inteligência e

*policymakers*¹, têm sua fundamentação lógica, que explicita a necessidade da busca por um equilíbrio entre a relevância e a independência das análises. Todavia, também apontam para riscos inerentes tais como a politização da atividade e a ameaça de torná-la irrelevante.

A intenção deste trabalho não é eleger um posicionamento ideal, em que riscos e benefícios estejam equilibrados a ponto de tornar a Inteligência um exemplo de virtuosidade institucional, mas apresentar a questão e os problemas que gravitam em seu entorno, com a finalidade de incentivar a reflexão e o debate sobre a atividade e, concomitantemente, ampliar o entendimento dos usuários dos produtos de Inteligência.

Em primeiro lugar, cabe contextualizar a Inteligência como atividade de assessoria ao processo decisório, identificar os principais atores na interação entre Inteligência e centro decisório e observar como e em que medida a Inteligência pode influenciar a decisão e vice-versa. O objetivo desta parte inicial é destacar a importância da manutenção de uma relação simbiótica entre produtor e usuário para, em seguida, na parte final, podermos analisá-la mais a fundo e apontar tendências, vantagens e desvantagens.

É importante destacar que o conceito de Inteligência como atividade acessória não é comum a todas as nações, e menos ainda é a configuração da estrutura na qual esta atividade é inserida. Por isso, grande

parte das concepções que utilizei originam-se da experiência norte-americana no setor devido à suas relativas similaridades com a conformação do Sistema Brasileiro de Inteligência e os propósitos da Agência Brasileira de Inteligência, em termos estruturais² e conceituais³.

I Dois atores em cena

Sob o ponto de vista norte-americano, o que se denomina "atividade de Inteligência" - no âmbito governamental - está intrinsecamente relacionado à idéia de produção de conhecimento com o objetivo de assessorar o processo decisório de um ou mais *policymakers*. Tal posicionamento está claramente expresso no parágrafo de abertura do Guia do usuário de Inteligência, publicado pela Agência Central de Inteligência (CIA) dos Estados Unidos:

Grosso modo, Inteligência é o conhecimento e a presciência sobre o mundo que nos cerca. Do ponto de vista dos *policymakers*, é o prelúdio da decisão e da ação. As organizações de Inteligência provêm informação trabalhada e formatada para auxiliar usuários, sejam eles líderes civis ou comandantes militares, a considerarem linhas de ação e resultados alternativos.⁴

Alguns acadêmicos restringem conceitualmente a atividade de Inteligência ao campo tático-estratégico dos assuntos militares e de segurança nacional. Para eles, o cerne dos serviços de Inteligência consistiria na 'disputa silenciosa'

¹ Evitei traduzir o termo *policymaker*. No decorrer do texto referir-me-ei a ele também como 'usuário', 'cliente' e 'decisor', substantivos que definem o papel do *policymaker* em relação à inteligência e o posicionam dentro do processo de produção de conhecimento.

² Modelo constituído por comunidade de Inteligência com a presença de agência central.

³ Visão de Inteligência como instrumento de assessoria que transcende o sigilo, as atividades de espionagem e as operações clandestinas, e com escopo que alcança além das questões imediatas de segurança nacional.

⁴ Guia do usuário de Inteligência, Central Intelligence Agency - USA (2003).

entre as nações e enfatizaria a espionagem, as ações clandestinas, a contra-inteligência e a desinformação⁵. Todavia, a atuação dos serviços de Inteligência pode extrapolar o campo da defesa em função das prioridades dos *policymakers*⁶. Independente da delimitação do escopo de suas análises, os serviços de Inteligência são basicamente organismos de assessoria e têm como propósito influenciar remotamente a ação governamental com a finalidade de torná-la racional. Neste sentido, para dar bases sólidas ao processo decisório, demanda-se Inteligência trabalhada e oportuna, que será provida na forma de contextos, informações lapidadas, alarmes, tendências e análises de risco e de oportunidades.

Depreende-se a existência de pelo menos dois atores essenciais que dão vivacidade à atividade de Inteligência e cujo relacionamento é imprescindível para a inserção dela no processo decisório: o produtor (o profissional de Inteligência), que interpreta demandas e se insere no ciclo de elaboração do produto de Inteligência, e o usuário (o *policymaker*), que aciona e utiliza Inteligência como mais um dos diversos subsídios que o auxiliarão a tomar uma decisão otimizada. Logo, cabe visualizarmos mais detalhadamente a interação entre esses atores, a fim de tentarmos entender como a atividade de um influencia a do outro.

Sherman Kent (1949), que serviu como analista de Inteligência no Office of Strategic Services e no Office of National Estimates (CIA), foi também um pioneiro no estabelecimento de métodos para a análise de informações. Diz o autor, criticando um eventual descaso do decisor pela análise de Inteligência, que "... não pretendo desqualificar todo tipo de intuição e de palpite com o pretexto de que são todos igualmente arriscados, pois existem intuições baseadas em conhecimento que são objetos da mais pura verdade. O que desejo rejeitar é a intuição baseada em nada, partida de um desejo". No contexto do Estado moderno, espera-se que em seu cotidiano o *policymaker* muna-se de ingredientes que o permitirão deliberar sobre uma decisão, até mesmo o rumo de uma política, de maneira mais apropriada do que se dispusesse apenas de pistas vagas ou visões pré-concebidas dos fatos. O produto de Inteligência é um desses ingredientes.

Na mesma direção, o ex-analista da Inteligência britânica e acadêmico Michael Herman (1996) afirma que a "ação baseada em Inteligência é a antítese da liderança baseada na ideologia". Na opinião desse autor, "o mero fato da incorporação de subsídios de Inteligência no processo decisório confirma o compromisso de um governo com a racionalidade e a sua preocupação com a realidade". Em vista disso, o analista de Inteligência, no exercício de suas funções finalísticas, não planeja nem sugere linhas de ação⁷; tenta

⁵ Abram Shulsky (2002), autor do livro 'Silent warfare: understanding the world of intelligence', assim define inteligência.

⁶ A comunidade de Inteligência dos Estados Unidos, também se ocupa de temas bastante amplos como os acordos internacionais sobre comércio e meio-ambiente.

⁷ Eventualmente o analista de Inteligência poderá ser convocado por órgãos executores (ministérios, comitês, gabinetes de crise) para opinar em um planejamento. No entanto, deve estar claro que, nesse caso, não estará exercendo a função de oficial de Inteligência e sim de colaborador.

atingir um grau elevado de imparcialidade em suas análises e seus trabalhos⁸ abarcarão o nível de confirmação dos fatos analisados e o levantamento de hipóteses que podem inspirar ou não o decisor a elaborar e adotar novas táticas e estratégias relacionadas aos rumos do Estado em uma área específica.

Esse processo, que resultará na produção de conhecimento, é técnico, envolve necessariamente a participação ativa de produtor e usuário, e consubstancia-se no chamado “ciclo de Inteligência”⁹. Kent (1949) demonstra que o ponto de contato inicial entre Inteligência e processo decisório dá-se no início da ação do produtor e identifica duas possibilidades para que o ciclo comece: a) o aparecimento de uma nova linha de ação sobre dado assunto desencadearia um pedido de antecedentes para a Inteligência por parte do decisor¹⁰ ou b) os profissionais de Inteligência, no decorrer de suas atividades de acompanhamento de determinado tema, assinalariam um fato

ou processo que demandaria a produção de conhecimento.

Os papéis de produtor e de decisor também adquirem semelhança no estágio inicial da metodologia de produção de conhecimento proposta por Kent, em razão de o que o autor chama de ‘problema substantivo’¹¹ surgir de três maneiras: a) como resultado das reflexões de um homem de dentro da organização de Inteligência, cuja única função é prever problemas¹²; b) quando os levantamentos de dados sobre determinado assunto revelam algo fora do comum; e c) de uma solicitação do usuário dos produtos de Inteligência.

Ao longo do ciclo de Inteligência, possivelmente os caminhos do analista e do decisor se cruzarão algumas outras vezes. Além de ser uma importante fonte de dados e de expertise sobre um dado assunto, o usuário pode ser responsável pela renovação do ciclo ao questionar informações e análises recebidas sobre as quais ainda se sente in-

⁸ O produto de Inteligência, cuja confecção fica sob a responsabilidade analista, é fruto da aplicação do conhecimento deste profissional sobre um tema à informação trabalhada ao longo de um minucioso método de tratamento de dados e de fonte.

⁹ Processo técnico de confecção do produto de Inteligência que abrange etapas específicas a serem seguidas a fim de organizar a produção do conhecimento. Segundo Cepik (2003), em ‘Espionagem e Democracia’, a idéia de ciclo de Inteligência deve ser entendida como uma metáfora, “um modelo simplificado que não corresponde exatamente a nenhum sistema de Inteligência realmente existente”. “A principal contribuição da idéia de ciclo de Inteligência é justamente ajudar a compreender essa transformação da informação e explicitar a existência desses fluxos informacionais entre diferentes atores”.

¹⁰ Mark M. Lowenthal (2003) explica que, idealmente, a formulação de prioridades da Inteligência quanto ao acompanhamento de determinado assunto deveria ser feito pelos usuários dessa atividade. No entanto, devido à escassez de tempo e até mesmo à falta de uma cultura de Inteligência por parte do cliente, este poderá eximir-se dessa tarefa. A responsabilidade de apontar prioridades ficará, portanto, a cargo dos “gerentes” de Inteligência, que para tal finalidade se aproveitarão da expertise inerente à atividade em relação aos assuntos acompanhados. Neste caso, a Inteligência corre o risco de ser, posteriormente, acusada de equívoco ou de manipular o processo decisório.

¹¹ Quando Sherman Kent (1949) se refere a “problema objetivo”, refere-se ao problema que é o objeto real da Inteligência, como a necessidade de estimar a capacidade produtiva máxima do setor metalúrgico de determinado país em um cenário pré-definido de racionamento energético.

¹² Segundo Kent (1949), “um desastre como Pearl Harbor deve ser atribuído em grande parte à ausência de uma pessoa desagradável e persistente que, sabedora da crescente animosidade do Japão, se mantivesse a perguntar quando e como viria o ataque japonês”.

suficientemente seguro para absorver, ou ainda desdobrar as análises em novos requerimentos informacionais (re-orientação de coleta e análise), dando início a um novo esforço analítico.

2 Medindo a importância e o alcance da Inteligência nas decisões

De acordo com o que foi anteriormente descrito, o *policymaker* que necessita decidir amparado em argumentos mais sólidos do que os disponíveis pode optar por recorrer aos setores de informações. Quando o faz, acatar ou não um argumento levantado pela Inteligência é ação discricionária própria. E ainda que um relatório tenha sido levado em consideração, em alguns casos é útil de maneira seletiva; ou seja, a análise pode não ser integrada em sua totalidade às decisões do usuário, que absorveria apenas alguns parágrafos constantes em um produto de Inteligência.

Apesar de alertado para esses importantes detalhes desde os primeiros momentos de sua formação profissional, o analista tende a superestimar o valor do seu ofício para o usuário e cria expectativas com relação aos resultados concretos de seu trabalho, muitas vezes ignorando o fato de que a influência da Inteligência no processo decisório costuma ser (ainda que nem sempre o seja) bastante sutil. Então, como mensurar a importância e o alcance dos produtos de Inteligência no processo de tomada de decisões?

Em princípio, a resposta a essa pergunta estaria condicionada à comparação entre o que foi analisado pela Inteligência e o desenrolar futuro das situações analisadas e, em alguns casos, o resultado da ação tomada tendo como base a Inteligência provida. A tarefa não poderia ser

mais complexa. Os subsídios proporcionados pela Inteligência aos *policymakers* podem conter previsões que desencadeariam ações capazes de alterar os próprios fatos por ela previstos. Ademais, aqueles subsídios podem também levar o consumidor à inércia, uma vez constatado que a ação de menor risco para o caso analisado consistiria na inação. Se em princípio a finalidade da Inteligência é informar e auxiliar na orientação das ações do Estado, e se, muitas vezes, essas ações impedem os acontecimentos previstos em relatórios de Inteligência – ou até mesmo permitem que ocorram sem limitações –, a pergunta em questão continuaria sem resposta.

... como mensurar a importância e o alcance dos produtos de Inteligência no processo de tomada de decisões?

A inexistência de uma estrutura formal para a tomada de decisão desfavorece a tarefa. Parafraseando Michael Herman (1996), as decisões são como 'caixas-pretas', que não possuem nenhuma indicação externa de seus circuitos. Tudo que é decidido sofre ação direta e indireta tanto de elementos externos quanto de subsídios formais de informações advindas ou não do aparato de Inteligência. Lembremos que a atividade dos decisores envolve fatores alheios à atividade do produtor, como julgamento, interesses políticos, liderança e determinação. Por isso, "o processo decisório racional ou analítico constitui um ideal ao qual o sistema que o executa aspira".

Possivelmente, o impacto dos efeitos da Inteligência para as decisões será mais bem visualizado avaliando-se o estado da

reputação que ela goza perante os seus usuários. Neste caso, a aceitação e a inclusão institucional da atividade no processo decisório será o referencial por excelência. Quanto mais houver interação responsável¹³ entre instituições e entre produtor e decisor, mais sadio será o ciclo de Inteligência, provocando um grande fluxo de requerimentos informacionais¹⁴, análises e re-orientações. Conseqüentemente, serão fortes as evidências de que os produtos de Inteligência estão recebendo atenção apropriada e tendo algum alcance no processo decisório.

3 A relação entre os atores: proximidade

Ao percorrermos a literatura voltada para as questões de Inteligência, percebemos que é recorrente a idéia de que o estabelecimento de boas relações entre o usuário e o cliente é responsabilidade quase exclusiva dos serviços de Inteligência. Essa afirmação torna-se evidente diante do argumento de que a atividade é acessória e, portanto, precisa mostrar-se útil e confiável para que seja aproveitada no processo decisório¹⁵. Como usuários de um produto, os decisores terão de ser convencidos de que suas ações não a deveriam dispensar, sob o risco de perderem um importante *input*. Vale lembrar ainda, como coloca Mark Lowenthal

(2003), que “os decisores existirão e trabalharão sem a existência da Inteligência, porém o oposto não é verdadeiro”. Portanto, a demanda deve ser estimulada, pois nem todo governante compreenderá ou verá benefício na utilização dos produtos de Inteligência até que se prove o contrário.

A maioria dos decisores exerce uma função tão técnica quanto política e possui convicções particulares, as quais permearão suas atitudes profissionais. Seus projetos e sua situação como *policymaker* podem depender de um posicionamento político a ser seguido, por exemplo. Caso o modo como os assuntos de sua competência são conduzidos entre em desconformidade com as conclusões atingidas pelas análises de Inteligência, o usuário tenderia a – e teria poder para isso, se desejasse – diminuí-las em importância no âmbito de suas deliberações, pois o planejamento e a execução de políticas, inclusive a escolha dos argumentos que as embasarão, cabem apenas a ele. Ainda que trabalhe com dados confiáveis, a Inteligência não é panacéia – mas acessório, ainda que diferenciado¹⁶.

Não se pode condenar o fato de um *policymaker* desagradar de uma análise que não reforça suas opiniões. O problema ocorre quando ele a desconsidera

¹³ Sobre “interação responsável” ou “relação responsável”, refiro-me à relação entre o usuário e o produtor de Inteligência conduzida de maneira que leve em conta e proceda de acordo com as benesses e mazelas a respeito das conseqüências da proximidade e do distanciamento entre os dois atores.

¹⁴ Os requerimentos informacionais, assim como a pró-atividade do profissional de Inteligência, iniciam o ciclo de Inteligência e são compostos por pedidos sobre informações sujeitas a aprofundamento, dados não conhecidos e temas a serem elaborados. Cepik (2003) critica a noção de que o ciclo é integralmente dirigido pelos requerimentos informacionais do usuário final, apontando que esse pensamento “induz expectativas exageradas sobre o tipo de racionalidade que orienta os processos decisórios governamentais e sobre o próprio papel da Inteligência”.

¹⁵ Para Herman (1996), “o efeito da Inteligência, por isso, depende de sua reputação institucional e da química pessoal entre produtores e usuários”.

¹⁶ Para autores especializados e profissionais da área, o diferencial da Inteligência encontra-se nas análises especializadas a partir de fontes diversificadas, na maior imparcialidade de um órgão assessor em relação a um órgão executor, e no fato de acessar tecnicamente fontes sigilosas.

imediatamente depois de constatada uma contradição ou não a aprecia por saber tratar-se de documento que potencialmente não corroborará seus planos. Um exemplo clássico provém da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), quando Stalin ignorou os avisos da Inteligência britânica que o alertavam da iminência do ataque de Hitler a seu país. Na ocasião, a URSS era signatária de um tratado bilateral de não-agressão com a Alemanha nazista. Os motivos que levaram Stalin a ignorar os avisos da Inteligência podem ter sido muitos, entre eles a desconfiança de que a Grã-Bretanha o queria a seu lado contra Hitler, mas também o detalhe de que provavelmente Stalin tinha uma simpatia exagerada pelo bem sucedido – até aquele momento – tratado de não-agressão que ele mesmo tinha engendrado. Tomar providências a partir do subsídio recebido da Inteligência britânica evidenciaria sua ingenuidade na ocasião, o que possivelmente nenhum líder na posição de Stalin desejaria.

... qual é o limite de proximidade e de distanciamento desejável para que as relações entre analistas de Inteligência e policymakers não comprometam a utilidade e a confiabilidade da Inteligência produzida?

Michael Herman (1996) constata que, na busca de criar um ambiente simbiótico entre os dois atores, a Inteligência, sujeita às atitudes imprevisíveis dos *policymakers*, faz uso de “persuasão, relações pessoais e *marketing*”, o que auxiliaria na aproximação entre produtor e

usuário. No mesmo sentido, ainda que em tom ortodoxo, Kent (1949) afirma que “os analistas, mesmo os mais inexperientes, têm que carregar o pesado fardo de administrar as relações com seus clientes”, e que esta interação é criada “por meio de um grande empenho consciente e persistente, e que estará sujeita ao desaparecimento caso o esforço seja relaxado”.

Existem, todavia, limites que não devem ser ultrapassados nessa interação. Ainda que a proximidade seja necessária, a intimidade entre os dois atores poderá causar danos sérios ao papel da Inteligência no processo decisório. Se a distância exacerbada entre eles tem a capacidade de inutilizar as análises de Inteligência, a situação diametralmente oposta traz consigo o perigo da politização e da uniformização dos discursos. Então, qual é o limite de proximidade e de distanciamento desejável para que as relações entre analistas de Inteligência e *policymakers* não comprometam a utilidade e a confiabilidade da Inteligência produzida?

Com o intuito de tornar-se proveitosa, é importante que a Inteligência se permita aproximar dos decisores, pois somente o diálogo entre produtor e usuário poderá balizar e municiar a análise de modo a torná-la oportuna diante de questões imediatas aos *policymakers*. É necessário que o profissional de Inteligência conheça a agenda de seu cliente, seu histórico, sua atuação atual e ofício. Portanto, um analista deve conscientizar-se de que é necessário, em primeiro lugar, estudar e compreender seu interlocutor para não o encarar como um recipiente vazio, que pode ser preenchido com qualquer tipo de material.

O usuário espera da Inteligência algo que contribua para a atitude que tomará em

relação a uma questão¹⁷. Não obstante, por melhor que seja a maneira de um *policymaker* usar e pedir o que quer à Inteligência, nem sempre os requerimentos informacionais incluirão circunstâncias detalhadas a ponto de orientar perfeitamente o processo de análise¹⁸. Para Kent, documentos cujo conteúdo se encontra “à deriva” – sem orientação – certamente não agregarão valor às suas decisões. Por isso, o analista deverá estar preparado para detectar, ainda que por si só, o que o decisor necessita saber. Isto somente será possível se houver a combinação de dois fatores fundamentais: a) a expertise do analista de Inteligência na área que se propõe a analisar, e b) a existência de uma interação responsável com os usuários de seus produtos.

Com relação ao *policymaker*, a aproximação entre os atores garantirá sua participação efetiva no processo de produção de conhecimento, pois será educado nos procedimentos da Inteligência. Ao longo do tempo, o usuário tenderá a adquirir a noção de como a atividade lhe pode ser útil, de como se recorre a ela, bem como afastará dúvidas causadas pela pouca familiaridade com o assunto¹⁹ – fragilizando

argumentos e lugares-comuns como o que define a Inteligência como uma duplicação dos esforços do usuário²⁰. Garantindo que o decisor saiba o que é, para o que é, o que pode fazer e como se faz uso da Inteligência, todo produto proveniente dessa atividade lhe será potencialmente útil em algum momento²¹. Neste sentido, o ciclo de Inteligência será dinamizado, dado que possivelmente haverá orientação adequada, volume de requerimentos informacionais e continuidade do fluxo de análises²². Em resumo, a Inteligência ganhará a confiança e o respeito de quem ela propõe a auxiliar.

Alguns usuários, no entanto, poderão enxergar na Inteligência um instrumento político para uso próprio e certamente tentarão aproveitar-se da sua proximidade com o analista para que este tendencie as conclusões dos seus trabalhos, o que caracteriza a politização da Inteligência, ou, como denominavam os nazistas, *kämpende Wissenschaft*²³. Neste sentido, as análises poderão servir ao *policymaker* como um poste de luz pode servir a um homem embriagado – mais como um mero apoio do que como iluminação para seu caminho. Da mesma

¹⁷ Ainda que a análise o inspire a não tomar atitude alguma ou mudar de atitude.

¹⁸ Na verdade, muitas vezes os requerimentos são extremamente vagos, segundo Kent (1949).

¹⁹ A CIA, por exemplo, prepara vídeos e cartilhas para seus usuários no intuito de educá-los nos procedimentos da Inteligência.

²⁰ Tal argumento é extremamente prejudicial e seus efeitos são desastrosos, pois o *policymaker* passará a enxergar os analistas como competidores diretos que lhe estariam furtando a atribuição de raciocinar. Neste contexto, a cooperação entre os dois e a desejada relação simbiótica estará seriamente comprometida, o que demandará esforços muito maiores em direção a uma solução.

²¹ Cabe ressaltar que parto do princípio de que todos os profissionais de Inteligência compreendam perfeitamente o que é, para o que é, o que pode fazer e como se faz uso da Inteligência. Do contrário, o risco de desvio de função é grande e, neste caso, analistas e *policymakers* certamente entrarão em conflito.

²² Não se pode encarar sempre a manufatura de um relatório de Inteligência sobre um determinado assunto como produto final ou como a apreciação incontestável para o problema do usuário, pois normalmente um requerimento informacional deve desencadear um processo que resultará em diversos novos questionamentos e requerimentos, que gerará novas análises e assim por diante, ultrapassando o momento em que o decisor se satisfaça, até que o assunto torne-se desimportante a partir da ótica do analista.

²³ Kent (1949) traduz esta expressão como “conhecimentos que embasam a política do estado”. No caso, tais conhecimentos eram cuidadosamente elaborados pelos intelectuais do partido nazista para fundamentar conceitos tais como a supremacia ariana, o destino alemão, o Versailles Diktat etc.

forma, a proximidade exacerbada entre analista e decisor – principalmente um decisor de vulto – pode criar distorções analíticas, uma vez que o oficial de Inteligência estará sujeito a pressões mais diretas ou à sedução, caso troque a imparcialidade inerente ao seu trabalho pela admiração por seu interlocutor.

Exemplos claros de manipulação das análises de Inteligência são difíceis de serem encontrados. A suposta manipulação dos relatórios da CIA sobre a existência de armas de destruição em massa no Iraque pela Casa Branca ainda não foi provada e a simples constatação de que houve coerção para que analistas de Inteligência relatassem o que o governo queria ouvir sobre o Iraque seria desastrosa. O fato, porém, proporciona uma idéia de como a politização poderia ser gerada quando a relação entre produtor e usuário se torna instável. Em outubro de 2002, uma estimativa produzida pela comunidade de Inteligência norte-americana considerou que o Iraque continuava com a sua política de produção de armas de destruição em massa. O documento, que se tornou público em 2003, previa inclusive a construção de um dispositivo nuclear iraquiano para esta década (ESTADOS UNIDOS, 2002). A discrepância no processo de produção do conhecimento poderia ser encontrada na falta de vontade dos decisores norte-americanos para criticar o embasamento de afirmações tão categóricas quanto aquelas encontradas na citada estimativa, que supostamente embasava uma vontade do governo Bush. Numa mesma linha especulativa, um artigo publicado por Seymour Hersh para a revista 'The New Yorker', em 2003, insinua que o governo norte-americano cul-

tivou analistas dispostos a embasar suas pretensões, o que teria constituído um dos principais meios através dos quais teria se dado a suposta manipulação da análise de Inteligência.

O outro problema apresentado pela má condução da relação entre produtor e usuário é a uniformização dos discursos. A função do analista não abarca a contraposição aos vieses políticos adotados e às decisões tomadas pelo *policymaker*. Mas conflitos de idéias surgirão rotineiramente e é possível que deles nasçam novas hipóteses e opções viáveis que se encontrem além das vistas dos dois atores. Também abundarão casos em que as análises de Inteligência e as pretensões do decisor coincidirão. E haverá momentos nos quais a confiança do usuário na assessoria da Inteligência chegará a um nível tão elevado que as idéias de ambos tenderão a, insistentemente, não apresentar contradições.

A falta de eventuais contraposições entre usuário e produtores cria uma barreira que simplifica o ciclo de Inteligência de uma maneira tão perversa que pode inspirar o *policymaker* a cometer erros graves. Devido à poderosa confiança que se origina da similaridade entre os argumentos dos decisores e da Inteligência, potenciais questionamentos às análises, contra ou a favor de informações que fundamentam uma argumentação, permanecerão indefinidamente latentes. Nesse contexto, informações que necessitem de agregação de valor (confirmação) carecerão de atenção, o que comprometerá todo o resultado final da confecção do produto de Inteligência²⁴. Criar-se-á um círculo vicioso difícil de ser quebrado.

²⁴ Insisto na idéia de que um relatório não é o produto final da Inteligência, pois esta consiste em um processo materializado na repetição indefinida do ciclo de Inteligência.

Para ilustrar essa argumentação, retornemos a 1973, em Israel. Nessa época, as Inteligências civil e militar israelenses gozavam de um alto conceito entre os decisores daquele país. Com relação à ameaça de uma nova guerra com seus vizinhos árabes, os *policymakers* e analistas israelenses dividiam o mesmo pensamento formulado no final da década de 60, que ficou conhecido como '*kontzeptziya*'²⁵. Este se baseava em três linhas de argumentação para concluir que, para árabes e israelenses, a guerra estava fora de cogitação naquele momento: a) após a guerra de 1967, Israel havia alcançado uma posição de superioridade militar capaz de dissuadir qualquer intenção belicista de seus vizinhos; b) a Síria não estava disposta nem preparada para se engajar em uma guerra solitária contra Israel; c) o Egito não estava preparado militarmente, principalmente em termos de capacidade aérea ofensiva e defensiva, para atacar Israel. Por isso, os relatórios da Inteligência militar, até o dia 5 de outubro de 1973, véspera do Yom Kippur e do ataque egípcio e sírio, consideravam a iminência de uma guerra como fato "altamente improvável" (BLACK; MORRIS, 1991).

A crença na *kontzeptziya* estava tão arraigada em Israel que as reiteradas demonstrações de disposição para a guerra por parte de Síria e Egito não convenceram nem governo nem Inteligência. Um comandante israelense chegou a comentar que, caso fossem iniciadas as hostili-

dades, bastava posicionar um pelotão de *paratroopers* e dois tanques em cima de uma colina para que todos os inimigos de seu país fossem sobrepujados. O resultado foi um ataque surpresa dos vizinhos contra Israel, ocorrido no dia 6 de outubro de 1973, em pleno "Dia do Perdão"²⁶, e uma vitória à custa de sacrifícios que, em outras circunstâncias, poderiam ter sido evitados.

4 A relação entre os atores: distanciamento

Um dos motivos pelos quais a Inteligência existe como atividade de estado apartada das demais instâncias executivas é a sua capacidade de se pronunciar de maneira independente. Essa separação pretende evitar que todo o magnetismo contido no jogo político intrínseco ao processo decisório logre atrair a Inteligência em maior ou menor grau, desde a fase de coleta até a etapa da análise (SHULSKY, 2002). Agindo dessa forma, busca-se preservar a imparcialidade das conclusões do analista, evitando hábitos como o de "eliminar o mensageiro"²⁷ – obviamente aquele que porta más notícias.

A própria justificativa para a criação de agências centrais de Inteligência seria proporcionar-lhes o máximo de independência possível. Como a CIA, elas estão normalmente vinculadas ao mandatário do Poder Executivo, mas não aos maiores consumidores de produtos de Inteligência, como as Relações Exteriores, os

²⁶ Tradução em português para Yom Kippur.

²⁷ Shulsky (2002) se refere à "*killing the messenger*" syndrome, e nos proporciona um ótimo exemplo extraído de "*Antony and Cleopatra*" de Shakespeare. Na obra, após ameaçar de morte o mensageiro que lhe trouxe a notícia de que Marco Antônio havia se casado com Otávia, Cleópatra se explica: "*Tough it be honest, it is never good to bring bad news: give to a gracious tiding a host of tongues; but let ill tidings tell themselves when they be felt.*" – "Não obstante seja honesto, nunca é bom trazer más notícias: alardeie as boas novas; todavia, deixe as más notícias anunciarem a si mesmas quando forem sentidas." (tradução livre).

Ministérios e Departamentos de Defesa. Isso não exclui o fato de que primeiros-ministros e presidentes sejam eles mesmos os principais clientes²⁸ da Inteligência, com virtudes, vícios e opiniões próprias. Por isso, o problema em questão tende a reaparecer em outro nível, e a garantia de que haverá objetividade satisfatória nas análises dependerá da predisposição dos líderes da Inteligência a manter a finalidade original da atividade (SHULSKY, 2002).

Além de poder apontar coerências e discrepâncias em políticas em curso, a atividade de Inteligência deve ser suficientemente independente a ponto de não centrar suas atenções apenas em assuntos e áreas geográficas que interessem aos seus clientes. Uma das funções de um serviço de Inteligência é identificar novas ameaças, processar novas questões e alertar sua contraparte para tópicos que lhes serão potencialmente úteis, porém que permanecem inobservados devido ao direcionamento do foco sobre assuntos que o caminhar das políticas oficiais de governo impõe.

O desequilíbrio no distanciamento institucional e físico da Inteligência em relação aos seus usuários pode resultar na irrelevância da atividade para o governo, já que será muito difícil educá-lo sobre a função e os processos da Inteligência, bem como definir o que é e o que não é interessante para os decisores, inviabilizando a produção de subsídios delineados e direcionados. O efeito é nefasto, principalmente para a atividade acessória, que tenderá a criar e a viver em seu próprio mundo, tal como se sofresse de um autismo institucional, pelo qual a Inteligência seria desligada da realidade exterior e se limitaria, na maior parte

das vezes, a situações que apenas ela considera importante.

Uma das funções de um serviço de Inteligência é identificar novas ameaças, processar novas questões e alertar sua contraparte para tópicos que lhes serão potencialmente úteis...

O insulamento da Inteligência pode ocorrer pelo medo das conseqüências da proximidade do usuário ou pela simples transformação de uma prática viciosa em um axioma. Sem entender as razões e as conseqüências do distanciamento entre o produtor e o usuário, os doutrinadores de Inteligência podem se tornar pregadores tão radicais que acabariam fazendo a atividade viver por si e para si, esquecendo-se de que sua função real é assessorar de uma maneira específica. Conseqüentemente, isso eliminaria qualquer traço de relevância da Inteligência para seu Estado.

Na opinião de Sherman Kent (1949), entre o isolamento e a proximidade, o primeiro causaria os piores danos, uma vez entendendo-se que o processo de construir um ambiente simbiótico partindo do zero é bastante difícil. Além disso, o distanciamento, quando exacerbado, comprometeria desde seu princípio a produção de Inteligência, que depende de orientação adequada para fluir. A exclusão se torna mútua, porque o ciclo de Inteligência não mais contaria com a participação *sine qua non* do *policymaker*, bem como a força que a Inteligência pode representar nas deliberações do processo decisório seria desconhecida até que a situação se invertesse.

²⁸ Não necessariamente o maior consumidor.

Conclusão

Os exemplos proporcionados pelas duas situações não admitem que a Inteligência faça concessões e opte pela proximidade exagerada ou pelo distanciamento conservador de seus usuários. O esforço deveria estar voltado sempre para o equilíbrio que cada situação exigisse. Qualquer escolha extremada condenaria a atividade ao exercício de uma função viciada e construiria um exemplo de ineficácia institucional e desperdício de recursos públicos.

Da mesma forma, por parte de um decisor conhecedor e usuário costumeiro da Inteligência, a tentativa de manipulá-la visando interesses próprios causaria o mesmo efeito. Ainda assim, esta é uma opção – censurável, ressalta-se – do *policymaker*, que só virá à tona caso os controles externos da atividade procedam eficientemente na fiscalização da mesma.

Para o potencial usuário que não tem ciência do valor que a atividade pode agregar a seu ofício e a ignora por completo, atribui-se a responsabilidade sobre essa condição à própria comunidade de Inteligência, que tem como obrigação aproximar-se de seus clientes e educá-los no que diz respeito às atribuições e contribuições da atividade. O *policymaker* também pode ter interesse em conservar um relacionamento responsável com a Inteligência, o que só se concretizará com instrução adequada.

Educar usuários e produtores com a finalidade de criar uma cultura de Inteligência forte não somente oxigenaria o ciclo de Inteligência, no âmbito do processo decisório, tornando-o mais eficiente, como também estimularia a reprodução de vários modelos de Inteligência que, ao longo do tempo, tenderiam a se adequar

e a se consolidar em função da realidade nacional, por meio de consultas mútuas entre os dois atores.

Profissionalizar cada vez mais a Inteligência é uma necessidade que se impõe a cada dia. Esse esforço passa pela perfeita visualização do ofício do profissional da área, cujas funções vão além da manufatura de relatórios e abrangem desde a sensibilização dos usuários para as questões de Inteligência até o estudo das patologias institucionais derivadas de sua própria existência, com o objetivo de elaborar e aperfeiçoar contrapesos e controles externos da atividade. É fundamental que a Inteligência tome consciência completa de si para que possa educar e se impor de maneira benéfica, ocupando um lugar exclusivamente seu.

Por mais que estejamos conscientes, falhas ocasionalmente ocorrerão, devido à má administração da interação entre produtores e usuários, principalmente aquelas falhas derivadas do aspecto da proximidade e da distância entre os dois atores. Em lugar nenhum no mundo se alcançou um modelo perfeito de inserção da Inteligência no processo decisório que a previna totalmente contra os vícios apresentados. Entretanto, os aparatos de Inteligência atuais são relativamente eficientes na identificação e reversão das mazelas e suas causas, incentivando o aprimoramento da discussão em torno desse tema e colocando idéias em prática. É necessário que profissionais de Inteligência e governantes conscientizados, em conjunto, desenvolvam continuamente meios cada vez mais capazes de minimizar as patologias que surjam da inexorável relação entre produtor e usuário, bem como nunca baseiem suas relações em axiomas e práticas sem alicerces teórico, mas em conceitos bem fundamentados e oxigenados pelo debate.

Referências

BLACK, Ian; MORRIS, Benny. *Israel's secret wars: a history of Israel's Intelligence services*. New York, NY: Grove Press, 1991.

CEPIK, Marco A. C. *Espionagem e democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

DAVIS, Jack. A policymaker's perspective on Intelligence analysis. *Studies in Intelligence*, New York, v. 38, n. 5, 1995. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/95unclass/Davis.html>>. Acesso em: 12 jun 2008.

———. Improving CIA analytic performance: analysts and the policymaking process. *The Sherman Kent Center for Intelligence analysis: Occasional papers*, New York, v. 1, n. 2, sept. 2002. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/kent-center-occasional-papers/vol1no2.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

———. Tensions in analyst-policymaker relations: opinions, facts, and evidence – unclassified. *The Sherman Kent Center for Intelligence analysis: Occasional papers*, New York, v. 2, n. 2, jan. 2003. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/kent-center-occasional-papers/vol2no2.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

ESTADOS UNIDOS. Central Intelligence Agency. National Intelligence Officer. *Iraq's continuing programs for Weapons of Mass Destruction: National Intelligence Estimate*. October 2002. 96 p. (NIE 2002-16HC: This Estimate was prepared under the auspices of Robert D. Walpole, National Intelligence Officer (NIO) for Strategic and Nuclear Programs). Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/cia/product/iraq-wmd.html>>.

HERMAN, Michael. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HERSH, Seymour. Selective Intelligence: Donald Rumsfeld has his own special sources; are they reliable? *The New Yorker*, New York, may 12, 2003. Disponível em: <http://www.newyorker.com/archive/2003/05/12/030512fa_fact>. Acesso em: 12 jun. 2008.

KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American world policy*. Princeton: Princeton University Press, 1949.

LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence: from secrets to policy*. Washington, DC: CQ Press, 2003.

SHULSKY, Abraham N. *Silent warfare: understanding the world of Intelligence*. Washington, DC: Brassey's INC, 2002.