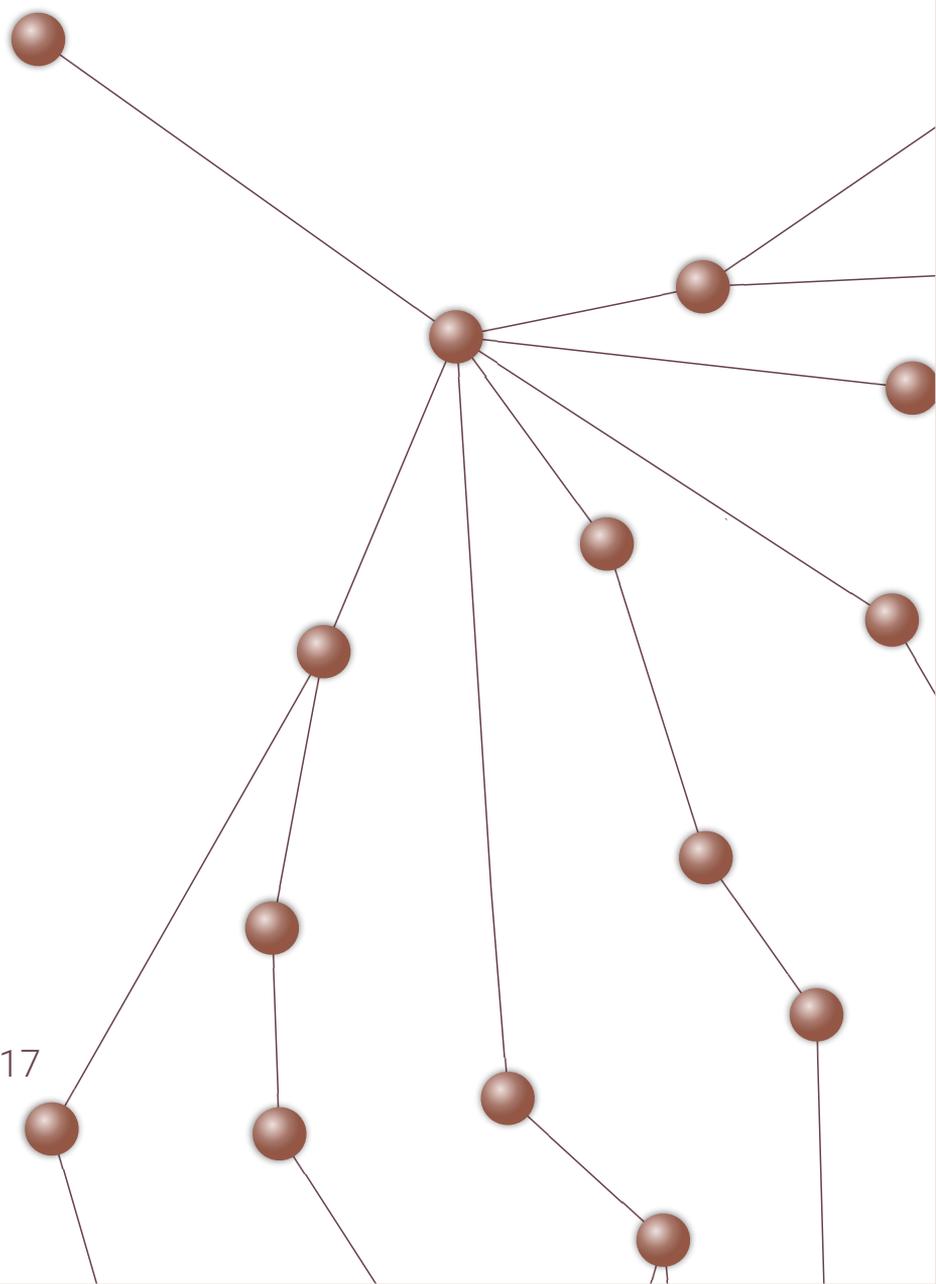


RBI

Revista Brasileira de Inteligência

Número 16 - Dezembro 2021

e-ISSN 2595-4717
ISSN1809-2632





PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Revista Brasileira de Inteligência

ISSN 1809-2632 versão impressa
ISSN 2595-4717 versão online

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Alexandre Ramagem Rodrigues

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Carlos Afonso Gonçalves Gomes Coelho

ESCOLA DE INTELIGÊNCIA

Gustavo de Moraes Ivalski Ferreira

Editora-Chefe

Anna Cruz

Conselho Editorial

Alexandre Walmott Borges (Universidade Federal de Uberlândia-UFU); Arthur Trindade Maranhão Costa (Universidade de Brasília – UnB); Cátia Rodrigues Barbosa (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); Claudio Lisias Mafra de Siqueira (Universidade Federal de Viçosa – UFV); Denilson Feitoza Pacheco (Associação Internacional para Estudos de Segurança e Inteligência – INASIS); Elaine Coutinho Marcial (Grupo de Pesquisa e Estudos Prospectivos - NEP - Mackenzie); Eliana Marcia Martins Fittipaldi Torga (Centro UniversitárioUNA); Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas); Francisco Vidal Barbosa (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); Gibran Aype Mota (Agência Brasileira de Inteligência); Gills Vilar Lopes (Universidade da Força Aérea - UNIFA); Isabella Moreira dos Santos (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); Joanisval Brito Gonçalves (Instituto Pandiá Calógeras); José Re-nato Carvalho Gomes (Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI); Julia Maurmann Ximenes (Faculdade Presbiteriana Mackenzie); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS); Marcos Aurélio Barbosa dos Reis (Universidade do Vale do Rio dos Sinos– Unisinos); Marcos Rosas Degaut Pontes (Ministério da Defesa); Maurício Pinheiro Fleury Curado (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA); Maurício Santoro Rocha (Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ); Monique Sochaczewski Goldfeld (Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI); Priscila Carlos Brandão (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); Rodrigo Barros de Albuquerque (Universidade Federal de Sergipe – UFS)

Comissão Editorial da Revista Brasileira de Inteligência

Christiano Ambros (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Daniel de Almeida Macedo (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Delanne Novaes de Souza (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Eduardo Henrique Pereira de Oliveira (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Mário Dutra Fragoso Jr. (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Ryan de Sousa Oliveira (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Vanessa de Siqueira Laberrere (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN)

Pareceristas *ad hoc*

Adriano Mender Wolney Valente, Andrey Lucas Macedo Correa, Augusto Ornellas, Ilana Danielle Soares Santos, Irene Zsaszimowicz Pinto Calaça, João Paulo Lamas, Marcela de Andrade Costa, Marcelo Donnabella Bastos Elias, Marinaldo Pereira Junior, Núbia Dias Pereira, Rita Martins, Samir Campos Berardo.

Secretaria Executiva

José Maurício Vieira de Almeida

Capa

Helen Santos Rigaud

Editoração Gráfica

Luciano Daniel da Silva

Revisão

Poliana Maria Alves, Samir Berardo, Eliana Correia, Caio Lyrio, Anna Cruz e Rita Martins.

Catálogo bibliográfico internacional, normalização e elaboração

Eva Maria Dias Allam e Ana Beatriz Vieira Coelho Pereira.

Disponível em

<http://rbi.ena.gov.br>

Contato

SPO Área 5, quadra 1, bloco D

CEP: 70610-905 – Brasília/DF

E-mail: revista@abin.gov.br

Tiragem desta edição

1000 exemplares

Impressão

Gráfica - Abin

Organização:

Direção-Geral

Os artigos desta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da RBI ou da Agência Brasileira de Inteligência.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Brasileira de Inteligência / Agência Brasileira de Inteligência.

– n. 16 (dez. 2021) – Brasília: Abin, 2005 –

154 p.

Anual

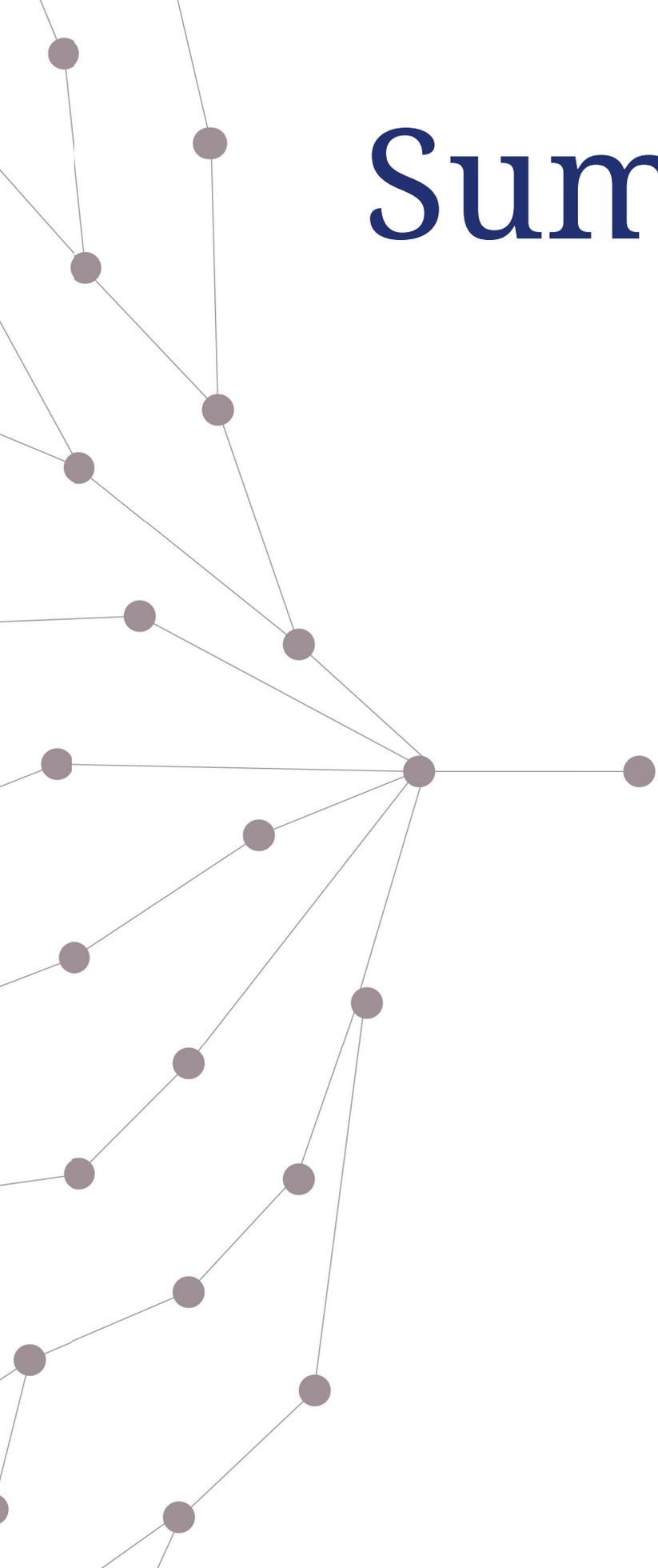
ISSN 1809-2632 versão impressa

ISSN 2595-4717 versão online

1. Atividade de Inteligência – Periódicos 1. Agência Brasileira de Inteligência.

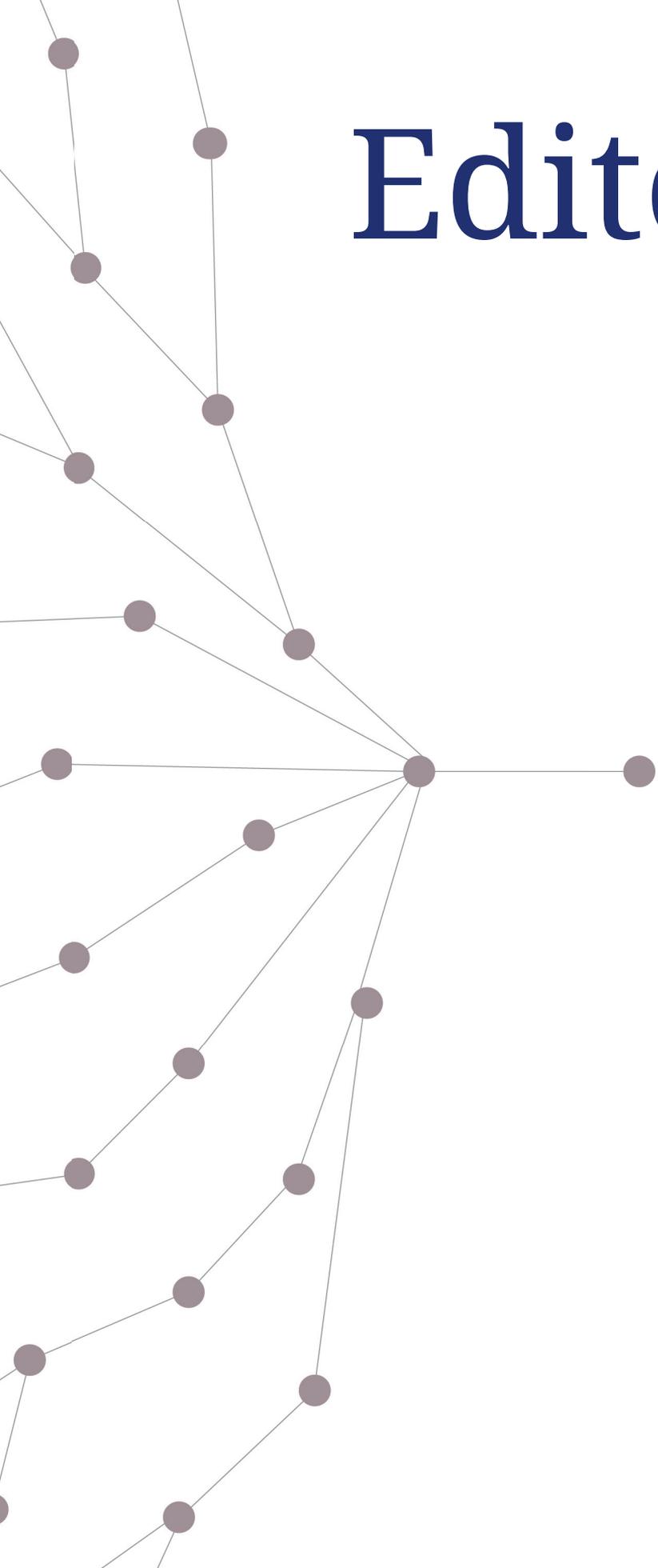
CDU: 355.40(81)(051)

Sumário



EDITORIAL	7
ANÁLISE DE CONFLITOS APLICADA À PRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS DE INTELIGÊNCIA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO Thiago Nogueira Silveira	9
PROTEGER, PESQUISAR, PRODUZIR: A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA ADENTRA A ERA DO AGROAMBIENTALISMO Daniel Almeida de Macedo	29
CIÊNCIA DE DADOS E PRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS DE INTELIGÊNCIA: POTENCIAL DA ANÁLISE DE DADOS DE REDES SOCIAIS DIGITAIS PARA A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA Daniel Fugisawa de Souza David Ricardo Damasceno do Bomfim	53
PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA O TRABALHO INTEGRADO EM CENTROS DE INTELIGÊNCIA Gustavo Ferreira	79
INTELIGÊNCIA EXTERNA E DIPLOMACIA: INTERFACES E RELAÇÕES NO CONTEXTO BRASILEIRO Ana Martins Ribeiro	103
ESTAMOS EM OBRAS: MULHERES E ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA Anna Cruz	125
APONTAMENTOS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA DE UMA PERSPECTIVA SISTÊMICA Edgar Ribeiro Dias	139

Editorial



Prezado leitor, prezada leitora,

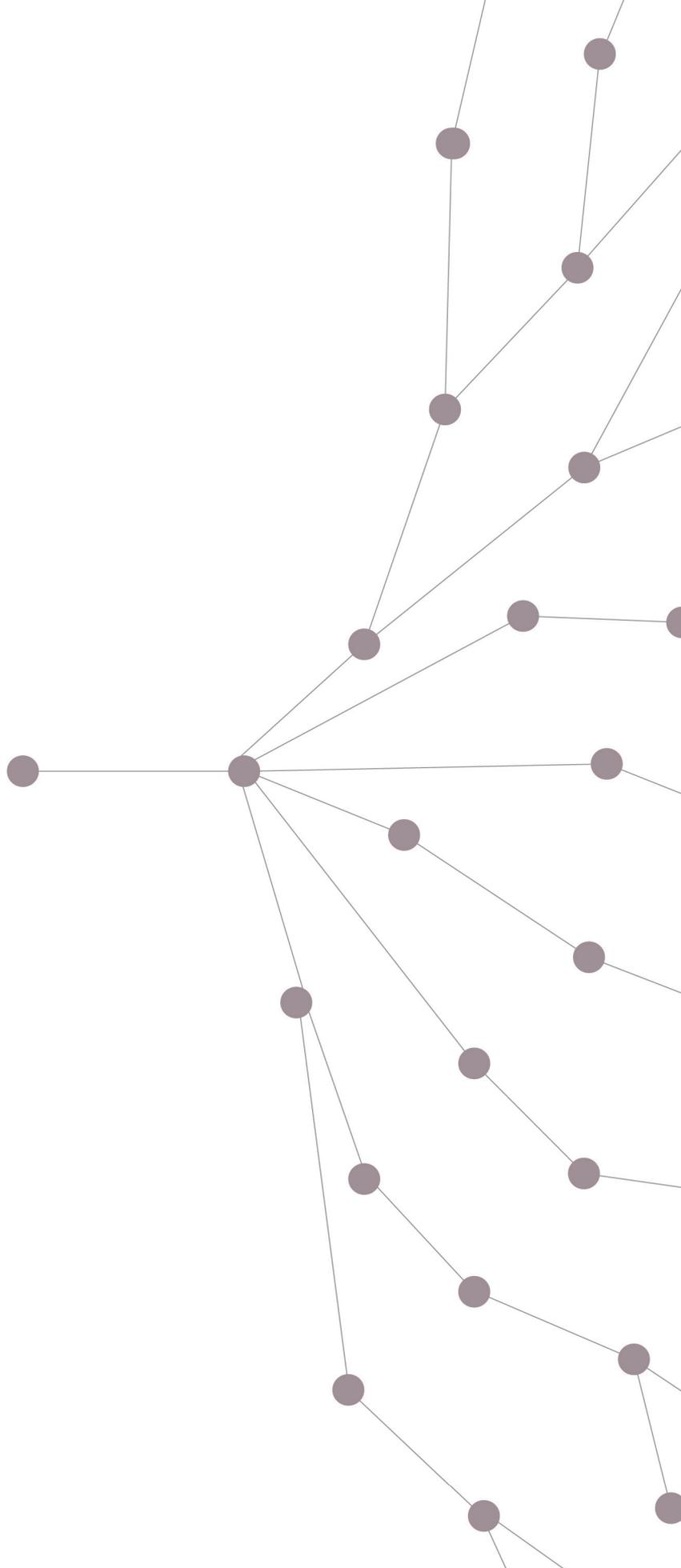
A Revista Brasileira de Inteligência chega à 16ª edição com o persistente compromisso de oferecer leitura de qualidade sobre temas relevantes do fascinante universo da Inteligência. Deixá-los atualizados sobre a vanguarda das discussões sobre conceitos e objetos dessa área do conhecimento é meta que tentamos alcançar a cada número. Para tanto, convidamos-lhes a colocar as lentes da Inteligência e imergir nas minúcias da análise de conflitos, refletir sobre desafios em conciliar desenvolvimento e sustentabilidade ambiental, conhecer as possibilidades da ciência de dados, repensar paradigmas de integração, vislumbrar complementariedades entre Inteligência e Diplomacia, atentar à contribuição das mulheres para a atividade de Inteligência e perceber a inserção da Inteligência na complexidade da sociedade. Os recortes que ora preenchem nossas páginas convergem para formar senso crítico sobre a importância da Inteligência como ferramenta a serviço do fortalecimento das instituições brasileiras, do bem-estar da sociedade e da afirmação do Brasil como grande Nação. Esperamos que esses olhares os animem a avançar a cada artigo, até que a última página desperte a curiosidade pela próxima edição.

Boa leitura!

Gustavo de Moraes Ivalski Ferreira
Diretor da Escola de Inteligência

Artigo

1



ANÁLISE DE CONFLITOS APLICADA À PRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS DE INTELIGÊNCIA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

Thiago Nogueira Silveira *

Resumo

Serviços de Inteligência produzem conhecimentos sobre conflitos desde que foram criados e institucionalizados. A natureza dessas disputas, entretanto, sofreu transformações ao longo do tempo, principalmente após as guerras mundiais do século XX e, mais recentemente, com o fim da Guerra Fria. A análise de conflitos se desenvolveu nesse contexto, reunindo estudos sobre guerra e paz, diplomacia, negociação, prevenção e gerenciamento de conflitos. Este artigo objetiva explorar possibilidades de aproveitamento de modelos, técnicas e ferramentas da análise de conflitos em apoio ao processo de produção de conhecimentos de Inteligência, com vistas a contribuir para a discussão, ainda incipiente, sobre convergências e divergências entre as duas práticas. Para isso, foram analisados e cotejados estudos e manuais práticos sobre atividade de Inteligência, análise de conflitos e produção de conhecimento. Para além da apresentação de ferramentas e possíveis usos práticos de técnicas acessórias, o artigo também incentiva a reflexão dos profissionais de Inteligência a respeito de seus objetos de análise enquanto espaços de disputa e competição entre diferentes partes.

Palavras-chave: análise de conflitos, Inteligência, técnicas acessórias.

CONFLICT ASSESSMENT APPLIED TO INTELLIGENCE ANALYSIS: AN EXPLORATORY STUDY

Abstract

Intelligence services have been producing knowledge about conflicts since they were created and institutionalized. The nature of these disputes, however, has changed over time, especially after the 20th century world wars and, more recently, with the end of the Cold War. Conflict analysis developed in this context, bringing together studies on war and peace, diplomacy, negotiation, conflict prevention and management. This article aims at exploring possibilities of taking advantage of models, techniques and tools used in conflict analysis, and the process of production of Intelligence knowledge support, contributing to the still incipient discussion about convergences and divergences between the two practices. For this, studies and practical manuals on Intelligence, conflict analysis and knowledge production were analyzed and collated. In addition to presenting tools and possible practical uses of structured analytic techniques, the article also encourages intelligence professionals to think on their objects of analysis as spaces for dispute and competition between different parties.

Keywords: *conflict analysis; intelligence analysis; structured analytic techniques*

* Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência, bacharel em Comunicação Social – Jornalismo pela Universidade de Brasília (UnB) e pós-graduado em Gestão Integrada da Atividade de Inteligência pela Escola de Inteligência (Esint) da ABIN.

ANÁLISIS DE CONFLICTOS APLICADO A LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTOS DE INTELIGENCIA: UN ESTUDIO EXPLORATORIO

Resumen

Los servicios de Inteligencia producen conocimiento sobre conflictos desde que fueron creados e institucionalizados. Sin embargo, la naturaleza de estas disputas ha cambiado con el tiempo, especialmente después de las guerras mundiales del siglo XX y, más recientemente, con el fin de la Guerra Fría. El análisis de conflictos se desarrolló en este contexto, reuniendo estudios sobre guerra y paz, diplomacia, negociación, prevención y gestión de conflictos. Este artículo tiene como objetivo explorar las posibilidades de utilizar modelos, técnicas y herramientas de análisis de conflictos para apoyar el proceso de producción de conocimiento de Inteligencia, contribuyendo a la discusión, aún incipiente, sobre las convergencias y divergencias entre las dos prácticas. Para ello, se analizaron y cotejaron estudios y manuales prácticos sobre Inteligencia, análisis de conflictos y producción de conocimiento. Además de presentar herramientas y posibles usos prácticos de técnicas accesorias, el artículo también anima a los profesionales de Inteligencia a pensar sobre sus objetos de análisis como espacios de disputa y competencia entre diferentes partes.

Palabras clave: *análisis de conflictos; Inteligencia; técnicas accesorias.*

Introdução

Se fosse possível mensurar e categorizar todo o conhecimento de Inteligência já produzido no mundo, o conjunto referente a conflitos seria certamente um dos maiores. Para Clark (2020), o objeto por excelência da Inteligência é o conflito: *"Intelligence is about reducing uncertainty in conflict"* (grifo do autor). A própria origem da atividade de Inteligência está intrinsecamente associada a situações conflituosas: "O uso das informações de combate é tão velho quanto a luta humana organizada" (PLATT, 1974, p. 19). Inseridas no aparato burocrático dos Estados a partir do século XVI, com base em quatro matrizes institucionais e históricas — economia, guerra, diplomacia e polícia —, essas organizações permanentes e profissionais responsáveis por processar informações estratégicas tinham como principais alvos "(...) informações sobre inimigos e conspiradores e informações internacionais" (BRASIL, 2016a, p.15).

Foi nesse contexto de disputas entre Estados que se moldou a atividade de Inteligência, em um ambiente extremamente competitivo em que a guerra representava o ápice das tensões e o momento em que o impacto da Inteligência era mais imediato (CEPIK, 2003). Obter e analisar informações sobre "inimigos" em situações de conflito envolvendo o Estado, portanto, sempre fez parte das atribuições esperadas de um serviço de Inteligência.

Já no século XX, após os marcos representados pela Segunda Guerra Mundial e pela Guerra Fria, o cenário

envolvendo conflitos violentos pelo mundo foi profundamente alterado na década de 1990. A promessa de que o fim da bipolaridade global traria tempos mais pacíficos não durou muito. Sem o pano de fundo da disputa entre Estados Unidos da América (EUA) e União Soviética, conflitos profundamente enraizados, de diferentes naturezas, que estavam "congelados" pela Guerra Fria emergiram, sobretudo na África e na Ásia, como também nos Balcãs (HARRIS e REILLY, 1998). Ainda em meados dos anos 1990, eventos traumáticos evidenciaram a inaptidão das operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) para evitar conflitos étnicos extremos na Iugoslávia, Ruanda, Burundi e Somália (LEVINGER, 2013).

A ocorrência de genocídios na África e na Europa às vésperas do século XXI e a incapacidade das forças militares de grandes potências de evitá-los explicitaram graves falhas na condução de ações de prevenção e gerenciamento de conflitos, assim como lacunas importantes na compreensão, por parte dos atores externos, das raízes das disputas e das dinâmicas próprias dos contextos conflituosos daquele período. A partir dessa constatação, os trabalhos de estudiosos em temas como guerra e paz, negociação, prevenção e gerenciamento de conflitos violentos ganharam maior relevância e passaram a embasar o trabalho de analistas e especialistas de diferentes organizações, preocupados em entender melhor os contextos e os impactos de suas ações em regiões conflagradas (LEVINGER, 2013). É nesse contexto que se desenvolve a análise de

conflitos.

A análise de conflitos é praticada por profissionais que atuam em organizações que lidam diretamente com situações conflituosas pelo mundo, seja prestando ajuda humanitária, planejando e aplicando ações e programas para o desenvolvimento econômico de áreas assoladas por confrontos violentos¹, ou atuando em missões de paz da ONU. O termo análise (ou avaliação) de conflitos é amplamente empregado na literatura acadêmica sobre guerras contemporâneas e em guias práticos elaborados pelas próprias organizações para orientar o trabalho de profissionais.

Em linhas gerais, as definições de análise de conflitos ressaltam seu caráter prático, uma vez que ela é sempre orientada para a ação (tal qual a Inteligência), tendo como propósito a descrição de atores, causas e dinâmicas que configuram uma situação conflituosa específica (WOOCHEER, 2011).

Para isso, no entanto, não existem métodos rígidos ou ferramentas analíticas específicas. Os manuais de análise de conflito geralmente orientam os profissionais a escolherem, dentre uma gama de ferramentas ou técnicas disponíveis, aquelas que sejam mais adequadas a cada caso, adaptando-as à situação determinada. Como destacou Woocher (2011), os meios específicos de análise não são uma característica

definidora da avaliação de conflitos.

Diferentemente do que acontece com a análise de conflitos, a produção de conhecimentos de Inteligência está inserida em ciclos e segue metodologias próprias, definidas por estruturas burocráticas específicas, dedicadas à produção de informações estratégicas difundidas para decisores geralmente bem posicionados na cadeia hierárquica governamental. Não obstante, produtores de Inteligência sobre conflitos contemporâneos frequentemente enfrentam desafios analíticos semelhantes aos profissionais da análise de conflitos.

Muito embora existam ainda outras diferenças entre as duas abordagens, há igualmente uma série de pontos de convergência e complementaridades que apenas começaram a ser exploradas por pesquisadores, mas que apresentam grande potencial de sinergia, conforme Woocher (2011), um dos primeiros estudiosos a recomendar explicitamente maior interação entre análise de conflitos e Inteligência², a partir da identificação dos pontos fortes e possíveis armadilhas de ambas.

Diante desse quadro de pesquisas ainda incipientes, evidencia-se a necessidade de mais estudos — e eventuais contribuições práticas — sobre as possibilidades de aproveitamento de técnicas e ferramentas próprias da análise de conflitos em apoio

1 São exemplos de organizações desse tipo a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), a *International Alert* e a *Saferworld*, entre outras.

2 O artigo de Woocher traz no original os termos "*conflict assessment*" — considerado pelo próprio autor um sinônimo de "*conflict analysis*" — e "*intelligence analysis*", em vez de "inteligência", conceito que preferimos utilizar em consonância com a Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência (BRASIL, 2016a). Retomaremos mais detidamente essa discussão na seção "Análise de Conflitos, *Intelligence Analysis* e Produção do Conhecimento".

à Inteligência.

O artigo que se apresenta tem por objetivo contribuir para essa discussão, explorando convergências e divergências das duas práticas e avaliando possibilidades de emprego da análise de conflitos como técnica acessória à produção de conhecimentos de Inteligência.

Esse propósito foi buscado por meio de revisão de literatura especializada sobre atividade de Inteligência e do cotejamento de diferentes estudos sobre os dois métodos em tela — análise de conflitos e produção de conhecimentos de Inteligência. No caso da análise de conflitos, também foram considerados manuais práticos de organizações internacionais.

Não são poucas as situações conflituosas internas com as quais o Estado brasileiro precisa lidar, ainda que muitas delas se mantenham latentes (quanto ao uso de violência) durante a maior parte do tempo. Levando em conta sempre as evidentes diferenças existentes entre conflitos armados de elevado nível de complexidade e violência — como guerras civis — e as disputas domésticas entre entes não-estatais que demandam atenção de autoridades nacionais, são estas que de maneira mais constante ocupam a agenda dos principais usuários da Inteligência brasileira, sobretudo quando os desdobramentos decorrentes da situação conflituosa impactam interesses estratégicos do Estado e/ou a segurança da sociedade nacional. A quase totalidade desses litígios envolve algum nível de mediação institucional, inserida

nos marcos do confronto democrático de interesses entre grupos — nem sempre organizados —, o que confere ainda certo grau de sensibilidade ao quadro.

Um dos pressupostos da Inteligência, segundo a Política Nacional de Inteligência (PNI), é prestar assessoramento oportuno ao processo decisório, antecipando ameaças ou riscos aos interesses da sociedade e do Estado (BRASIL, 2016). Conflitos internos entre grupos com interesses opostos podem representar tanto ameaças a serem mitigadas quanto indicativos de mudanças naturais de sociedades em constante transformação — ou mesmo ambas as situações. Auxiliar as autoridades constituídas a compreenderem melhor o contexto e a dinâmica desses conflitos, para que tenham maior segurança nos processos decisórios que os envolvam, é papel da Inteligência.

Conflitos

Conflitos são inerentes à experiência humana. Segundo Lvinger (2013), eles ocorrem sempre que dois ou mais indivíduos ou grupos percebem seus interesses como mutualmente incompatíveis e agem com base nessa percepção. Outras definições de conflito também destacam o caráter hostil das atitudes que pelo menos uma das partes toma em relação à outra, sobretudo quando se age para prejudicar a capacidade do outro de perseguir seus interesses (FEWER, INTERNATIONAL ALERT e SAFERWORLD, 2004). Muitas vezes os entes em conflito são interdependentes, mas possuem interesses e necessidades

opostos. Além disso, cada parte sente-se convencida de que está certa em suas próprias crenças e ações (GTZ, 2001).

Embora o termo traga em si um juízo negativo, geralmente associado à violência, conflitos também são definidos como fenômenos naturais e multidimensionais, indicativos de mudanças em uma sociedade (FEWER, INTERNATIONAL ALERT e SAFERWORLD, 2004). Quando não são violentos, eles podem representar forças poderosas que impulsionam inovações, incentivam parcerias e induzem esforços para a redução de injustiças (USAID, 2012). Nesse sentido, a própria ideia de progresso também é associada a mudanças, as quais geram conflitos, em alguma medida.

Conflicts are not necessarily inherently bad. Conflicts are an inevitable part of living in society, and a result of the differences and tensions between people and between groups. A certain degree of conflict is essential for progress because progress requires change, and change generates conflict. For Alert, it is large-scale violent conflict, rather than conflict itself that we see as a problem. Though we recognise that there are times when fighting is justified, this is a last resort best avoided. The challenge is to channel conflicts in peaceful ways to constructive ends, and manage differences without violence (INTERNATIONAL ALERT, 2010, p. 5).

Os conflitos se tornam violentos quando as partes não procuram mais atingir seus objetivos pacificamente, recorrendo à violência de uma forma ou de outra (FEWER, INTERNATIONAL ALERT e SAFERWORLD, 2004). Com efeito, são os conflitos violentos os principais objetos de interesse da análise de conflitos. Entretanto, também são foco de atenção

os contextos em que existem tensões e, conseqüentemente, potencial de violência entre grupos, e não apenas aqueles em que a violência já ocorre ou ocorreu (GTZ, 2001). Nesses casos, observam-se os fatores que contribuem para a escalada ou o arrefecimento dos níveis de tensão.

Violent conflicts are thus not inevitable, nor do they happen overnight; conflict is a dynamic process, which may take differing forms and run through various stages of escalation and de-escalation, resulting from the complex combination and overlap of the various causes of conflict (FEWER, INTERNATIONAL ALERT e SAFERWORLD, 2004, p.1).

Tendo como referência a disposição consciente das partes ao uso de violência, a análise de conflitos considera um espectro amplo de intensidade de tensões, que podem aumentar ou diminuir ao longo do tempo. Quando as tensões ainda não evoluíram para o uso aberto de violência, ou seja, para um confronto violento, mas existe disposição entre as partes e capacidade para isso, considera-se esse estágio como um conflito latente.

Latent conflict is used to describe situations of tensions, which may escalate into violence. One form of latent conflict is structural violence, defined by Galtung to describe situations where unequal, unjust and unrepresentative structures prevent humans from realising their full potential, thus extending the definition of violence beyond direct physical harm to the organization of society (FEWER, INTERNATIONAL ALERT e SAFERWORLD, 2004).

Observa-se, portanto, que conflitos podem ser violentos ou não violentos e que, ao se identificar sinais de que um conflito latente está escalando, ainda haveria

espaço para ações que possam contribuir para um arrefecimento das tensões. Um dos princípios fundamentais da análise de conflitos é o de que, ainda que algumas disputas entre grupos sejam inevitáveis, é possível administrá-las pacificamente, o que é sempre preferível ao uso de violência (WOOSHER, 2011).

Natureza dos conflitos no século XXI

Diferentes autores concordam que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, observa-se a prevalência de conflitos intraestatais — entre entes ou facções de um mesmo país — sobre os interestatais — entre dois ou mais Estados soberanos (USAID, 2012 e LEVINGER, 2013). Após o fim da Guerra Fria, essa tendência se intensificou, ganhando contornos mais complexos nas últimas décadas. Levinger (2013) e Clark (2020) chamam a atenção para conflitos recentes considerados híbridos, nos quais uma disputa inicialmente intraestatal transborda as fronteiras de um país e envolve o patrocínio de outros governos a determinadas facções. Essa situação é descrita como “guerra intraestatal internacionalizada”. Outros conflitos, como o iniciado na Síria em 2011, envolvem ao mesmo tempo elementos de guerra civil, insurgência, terrorismo, ação direta de potências militares estrangeiras e violência unilateral de autoridades estatais (LEVINGER, 2013). Clark (2020) destaca ainda o interesse de serviços de Inteligência pela questão.

But much of intelligence today is about hybrid wars or unrestricted conflict, which are not conventional and which extensively involve nonstate actors. The recent conflict

in Syria/Iraq, the Afghan insurgency, the Ukraine crisis, and Boko Haram's activities in Africa all exemplify this newer type of conflict (CLARK, 2020, n.p.).

Vários aspectos que caracterizam os conflitos atuais no mundo — como o predomínio de guerras assimétricas, por exemplo — não são fatos inéditos na história humana. Ainda assim, segundo Clark (2020), a natureza dos conflitos emergentes no século XXI vem sendo profundamente moldada por dois fenômenos relativamente recentes, que em conjunto impactam e transformam as relações humanas com velocidade cada vez maior: a globalização e a tecnologia da informação. Esses dois fatores incrementaram a prevalência das redes (*networks*) e dos atores não-estatais nos conflitos.

Levinger (2013) também ressalta as transformações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas em curso no mundo, sem precedentes na história da humanidade, que podem agravar tensões internacionais. Ele cita, como exemplos de forças potencialmente disruptivas, a degradação ambiental (efeitos da crise climática, poluição, escassez de água e terras agricultáveis); a competição por recursos (escassez de combustíveis fósseis e outros recursos naturais); perturbações econômicas (resultantes da globalização, crises financeiras e de mercados voláteis); forças políticas (movimentos ideológicos e sectários radicais, erosão da cooperação internacional, instabilidade causada por regimes autoritários e transições democráticas); desenvolvimentos militares (proliferação nuclear, armas biológicas geneticamente modificadas, proliferação

de armas pequenas e armamentos de precisão avançada) e transformações tecnológicas (avanços contínuos e dispersão das tecnologias de comunicação e informação).

Ainda segundo Levinger (2013), para responder efetivamente a esses novos desafios, decisores de diferentes níveis precisarão entender e se antecipar às forças que estão gerando conflitos emergentes, além de reconhecer e se adaptar às mudanças de condições observadas em campo. Para o autor, a análise de conflitos cria melhores condições para se atingir esse objetivo.

Análise de conflitos, intelligence analysis e produção do conhecimento

Enquanto a análise de conflitos é feita e consumida principalmente por profissionais de organizações internacionais, ONG e agências privadas de desenvolvimento, decisores políticos em governos nacionais se valem de outras fontes de informação para a tomada de decisões, inclusive de conhecimentos de Inteligência. Considerando que muitas dessas decisões envolvem situações conflituosas, internas ou externas, analistas de Inteligência frequentemente precisam produzir conhecimento sobre os mesmos objetos avaliados por analistas de conflitos. Diante disso, Woocher (2011) defende que a análise de conflitos poderia contribuir com a atividade de Inteligência.

For a variety of reasons, intelligence analysis and conflict assessment have proceeded for the most part on separate tracks. However, (...) despite their different

origins, aims, and methods, they share important commonalities, and global trends tend to push them toward greater convergence (WOOCHER, 2011, p.3, grifo nosso).

Como destacado, as maiores contribuições da análise de conflitos se dariam no processo analítico realizado por profissionais de Inteligência, o qual o autor denomina "*intelligence analysis*".

Segundo a tradição doutrinária anglo-saxônica, *analysis* é uma das quatro funções típicas da Inteligência, juntamente com *collection*, *counterintelligence* e *covert actions* (GONÇALVES, 2018). O termo também é frequentemente citado por autores em língua inglesa como uma das fases, etapas ou estágios do processo ou ciclo da Inteligência. No modelo apresentado por Lowenthal (2020), praticado nos EUA, há cinco fases clássicas — (1) *identifying requirements*, (2) *collection*, (3) *processing and exploitation*, (4) *analysis and production* e (5) *dissemination* — às quais o autor adiciona duas: (6) *consumption* e (7) *feedback*. Clark (2020) cita, ainda, uma versão do ciclo com seis etapas, semelhante à de Lowenthal (2020), mas com a segunda fase identificada como *planning/direction*, antes de *collection*, e sem considerar as fases *consumption* e *feedback*. Por fim, Cepik (2003) destaca haver até dez passos ou etapas em diferentes descrições do ciclo, entre as quais inclui: "análise das informações obtidas de fontes diversas" (CEPIK, 2003, p. 32, grifo nosso). O autor ainda considera como etapas fundamentais apenas duas: coleta e análise.

Função da atividade ou fase do ciclo/

processo da Inteligência, *analysis* para a comunidade de Inteligência dos EUA é um termo plural (TREVERTON e GABBARD, 2008), sobre o qual há abundância de definições diferentes. Enquanto alguns destacam a utilidade do produto final para os usuários, como Shulsky e Schmitt (2002): “*Analysis refers to the process of transforming the bits and pieces of information that are collected in whatever fashion into something that is usable by policy makers and military commanders*”; outros privilegiam a descrição dos meios, como Jonhston (2005): “*Intelligence analysis is the application of individual and collective cognitive methods to weigh data and test hypotheses within a secret socio-cultural context*”. Para Woocher (2011), a existência de tantas definições para um termo tão usado na atividade provavelmente se deve ao fato de que a Inteligência é dominada por praticantes, para os quais distinções conceituais bem articuladas são menos importantes do que o entendimento implícito e compartilhado.

A despeito disso, Woocher (2011) destaca três características chave sobre as definições de *intelligence analysis*: (1) procura produzir avaliações objetivas através de rigorosa avaliação de dados; (2) é realizada para apoiar a tomada de decisões em um contexto competitivo; (3) diz respeito a qualquer problema que afete a segurança nacional, incluindo,

entre outros, conflitos.

Apesar de muito recorrente na prática da atividade e consagrado na literatura sobre Inteligência em língua inglesa, o termo “análise de inteligência” (*intelligence analysis*) não é reconhecido formalmente pela Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência (BRASIL, 2016a), a qual considera o processo de análise³ como parte do processo maior de produção do conhecimento.

A revisão doutrinária efetuada à época da redemocratização contemplou o conceito referencial em inglês *intelligence*, que expressa a ideia de “saber estratégico”. Para transmitir essa ideia, optou-se por adotar, na tradução ao português, o termo “conhecimento”, que designa o produto da atividade de Inteligência. O termo “Inteligência”, tradução literal do original em inglês, passou a ser empregado pela comunidade de Inteligência nacional, no início da década de 1990, para se referir à atividade e a seu aspecto organizacional (BRASIL, 2016a, p. 49).

Considerando que o conhecimento é o produto da atividade de Inteligência, a Doutrina Nacional também define que “A Inteligência como atividade, entre outras funções, inclui primordialmente a produção de conhecimento, o que, por sua vez, implica as ações de reunião e processamento” (BRASIL, 2016a, p. 49, grifos nossos). Reunião e processamento são fases do ciclo de Inteligência⁴ preconizado pela mesma

3 O termo análise surge também na definição legal do ramo (função) Inteligência, que, segundo o § 2º do art. 1º da Lei nº 9.883/1999, trata-se da “(...) atividade que visa à obtenção, análise e disseminação de conhecimentos (...)” (BRASIL, 1999, grifo nosso). Para a Doutrina Nacional, “Tradicionalmente, este ramo é caracterizado pela produção de conhecimentos” (BRASIL, 2016a, p. 33).

4 A Doutrina considera o ciclo de inteligência composto de cinco fases: (1) política, (2) planejamento, (3) reunião, (4) processamento e (5) difusão — sendo que esta última é direcionada à primeira, reiniciando o ciclo (BRASIL, 2016a).

Doutrina, segundo a qual, na fase do processamento, “(...) os conhecimentos e dados obtidos são submetidos a métodos analíticos que permitem selecionar suas partes, relacioná-las, integrá-las e produzir inferências” (BRASIL, 2016a, p. 38, grifo nosso).

Pode-se então, para efeitos práticos, situar a *intelligence analysis* da tradição anglo-saxônica como processo equivalente, na doutrina brasileira, à fase do processamento na produção de conhecimento de Inteligência. Situam-se nessa fase, da mesma forma, as possíveis aplicações das ferramentas próprias da análise de conflitos em apoio aos métodos analíticos da Inteligência.

Ferramentas de análise

O processo de produção do conhecimento estabelece que as informações disponíveis sejam submetidas a métodos analíticos. Para auxiliar o analista nessa tarefa, existem diferentes recursos.

The key to becoming a credible and valued analyst is your skill in working through the analysis process, bringing to bear all available tools and methods, including the proper conceptual framework. (...) Put simply, conceptual frameworks provide organizing devices for research. It is difficult to imagine how intelligence could be created without them (CLARK, 2020, n.p.).

Existem muitos modelos conceituais e técnicas estruturadas usadas tradicionalmente por profissionais de Inteligência. Para Heuer e Pherson (2015), “*Structured analysis helps analysts ensure that their analytic framework — the foundation upon which they form their*

analytic judgments — is as solid as possible”. A escolha das técnicas ou ferramentas mais adequadas para cada situação depende de uma série de fatores, tais como o tipo de problema a ser respondido, os erros de análise mais comuns e que mais se quer evitar ao realizar a tarefa específica, o tempo disponível para a entrega do produto, o próprio conhecimento prévio das técnicas pelo analista, entre outros (HEUER e PHERSON, 2015). Da mesma forma, no campo da análise de conflitos, a escolha dos métodos analíticos a serem empregados em uma situação específica dependerá das necessidades e objetivos (LEVINGER, 2013). A determinação do nível do processo decisório — se estratégico, tático ou operacional — no qual a autoridade está inserida também é fundamental.

No nível estratégico, a Inteligência produzida em operações de paz da ONU, por exemplo, se ocupa de questões tais como a “(...) identificação e compreensão da situação política, militar e socioeconômica da região, incluindo as forças e as causas do conflito; o conhecimento geográfico da área e da infraestrutura; e os objetivos da comunidade internacional” (XAVIER, 2011, grifo nosso, p.154). Um dos principais objetivos da análise de situações conflituosas em nível estratégico é a identificação de vulnerabilidades socioeconômicas e institucionais que aumentam os riscos de um conflito latente se tornar violento. Para isso, o conceito da Curva de Conflito de Lund (1996) pode ser aplicado em conjunto com outras ferramentas que orientam a identificação das causas do conflito e dos fatores que influenciam os níveis de tensão entre

as partes (LEVINGER, 2013). Trata-se de modelo conceitual que ilustra como um conflito pode ser violento e não violento e como, ao longo do tempo, o uso de

força em um conflito tende a aumentar e diminuir (figura 1).

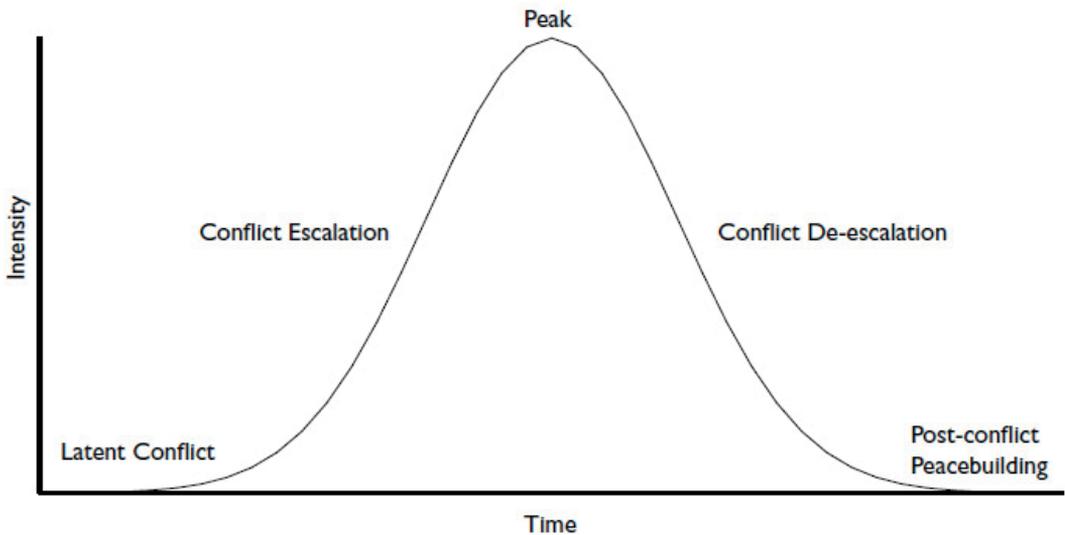


Figura 1: Curva de Conflito – imagem em: USAID, 2012, p.12.

A curva de Lund (1996) é um modelo idealizado, uma vez que os conflitos, na realidade, não são fenômenos lineares. Seu intuito é demonstrar que conflitos ocorrem em *continuum* ao longo do tempo e que os momentos de luta e confronto violento entre as partes são períodos de pico, os quais não representam todo o ciclo de conflito (USAID, 2012).

complexity in analysis – decomposition and externalization. Decomposition means breaking a problem down into its component parts. That is, indeed, the essence of analysis. (...) Externalization means getting the decomposed problem out of one's head and down on paper or on a computer screen in some simplified form that shows the main variables, parameters, or elements of the problem and how they relate to each other (HEUER, 1999, p. 86).

Grande parte dos modelos desenvolvidos por diferentes organizações que se valem da análise de conflitos busca, inicialmente, traçar um quadro de diagnóstico do contexto conflituoso, decompondo a questão para melhor entendimento dos analistas, conforme destaca Heuer (1999) em sua obra sobre a psicologia da *intelligence analysis*.

Para identificar os fatores que compõem um conflito específico, Harris e Reilly (1998) propõem um marco analítico a partir de respostas a uma série de perguntas sobre: atores (internos e externos); problemas relacionados ao conflito (distribuição de recursos econômicos, políticos, sociais; discriminação na distribuição de recursos, etc.); fatores subjacentes (necessidades e medos das partes); escopo (extensão

There are two basic tools for dealing with

do conflito); tentativas anteriores de resolução; fases e intensidade; equilíbrio de poder (entre as partes); capacidades e recursos de cada parte; e estado do relacionamento (natureza das relações entre os adversários, canais de comunicação, etc.). Os autores sugerem, ainda, o entendimento dos conflitos a partir das relações entre três elementos — situação, comportamento e crenças — que compõem o que eles denominam triângulo do conflito.

These three elements, then, can each be the root of conflict: the situation people find themselves in, the behaviour they demonstrate, or the beliefs and perceptions they hold about each other. Conflict can begin at any of these points on the triangle. Once conflict begins from one point, however, it quickly spreads to the others. Indeed the three points become mutually reinforcing elements in the conflict. We can then more accurately portray them as interconnected, and reinforcing in both directions (HARRIS e REILLY, 1998, p.45).

A avaliação da natureza dos conflitos nos quais agências governamentais estadunidenses atuam segue um protocolo unificado desde 2008, quando o governo dos EUA estabeleceu uma estrutura de trabalho comum denominada *Interagency Conflict Assessment Framework* (ICAF). Em linhas gerais, o ICAF orienta a formação de um time de analistas de diferentes agências que, na fase inicial, deve elaborar um produto, denominado Diagnóstico de Conflitos, que descreva separadamente o contexto do conflito; as principais queixas e fontes de resiliência social e institucional; os drivers

e fatores mitigadores de conflitos; e as oportunidades para aumentar ou diminuir conflitos (U.S. GOVERNMENT, 2008). Em 2012, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) divulgou uma nova versão de seu próprio *Conflict Assessment Framework* (CAF)⁵, em que o diagnóstico da situação é determinado a partir da identificação e da descrição das dinâmicas do conflito e suas trajetórias.

Nesse modelo, surge a figura dos gatilhos (*triggers*), que são ações ou eventos capazes de desencadear quase imediatamente atos violentos. Eleições muito disputadas ou contestadas e ataques terroristas são exemplos de possíveis eventos gatilho. *“Anticipating triggers can be valuable because they represent decisive moments at which conflict dynamics could escalate or de-escalate. Yet, sometimes the trigger will be impossible to predict, even though it may seem clear in retrospect why a particular occasion proved to be influential”* (USAID, 2012, p. 32). A identificação de possíveis “situações gatilho” é particularmente importante para a Inteligência, visto que um dos seus principais objetivos é a antecipação de ameaças ou riscos. A análise do contexto de conflitos também serve, em muitos casos, a decisores em nível tático ou operacional.

O nível operacional está bastante interligado com o nível estratégico, e, portanto, compartilha algumas atividades. Entre as principais ações no nível operacional estão: o conhecimento das forças do conflito, incluindo seus

5 Muitas outras instituições governamentais de diferentes países e ONG internacionais desenvolveram seus próprios CAF. Embora os termos e processos específicos possam variar em alguma medida, a maioria gira em torno da identificação de quatro elementos principais: fatores que dividem ou conectam as partes, atores, *drivers* do conflito e da paz, e indicadores da trajetória futura do conflito (LEVINGER, 2013).

objetivos e sua capacidade militar; a disposição das populações vulneráveis; e a função e presença de atores internacionais na região, como ONG e diplomatas (XAVIER, 2011, p.155).

Outra ferramenta típica da análise de conflitos que auxilia na identificação de ameaças à paz são as *Early Warning Watchlists*: “*Early warning can be concerned with the monitoring and analysis of early signals of potential conflict, the escalation of violence and impending humanitarian disasters. Based on this analysis, it can help to stimulate early action*” (OECD, 2001). O monitoramento sistemático de fatores causadores ou influenciadores de conflitos em determinados países, sobretudo aqueles com graves fragilidades institucionais, permite a uma série de organizações identificarem regiões com maior risco de erupção de violência. Existem diversas ONG⁶, *think tanks* e empresas privadas que divulgam periodicamente listas de observação (*watchlists*) para alertar formuladores de políticas (*policymakers*) sobre ameaças à paz e à segurança internacional (LEVINGER, 2013). Disponíveis em fontes abertas, esses relatórios são fontes adicionais de dados para a Inteligência. O conceito de *early warning* ainda pode ser adaptado e aplicado a outras situações específicas, com a seleção e monitoramento de determinadas fontes de dados que possam indicar previamente tendência de aumento de tensões entre partes de um conflito latente.

Algumas ferramentas da análise de

conflitos foram desenvolvidas para auxiliar o trabalho de especialistas em negociação ou mediação de conflitos. Levinger (2013) destaca, nesse campo, a análise narrativa (*narrative analysis*), método que busca avaliar discursos subjetivos das partes rivais sobre suas queixas e desejos, expressos por diferentes meios. A finalidade da técnica não é encontrar a verdade objetiva ou imparcial sobre o conflito, mas compreender as percepções subjetivas dos atores que influenciam ou moldam decisões e ações das partes em litígio. Com isso, mediadores e negociadores têm instrumentos para compreender de maneira mais empática e intuitiva a dinâmica de um conflito. Levinger defende que, por meio da narrativa dos atores representativos de cada ente, é possível compreender e identificar melhor motivações e potenciais cursos de ação, para além das condições ou situações objetivas das partes.

A análise narrativa contribui também para a identificação de posições, interesses e necessidades das partes em conflito. Esses três conceitos compõem outra ferramenta muito utilizada por negociadores e mediadores para planejar suas estratégias de abordagem. Trata-se do modelo de conflito em camadas, ou “cebola do conflito” (*conflict layer model ou conflict onion*) (GTZ, 2001; WOOCHER, 2011; LEVINGER 2013).

Nesse modelo, a camada mais externa representa as posições defendidas pelas partes em conflito, ou seja, o que se diz

6 *Watchlists* produzidas por ONG incluem, entre outras, o *Political Instability Task Force Report*, produzido por um consórcio de instituições acadêmicas com financiamento da Agência Central de Inteligência (CIA) dos EUA (LEVINGER, 2013).

que se quer. Na camada intermediária, aparecem os interesses, que seriam o que as partes realmente querem. Já a camada mais interna indica as necessidades, tudo aquilo que os atores de fato necessitam ter para existir enquanto grupo ou indivíduos. No campo das necessidades geralmente aparecem questões como terra e acesso a água, justiça e bem-estar. Interesses podem ser, por exemplo, maior participação em decisões políticas, redistribuição de terras, alianças políticas, etc. Posições englobam mudanças de regime, renúncia de governantes, cancelamento de projetos ou políticas, negação de direitos a determinados segmentos sociais, defesa de repressão violenta a manifestações populares, etc.

Segundo Levinger (2013), as posições são conhecidas observando-se a narrativa, o que os atores dizem a respeito do conflito e o que se diz querer. São, geralmente, posições abertas. Em muitos casos, as posições partem de opiniões extremadas baseadas nos reais interesses e necessidades, mas também podem ser totalmente diferentes, motivadas apenas pela busca de uma imagem de força ou autoridade. Os interesses, por outro lado, nem sempre são tratados abertamente e podem envolver questões materiais ou simbólicas, de identidade. Já as necessidades são, quase sempre, relativamente comuns a ambos os entes. Dessa forma, negociadores costumam tentar transportar o diálogo entre as partes do campo das posições para a camada dos interesses e necessidades, nas quais existem maiores chances de conciliação.

Para a Inteligência, é fundamental ter clareza sobre essas diferenciações quando se analisa um conflito, sobretudo quando o objetivo é assessorar instâncias governamentais envolvidas com a mediação do mesmo, como é comum no caso de conflitos socioambientais no Brasil, cujo tratamento ou resolução passa necessariamente pelo processo político (ACSELRAD, 2004). A análise narrativa, somada ao modelo de camadas, auxilia o analista a demonstrar objetivamente ao decisor todas as dimensões, inclusive simbólicas, envolvidas no processo de mediação.

Woocher (2011), porém, chama a atenção para o fato de que os interesses e necessidades identificados pelos analistas são, muitas vezes, apenas hipóteses, que ainda precisam ser analisadas e testadas. Diante disso, o autor sugere o uso do modelo de camadas conjuntamente com a aplicação da técnica de análise de hipóteses concorrentes (*analysis of competing hypotheses*), desenvolvida por Heuer (1999), na qual diferentes hipóteses plausíveis são cruzadas com as evidências disponíveis, a fim de se verificar a consistência de cada hipótese frente a cada uma das evidências. Dessa forma, busca-se evitar armadilhas cognitivas comuns que são difíceis de identificar pelo raciocínio livre do analista.

Considerações finais

Se Inteligência é reduzir a incerteza em conflitos, como afirma Clark (2020), é provável que o século XXI seja o mais desafiador para a atividade desde sempre. Não apenas porque a velocidade da

evolução tecnológica em diversas áreas esteja provocando transformações sociais ainda difíceis de serem compreendidas profundamente, mas principalmente porque há sinais cada vez mais claros de que essas transformações têm, em muitos casos, agravado tensões e potencializado conflitos de diferentes matizes, em um contexto no qual os próprios Estados nacionais e seus governantes são atores continuamente contestados por grande parte dos cidadãos, em todos os continentes. Produzir conhecimento nesse cenário de normas contestadas e distúrbios persistentes (U.S. GOVERNMENT, 2016) é reconhecer que situações de conflito não se restringem a confrontos físicos violentos, embora esses ainda tenham seu lugar no mundo.

Segundo Harari (2018), não apenas conhecimento é poder: “Num mundo inundado de informações irrelevantes, clareza é poder” (HARARI, 2018, grifo nosso). Análise de conflitos e atividade de Inteligência procuram, cada qual com seus meios e objetivos próprios, trazer mais clareza e racionalidade ao processo decisório de seus usuários ou clientes, buscando compreender situações

sociopolíticas complexas. Ambas têm como desafios comuns a produção de avaliações precisas, oportunas e relevantes, e se valem de ferramentas e técnicas de análise para isso. Se a produção de conhecimentos de Inteligência obedece a critérios relativamente rígidos para avaliação de dados e fontes, e se preocupa em evitar vieses, também a análise de conflitos é orientada a considerar diferentes visões sobre o mesmo fenômeno e evitar preconceitos (WOOCHER, 2011).

Ao longo deste estudo, buscou-se explorar algumas oportunidades de complementaridade entre as duas atividades, com foco em possíveis aplicações de ferramentas de análise de conflitos no processo de produção de conhecimentos de Inteligência. Existem, certamente, diversas outras possibilidades e técnicas não abordadas neste artigo — que se propõe a aproximar os dois temas e estimular a discussão no âmbito da Inteligência brasileira — e que estão à disposição de analistas que lidam com fenômenos que possam ser mais bem compreendidos enquanto espaços de disputa e competição entre diferentes entes, ou seja, sob o prisma do conflito.

Referências

ACSELRAD, Henri. *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

BRASIL. *Decreto nº 8.793*, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm. Acesso em: 29 set. 2019

BRASIL. *Lei nº 9.883*, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. *Doutrina Nacional de Inteligência: fundamentos doutrinários*. Brasília: ABIN, 2016.

CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilema na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003

CLARK, Robert M. *Intelligence analysis: a target-centric approach*. 6ª ed. CQ Press, 2020.

FEWER, INTERNATIONAL ALERT e SAFERWORLD. *Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding: a resource pack*. Londres: APFO, CECORE, CHA, FEWER, International Alert, e Saferworld, 2004. Disponível em: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Training_DevelopmentHumanitarianAssistancePeacebuilding_EN_2020_0.pdf. Acesso em: 29 set. 2019.

GONÇALVES, Joanisval B. *Atividade de Inteligência e legislação correlata*. 6ª ed. Niterói: Impetus, 2018.

GTZ. *Conflict Analysis for Project Planning and Management*. Bonn: GTZ, 2001. Disponível em: http://s1f6467ebcdf39f37.jimcontent.com/download/version/1250450487/module/2685820709/name/conflict%2520analysis_gtz.pdf. Acesso em: 29 set. 2019.

HARARI, Yuval N. 21 lições para o século 21. Companhia das Letras, 2018.

HARRIS, Peter. REILLY, Ben. *Democracy and deep-rooted conflict: options for negotiators*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1998.

HEUER, Richards J. *Psychology of intelligence analysis*. Central Intelligence Agency, 1999.

HEUER, Richards J. PHERSON, Randolph H. *Structured analytic techniques for intelligence analysis*. 2ª ed. CQ Press, 2015.

INTERNATIONAL ALERT. *Programming framework for International Alert: design, monitoring and evaluation*. Londres: International Alert, 2010. Disponível em: https://www.international-alert.org/sites/default/files/library/Programming_Framework_2010.pdf. Acesso em: 29 set. 2019.

JOHNSTON, Rob. *Analytic culture in the U.S. intelligence community: an ethnographic study*. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2005.

LEVINGER, Matthew. *Conflict analysis: understanding causes, unlocking solutions*. United States Institute of Peace, 2013.

LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence: from secrets to policy*. 8ª ed. Washington, DC: CQ Press, 2020.

LUND, Michael S. *Preventing violent conflicts: a strategy for preventive diplomacy*. United States Institute of Peace, 1996.

OECD. *Principles for good international engagement in fragile states and situations*. Paris: OECD, 2007. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf>. Acesso em: 21 set. 2019.

OECD. *The DAC guidelines: helping prevent violent conflict*. Paris: OECD, 2001. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/development/helping-prevent-violent-conflict_9789264194786-em. Acesso em: 21 set. 2019.

PLATT, Washington. *A produção de informações estratégicas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1974.

SHULSKY, Abram N. SCHMITT, Gary J. *Silent warfare: understanding the world of intelligence*. 3ª ed. Washington, DC: Potomac Books, Inc., 2002.

TREVERTON, Gregory F. GABBARD, Bryan C. *Assessing the tradecraft of intelligence analysis*. Santa Monica, CA: RAND, 2008. Disponível em: www.rand.org/pubs/technical_reports/2008/RAND_TR293.pdf Acesso em: 30 out. 2019.

USAID. *Conflict assessment framework - version 2.0*. United States Agency for International Development, 2012. Disponível em: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnady739.pdf. Acesso em: 29 set. 2019.

U.S. GOVERNMENT. *Principles of the interagency conflict assessment framework*. Washington, DC: United States Department of State, 2008. Disponível em: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAB943.pdf. Acesso em: 29 set. 2019.

U.S. GOVERNMENT. *The Joint Force in a contested and disordered world*. U.S. Joint Chiefs

of Staff, 2016. Disponível em: <https://fas.org/man/eprint/joe2035.pdf>. Acesso em: 29 out. 2019.

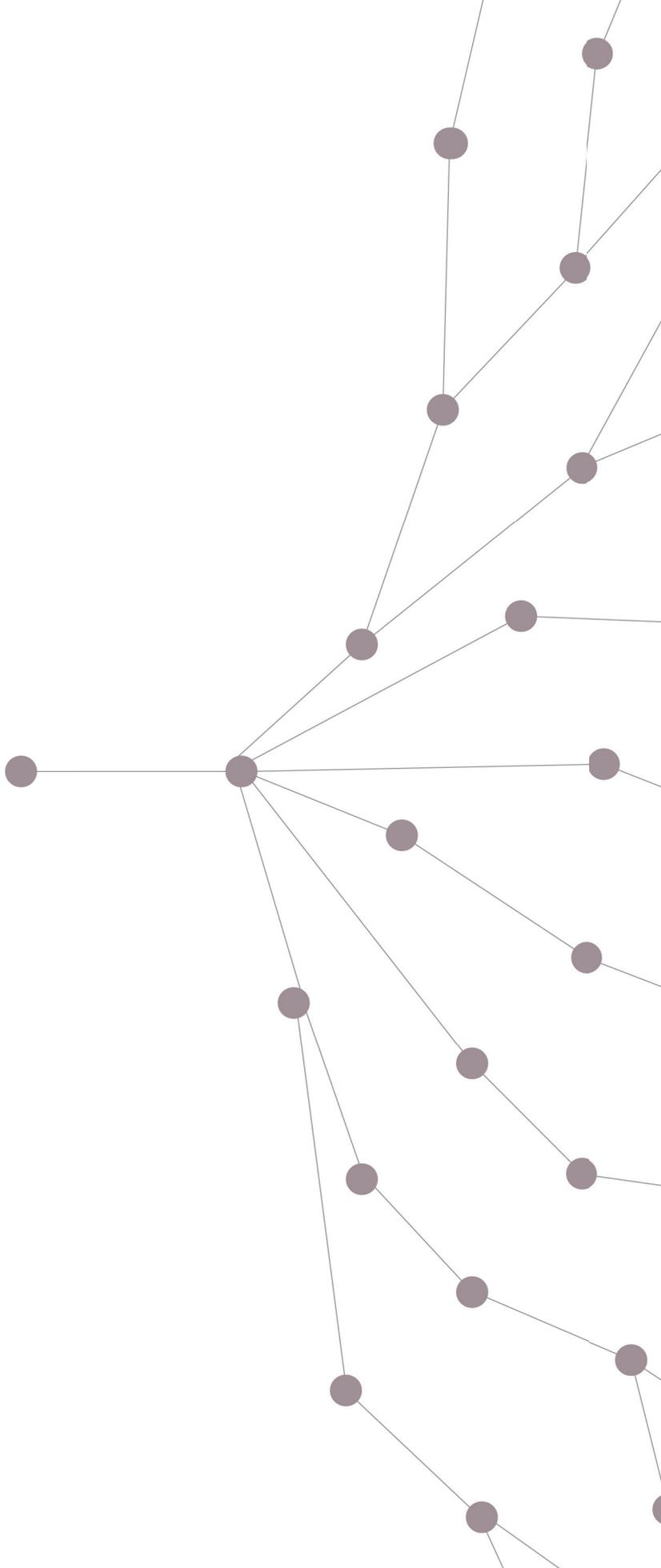
WOOCHER, Lawrence. *Conflict assessment and intelligence analysis*. United States Institute of Peace, 2011. Disponível em: <https://www.usip.org/publications/2011/06/conflict-assessment-and-intelligence-analysis>. Acesso em: 21 set. 2019.

XAVIER, Nathaly S. Inteligência e operações de paz da ONU no pós-guerra fria. In: CEPIK, Marco. *Inteligência governamental: contextos nacionais e desafios contemporâneos*. Niterói: Impetus, 2011.

ANÁLISE DE CONFLITOS APLICADA À PRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS DE INTELIGÊNCIA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

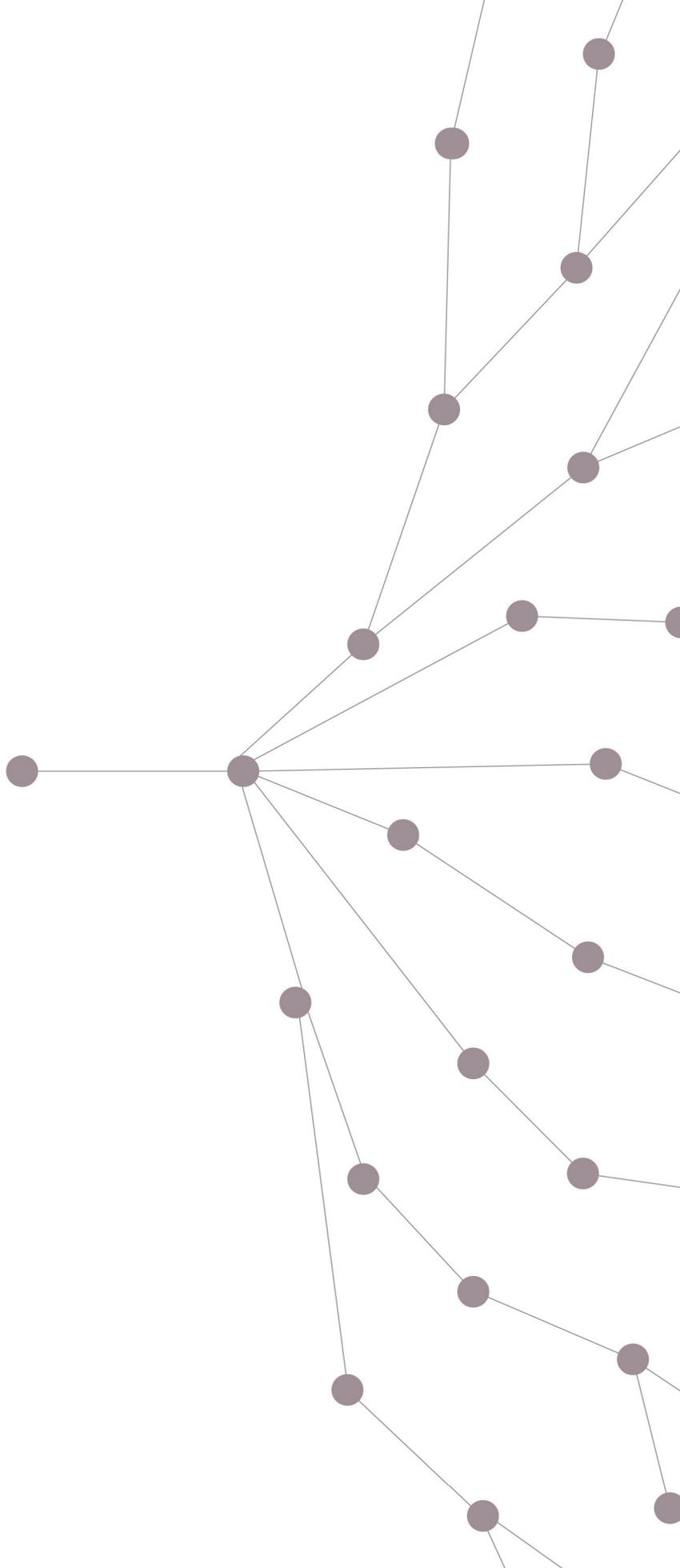
Artigo recebido em 30 ago. 2021

Aprovado em 2 set. 2021



Artigo

2



PROTEGER, PESQUISAR, PRODUZIR: A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA ADENTRA A ERA DO AGROAMBIENTALISMO

Daniel Almeida de Macedo *

Resumo

Manter o crescimento da produção agropecuária e, ao mesmo tempo, reduzir os impactos sobre os recursos naturais representam, conjuntamente, um dos grandes objetivos globais na atualidade. No Brasil, o debate sobre a sustentabilidade da produção das lavouras e pastagens é especialmente importante em razão de o agronegócio ser um dos principais ativos estratégicos da nação. Contudo, a manutenção da condição de grande produtor mundial de *commodities* exige o aperfeiçoamento da conexão entre órgãos de proteção ambiental, centros de pesquisa agropecuária e a classe dos produtores rurais, para que em um esforço sinérgico sejam formuladas soluções às ameaças que impactam simultaneamente o meio ambiente e o agronegócio. O presente artigo, de caráter exploratório, pontua o aspecto transformador da agropecuária nacional contemporânea, discorre sobre as narrativas construídas acerca de sua relação com o meio ambiente e examina como a cooperação intersetorial na forma de um Subsistema de Inteligência poderia contribuir na produção de conhecimentos sobre riscos, vulnerabilidades e oportunidades relativos à dinâmica agroambiental brasileira.

Palavras-chave: proteção ao meio ambiente, agronegócio e atividade de Inteligência, Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).

TO PROTECT, TO RESEARCH, TO PRODUCE: INTELLIGENCE ACTIVITY ENTERS THE ERA OF AGRO-ENVIRONMENTALISM

Abstract

Maintaining the growth of agricultural production and, at the same time, reducing the impacts on natural resources, both represent one of the major global objectives today. In Brazil, the debate on the sustainability of crops and pasture production is especially important because agribusiness is one of the nation's main strategic assets. Nevertheless, the maintenance of the status of a major global producer of commodities requires improving the connection between environmental protection agencies, agricultural research centers and the class of rural producers, so that, in a synergistic effort, solutions can be formulated to tackle threats that simultaneously impact the environment and agribusiness. This article, of an exploratory nature, points out the transformative character of contemporary national agriculture, discusses the narratives constructed about its relationship with the environment and examines how intersectoral cooperation in the form of an Intelligence sub-system could contribute to the production of knowledge about risks, vulnerabilities and opportunities related to Brazilian agri-environmental dynamics.

Keywords: *Protection of the Environment, Agribusiness and Intelligence Activity, Brazilian Intelligence System (Sisbin).*

* Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência e doutor em História Social pela USP.

PROTEGER, INVESTIGAR, PRODUCIR: LA ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA ENTRA EN LA ERA DEL AGROAMBIENTALISMO

Resumen

Mantener el crecimiento de la producción agrícola y aún reducir los impactos sobre los recursos naturales representan conjuntamente uno de los grandes retos globales de la actualidad. En Brasil, el debate sobre sostenibilidad de la producción en cultivos y pastos es especialmente importante porque la agroindustria es uno de los principales activos estratégicos de la nación. Sin embargo, para mantener el estatus de Brasil como un importante productor mundial de commodities requiere mejorar la conexión entre las agencias nacionales de protección ambiental, los centros de investigación agrícola y la clase de productores rurales, de modo que, en un esfuerzo sinérgico, se formulen soluciones a las amenazas que impactan simultáneamente el medio ambiente y la agroindustria. Este artículo señala el carácter transformador de la agricultura nacional contemporánea, discute las narrativas construidas sobre su relación con el medio ambiente y examina cómo la cooperación intersectorial en la forma de un Subsistema de Inteligencia podría contribuir a la producción de conocimiento sobre riesgos, vulnerabilidades y oportunidades relacionadas a la dinámica agroambiental brasileña.

Palabras clave: *Protección del Medio Ambiente, Agronegocios y Actividad de Inteligencia, Sistema Brasileño de Inteligencia (Sisbin)*

Introdução

A agricultura é um fenômeno histórico em constante e vertiginosa transformação. No Brasil, a bibliografia recente sobre as mudanças no setor agro remete, em grande medida, à "Revolução Verde" ocorrida principalmente a partir da década de 1960 e que foi definidora de muitas relações e conflitos socioambientais do tempo presente. Até a década de 50, o crescimento da produção agrícola no país se dava, basicamente, em razão da expansão da área cultivada. A partir dos anos 60, a pesquisa agronômica tropical, o melhoramento dos métodos de cultivo, o uso de máquinas, adubos e defensivos químicos em grandes lavouras fizeram disparar a produtividade (MAZOYER; LAURENCE 2010). O pacote tecnológico implementado no campo foi ainda acompanhado da instalação de empresas multinacionais produtoras de bens de capital e insumos modernos, como tratores, fertilizantes e herbicidas, no bojo do processo de substituição das importações. A partir de então, o desenvolvimento da agricultura deixou de ser autônomo, passou a integrar-se fortemente ao ciclo industrial e deu origem a um novo conceito, a agroindústria (SAMBUICHI *et alii*, 2012).

A atividade agropecuária desenvolvida em bases industriais expandiu a produção brasileira e irradiou dinamismo econômico em diversos setores do país. Do ponto de vista social, no entanto, parte da literatura especializada considera que esse modelo de modernização foi heterogêneo, contribuiu pouco para a evolução da agricultura camponesa

em regiões menos favorecidas (SILVA, 2018a) e, pela perspectiva ambientalista, teria desconsiderado os potenciais impactos negativos na sustentabilidade dos ecossistemas; este e aquele teriam sido legados prejudiciais da Revolução Verde no Brasil (MAZOYER; LAURENCE, *op. cit.*). Atualmente, o debate sobre modernização e crescimento da agricultura e suas consequências sobre os recursos naturais continua um tema em ebulição na agenda nacional. No plano internacional, a discussão também tem desencadeado um forte proselitismo político, especialmente por parte de nações que criticam abertamente a governança agroambiental no Brasil — um movimento diplomático considerado questionável pois pode ocultar propósitos econômicos protecionistas, uma vez que a reprovação estridente das políticas agropecuárias deprecia o produto brasileiro e abre espaço para outros fornecedores ávidos para aumentar a sua participação no mercado global de alimentos (CHADE, 2021). Não obstante o duelo de narrativas, um exemplo concreto dos interesses que circundam a dinâmica agroambiental são os debates acerca da aprovação da proposta de resolução do Parlamento Europeu, editada em 18 set. 2020, que exige mudanças na agenda ambiental do Brasil para ratificar o acordo entre o Mercosul e a União Europeia (SILVA *et alii*, 2020). O item 36 da moção afirma que o acordo União Europeia-Mercosul agrega oportunidades de comércio entre os blocos, além de diversificar a cadeia produtiva da economia europeia, mas ressalta que, como todo acordo firmado pela União Europeia, esse deve garantir que os produtos oriundos dos parceiros

devem seguir os mesmos padrões de controle e sustentabilidade da cadeia produtiva europeia. Portanto, até que o Brasil consiga conter o desmatamento na floresta amazônica, o acordo comercial entre a União Europeia e o bloco comercial Mercosul pode não avançar rumo à ratificação.

A possível frustração de um grande acordo comercial que levou 20 anos de negociações entre a União Europeia e o Mercosul, e representaria o maior acordo bloco a bloco desse tipo, com o potencial de criar uma área de mercado aberto que beneficiaria mutuamente aproximadamente 800 milhões de cidadãos, oferece uma ideia da importância da proteção dos ecossistemas no Brasil. De fato, persistem, na atualidade, distorções socioambientais herdadas de sucessivas transformações no campo ao longo do século XX, e a variável mais importante afetada pela agropecuária brasileira nas últimas décadas é, sem dúvida alguma, a cobertura florestal (SACCARO JÚNIOR; VIEIRA FILHO, 2018). De forma destacada, nos últimos cinco anos, aos alarmantes índices de desmatamento no Brasil somam-se as queimadas e os incêndios em larga escala que liberam o gás carbônico armazenado pelo processo de fotossíntese na biomassa florestal; a fumaça das chamas atinge a atmosfera onde se acumula e passa a absorver a luz solar, assim a radiação que escaparia para o espaço volta à superfície da terra causando o aquecimento global (BERENQUER; FERREIRA *et alii* 2014). Portanto, além de serem responsáveis pela perda de serviços ambientais importantes para indústrias, para a população e para

a própria agricultura, o desmatamento e as queimadas soltam na atmosfera gases de efeito-estufa (GEE) que comprometem as metas de redução de emissões prometidas pelo Brasil no Acordo de Paris e embarçam as relações internacionais. De 2010 a 2017, a maior floresta tropical do planeta liberou anualmente, em média, algumas centenas de milhões de toneladas a mais de carbono do que retirou do ar e estocou em sua vegetação e solo. De sumidouro de carbono, Amazônia, agora, é fonte de CO₂ (PIVETTA, 2021).

Contudo, no Brasil pós-Revolução Verde, produção agropecuária e conservação ambiental se aproximam, ao formarem uma confluência interativa de conceitos, práticas e metodologias que impulsiona o “redesenho de novos (sic) agroecossistemas, sustentáveis ao longo do tempo” (LOURENÇO *et alii*, 2016, p. 51). Trata-se de uma inflexão que ganha dimensão com a paulatina transformação na forma como agentes públicos e operadores das cadeias produtivas se relacionam para conter a destruição dos biomas. Essa mudança de paradigma se expressa na junção entre dois conceitos que tradicionalmente estiveram em âmbitos opostos — agro e meio ambiente —, mas que formam agora uma nova concepção, o agroambientalismo (CASTRO; BRITO, 2021), que consiste na compreensão e também na valorização do imenso capital tecnológico, eficiente e gratuito, que opera silenciosamente na natureza, em favor de todos, inclusive e principalmente em prol da agricultura (NOBRE, 2011).

A ecoeficiência, que busca as melhores

práticas em termos de maximização da produção e minimização dos impactos ambientais, representa, na Nova Revolução Agrícola do século XXI, um propósito basilar a ser alcançado. Neste sentido, recai sobre a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), órgão responsável pelo assessoramento ao processo decisório nacional em assuntos estratégicos (BRASIL, 1999), o dever de produzir conhecimentos sobre os riscos que impactam paralelamente a natureza e o agronegócio.

O presente artigo possui caráter exploratório e vale-se do método qualitativo para percorrer a história recente da agricultura brasileira, dialogar com as narrativas sobre sua relação com o meio ambiente e examinar como a cooperação entre agências, na forma de um Subsistema de Inteligência, poderia contribuir para a desejada integração das políticas públicas e, na mesma medida, para o aperfeiçoamento da gestão agroambiental no país.

Contrapor agricultura a meio ambiente é um conceito superado

A agropecuária brasileira representa um ativo estratégico de inegável importância para o Brasil e, em que pese seu caráter heterogêneo, pode ser definida como uma atividade moderna, dinâmica e altamente competitiva. Do jogo global dos produtos agropecuários, participam quatro grandes nações: China e Índia, que representam os maiores acréscimos no consumo (e, no caso da China, na importação), e Brasil e Estados Unidos da América (EUA), que disputam, palmo a palmo, a condição de

grandes fornecedores globais (BUAINAIN *et alii*, 2014).

Ao interligar a rede produtiva e alinhar os agentes desde o início (insumos) até o fim (comercialização) do processo, o agro no Brasil acarreta a geração de emprego e renda, e insere o país de forma diferenciada no comércio internacional de *commodities*; além disso, em vários momentos da história, o setor teve relevante papel anticíclico, ao estimular a economia em períodos de estagnação (ASSAD, *et alii*, 2012). Esse desempenho pôde ser observado recentemente. Segundo o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz/USP, em 2019 o agronegócio cresceu 3,81% em relação ao ano anterior e representou 21,4% do produto interno bruto (PIB) brasileiro. Mesmo em meio a uma pandemia, o agro continuou crescendo em 2020. Por representar um importante papel no desenvolvimento da sociedade e contribuir para o crescimento econômico e a segurança alimentar, a atividade agropecuária tem sido considerada um segmento-chave no Brasil; contudo, sua trajetória tem sido marcada por desencontros com forças que representam outro ativo nacional igualmente importante e definidor da importância do país na ordem mundial, o meio ambiente. Para um olhar descuidado, as fricções entre os setores agro e ambiental podem causar a impressão de que existe uma relação de mútua exclusão entre o movimento de expansão da produção agropecuária brasileira e a conservação da natureza; porém, contrapor agricultura a meio ambiente é hoje um conceito superado.

A conciliação entre ambas as dinâmicas certamente não é algo simples, mas é um horizonte inevitável, um imperativo histórico inexorável que já está se efetivando em diferentes ritmos e escalas, a despeito de todas as dificuldades. Um amplo acervo de inovações revela que os custos socioambientais estão sendo progressivamente internalizados pelo ruralismo moderno no Brasil, que compensa esses gastos com mais e mais inovações tecnológicas e métodos ultraprodutivos (ARIAS *et alii*, 2017). Atualmente, estão em curso o desenvolvimento e a disseminação de técnicas e procedimentos sustentáveis que permitem que a produção no campo ocorra com significativa redução das indesejáveis externalidades ambientais, tradicionalmente associadas à agropecuária brasileira (SUZIGAN, 2020).

A integração produtiva dos sistemas agrícola, pecuário e florestal dentro de uma mesma área; a recuperação de milhões de hectares de pastagens degradadas com investimentos em correção e fertilização do solo, aliados à introdução de gramíneas adaptadas; a ampla adoção do revolucionário sistema de plantio direto na palha, muito adotado no Centro-

-Oeste, e que revela o êxito da técnica moderna de combate à erosão dos solos; a manutenção das matas ciliares e da biodiversidade de pequenos córregos nas fazendas (25,6% das áreas de vegetação nativa do país se encontram dentro das propriedades rurais); e os investimentos no bem-estar animal, com novas técnicas de manejo do gado nos currais, sistemas

de cria e desmame amigáveis e cuidados de alimentação e prevenção de doenças compõem uma longa e diversificada listagem das frentes de ação na trajetória da inovadora agropecuária sustentável do Brasil, uma realidade praticamente sem paralelos no mundo (VIEIRA FILHO; FISHLOW, 2017). Na vanguarda desse processo, ainda estão as novíssimas *agtechs*, como são chamadas as *startups* do agro, que oferecem serviços de soluções digitais voltados ao campo, como o monitoramento e o rastreamento da cadeia produtiva e o gerenciamento do risco inerente à atividade agropecuária. No Mato Grosso, as *agtechs* já atuam no projeto AgriHub Space, da Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso (Famato), um espaço de inovação que estimula negócios e conecta o ecossistema agrícola. Entre as mais avançadas tecnologias desenvolvidas hoje pelo agro nacional, estão os projetos relacionados às paisagens inteligentes, aplicados na agricultura de precisão. Dados de imageamento em 3D, gerados por equipamentos orbitais, compõem a representação digital da paisagem, base sobre a qual são aplicados algoritmos que retratam as características topográficas e hidrológicas, e que geram indicadores dos tipos de solo, da posição do lençol freático e do potencial de erosividade, entre outros. As plataformas de georeferenciamento ainda podem ser carregadas com informações sobre atributos bióticos (fauna e flora) e sua categoria fundiária, se Terra Indígena, Unidade de Conservação, Terra Pública, Área de Preservação Permanente, Assentamento Rural, Propriedade Privada

ou Área Sem Informação. Todos esses dados ficam à disposição do produtor rural para otimizar a alocação de recursos, sem incorrer em irregularidades ou ilícitos (NOBRE, op. cit.).

Enquanto o agro organizado no Sistema da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) dispõe de modernas tecnologias, entre essas o monitoramento remoto de terrenos em larga escala e com fina resolução espacial, o Poder Público, por sua vez, também dispõe de sofisticados recursos nessa área. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) monitora queimadas e desmatamentos através do programa Deter Intenso (DI), que recebe imagens óticas com alta resolução de diversos satélites (Cbers-4, Landsat8 e Sentinel-2), armazena-as em nuvem e compartilha os resultados com órgãos, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), além das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, para a fiscalização da degradação florestal (Inpe, 2020). É visível que ambos os setores — público e privado — possuem recursos tecnológicos de interesse recíproco, que poderiam ser compartilhados e utilizados em benefício mútuo. Há interessantes oportunidades de cooperação no vasto espaço em que meio ambiente e agropecuária se encontram; contudo, é necessário examinar quais seriam os entraves para a instituição de políticas verdadeiramente colaborativas ou integrativas entre a classe produtiva rural e os órgãos de proteção ambiental no Brasil. Essa permanece uma questão carente de pesquisas e respostas.

Estratégias inexploradas

O agronegócio competitivo é necessariamente uma atividade tecnológica, sustentável e legítima, e o setor parece incorporar cada vez mais essas três dimensões. Neste sentido, há razões para crer que a construção de uma agenda unificada de desenvolvimento e proteção, que abarque agricultura e meio ambiente, é uma realidade plausível (TELLES; RIGHETTO, 2019). Para o professor da Esalq/USP Gerd Sparovek, as narrativas que defendem a necessidade de expandir a fronteira agrícola não apresentam embasamento científico, pois já existe um enorme estoque de áreas mal aproveitadas e degradadas em várias regiões do Brasil (SPAROVEK, 2013), resultado, em grande medida, do desmatamento para a especulação fundiária, da grilagem, da invasão de florestas públicas e de áreas sem informação, da extração ilegal de madeira e da garimpagem ilegal, entre outros ilícitos. Estes, sim, são os reais inimigos do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável (MARTINELLI *et alii*, 2010). A assertiva é confirmada pelo estudo intitulado “Desmatamento ilegal na Amazônia e no Matopiba: falta transparência e acesso à informação” desenvolvido por pesquisadores do Instituto Centro de Vida (ICV), Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora) e Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A pesquisa cruzou dados oficiais de desmatamento do sistema PRODES, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) para a Amazônia e o Cerrado e diversas bases de dados sobre autorizações de supressão de vegetação nativa (ASV), necessárias

para proprietários rurais promoverem o desmate de áreas em conformidade com os casos previstos na legislação. A conclusão é que 94% da área desmatada nos biomas Amazônia e Cerrado, mais exatamente na região conhecida como Matopiba, que inclui o estado do Tocantins e partes dos estados do Maranhão, do Piauí e da Bahia, não está acompanhada de ASVs disponíveis publicamente e, portanto, pode ser considerada ilegal (VALDIONES *et alii*, 2021). O estudo também detectou que a transparência dos dados das ASVs é bastante precária, com informações inexistentes ou disponibilizadas em formato inadequado ou incompleto. Da forma como estão disponibilizadas as informações, em grande parte dos casos, fica impossível diferenciar o desmatamento legal do ilegal, algo fundamental para refrear as taxas crescentes de desflorestamento (*ibid*).

Tome-se como exemplo a prática ilegal da grilagem, que está ligada a uma pecuária bovina de baixíssima eficiência e muito pouco rentável, normalmente praticada por pessoas sem formação técnica e indiferentes à sustentabilidade ou ao longo prazo. Cerca de 65% da área desmatada na região amazônica está ocupada por pastagens com tais características, com taxa de lotação média de menos de uma cabeça de gado por hectare (Imazon, 2020). Cenários como esse são uma oportunidade para o setor agropecuário organizado atuar em parceria com o Poder Público e lançar, em meio à insustentabilidade ambiental e ao subdesenvolvimento agropastoril, as sementes de um futuro mais produtivo e venturoso.

É tempo de instar o agronegócio nacional a assumir uma responsabilidade coparticipava, mais eficaz e decidida no combate ao deflorestamento, desafiando-o a tomar parte em uma ação nacional verdadeiramente operativa na batalha contra esse fenômeno avassalador (Embrapa, *op. cit.*). Paisagens onde há produção agrícola em desequilíbrio com o ambiente são pouco favoráveis à produção. Os inimigos naturais das pragas e doenças de plantas desaparecem, e a produção passa a depender cada vez mais de agrotóxicos (MORI, 2019). Do ponto de vista da viabilidade da produção rural, a destruição da vegetação nativa sempre será desfavorável, pois afeta diretamente a duração das temporadas de chuvas e estiagem. Ao se cortar a vegetação natural que durante o ano inteiro joga água na atmosfera, uma das principais consequências é a formação de menos nuvens no período seco (ASSAD, *op. cit.*). No Brasil, um país em que menos de 10% da produção agrícola total é irrigada, o cenário de desequilíbrio climático representa uma grave ameaça. Assim, na atual quadra histórica, o agro nacional adquire uma surpreendente missão ambiental.

Coalizões entre políticas agrícolas e ambientais que envolvem parceiros públicos e privados em prol de um futuro sustentável já emergem em vários lugares do mundo. Os incêndios florestais, em que a influência antrópica é inegável (NOGUEIRA; MARIMON *et alii*, 2019), ensejam uma interessante análise. Na Austrália e em estados da região oeste dos EUA, fazendeiros já se preparam para enfrentar incêndios cada vez maiores. Uma

das técnicas usadas são as queimadas controladas, que consistem na delimitação de uma área, em geral, próxima a alguma barreira — como um rio ou uma estrada — que impede a propagação do fogo para além dos limites desejados (SILVA, 2018b). Caso necessário, são construídas barreiras artificiais, mediante o uso de tratores para derrubar uma “faixa” (aceiro) que separará a área queimada do restante da floresta que permanecerá intacta. Um estudo publicado na revista *Nature Ecology* confirmou que incêndios controlados não apenas são seguros e efetivos, mas que também podem ter amenizado, na Califórnia, no fim de 2020, a desastrosa temporada de incêndios, que teve chamas anormalmente poderosas (MILLER; FIELD *et alii*, 2020). Nas regiões montanhosas do interior da Península Ibérica, que também sofrem periodicamente os impactos de grandes incêndios florestais, um estudo publicado na revista *Ecosystem Services* demonstra que a ocupação de áreas agrícolas com estratégias de “gestão inteligente do fogo” pode contribuir para a mitigação de incêndios florestais que todo ano assolam o local (WESTERINKA, 2020).

A persistente ausência de complementaridade entre institutos e órgãos públicos ambientais, por um lado, e estruturas organizadas do agro do outro, talvez possa ser compreendida a partir da percepção, que se cristalizou na opinião pública brasileira, segundo a qual cada esfera atende a diferentes objetivos, e que o crescimento do agronegócio e a proteção ambiental são dinâmicas inconciliáveis, o que representa uma falácia (VENDRAMINI, 2020). Por certo, colossais interesses, que começam no

plano geopolítico internacional, descem às cadeias de poder político nacional e chegam até as esferas locais de influência nos estados e municípios, manipulam e simplificam o senso comum sobre a dialética agro-ambiente. A mudança de paradigma em favor da aproximação dos dois setores, considerados erroneamente arquirrivais, enfrenta incríveis obstáculos políticos, econômicos e culturais. Contudo, empreender este enorme esforço público-privado na direção de uma mudança de percepção e atitude, justifica-se diante do resultado inevitável de se persistir no defasado modelo dicotômico de gestão agroambiental, isto é, a eclosão de um colapso ecossistêmico já nas próximas décadas.

No atual compasso de remoção do dossel florestal, a ampliação e o aprofundamento do conceito de agroambientalismo talvez seja a melhor estratégia para estancar a degradação ambiental no Brasil, mas isso exigirá integrar tecnologias e elevar o nível de coordenação intersetorial que hoje ainda é incipiente (MENEZES *et alii*, 2020). A obstruir essa trajetória conciliatória está a prevalência ilusória da existência de uma contradição de objetivos quando se trata da dinâmica de proteger, pesquisar, produzir. O produtor rural decide ao utilizar elementos voltados à priorização de resultados econômicos, e a desconsideração das Condicionantes Ambientais interfere, direta ou indiretamente, nos resultados da atividade agropecuária, pois representa uma estratégia defasada e sujeita o produtor, de forma cumulativa, a diferentes tipos de sanção, além de gerar uma indesejável mácula em sua imagem empresarial

(BOLÍVAR *et alii*, 2017). Ao se adequar gradativamente às conformidades ambientais e investir em tecnologia, o agropecuarista aumenta a produtividade e conquista margens maiores de lucro. Há imenso potencial para aumentar o valor da produção agropecuária sem desmatamento (BARRETO, 2013).

A expansão da produção agrícola alcançou seu limite via ocupação de novas fronteiras e o crescimento da produção agropecuária na Revolução Agrícola que se inicia ocorrerá com conhecimento, tecnologia e um adequado processo decisório intragovernamental (FRITZ *et alii*, 2015). O esgotamento das vantagens comparativas que foram tradicionalmente responsáveis pelo ciclo de desenvolvimento do agro no século XX, ou seja, a farta disponibilidade de terras, água e trabalho está dando origem à emergência do novo agroambientalismo, fortemente influenciado pelas ideias de desenvolvimento sustentável. O Brasil, país possuidor de um imenso ecossistema e líder na produção de alimentos no mundo, encontra-se em condições favoráveis de liderar a Nova Revolução Agrícola, caracterizada pela sinergia dos segmentos produtivo e ambiental. Essa missão não implicará pôr um obstáculo ao crescimento agropecuário, mas, sim, planejá-lo sobre bases harmoniosas e se valer de métodos e abordagens inovadores, o que inclui a reconfiguração das instituições públicas correspondentes, para torná-las preparadas para orientar o próximo ciclo de desenvolvimento social e crescimento econômico do país.

(Des)conexões da governança agroambiental no Brasil

No Brasil a partir da segunda metade do século XX, o tema sustentabilidade esteve muito relacionado à proteção ecológica, uma decorrência esperável ao se considerar os efeitos socioambientais indesejáveis que emergiram da Revolução Verde iniciada nos anos 1960 (MAZOYER; LAURENCE, *op. cit.*). A ênfase conferida ao aspecto ecológico quando se trata do tema sustentabilidade apartou outros aspectos fundamentais ao conceito (OLIVEIRA, 2012). Uma abordagem predominante teria enviesado o tema e o levado a um afastamento — a rigor conflituoso — entre a implementação de ações e instrumentos de política ambiental e as demais políticas públicas de crescimento econômico, especialmente as agropecuárias, o que teria desnivelado o clássico conceito do Tripé da Sustentabilidade, o *Triple Bottom Line*, proposto pelo sociólogo britânico John Elkington em 1994, segundo o qual a gestão deve prezar pela sustentabilidade de forma ampla, isto é, mais do que preocupações ecológicas, é preciso ter uma atuação mais sólida em outros setores, como o social e o econômico (ELKINGTON, 1994).

Com efeito, a concepção segundo a qual o conceito de desenvolvimento sustentável se vincula estritamente à capacidade de gestão ambiental de governos não apenas constitui uma redução de entendimento, mas é também uma abordagem frágil, que não se revela apta ao desafio que representa coordenar e equacionar o caráter multifacetado que demanda a

conexão entre proteção do meio ambiente e desenvolvimento socioeconômico (LOURENÇO, *op. cit.*). A governança como geradora de desenvolvimento sustentável deve ser capaz de promover interconexões entre as várias políticas públicas nacionais, para buscar equilíbrio e mútua validação. A título de exemplo, o serviço diplomático e as forças armadas no Brasil não são instâncias políticas que concorrem entre si, embora possuam escopos distintos, caminham sempre para uma relação de complementaridade, e, para tanto, efetuam constantemente os ajustes interinstitucionais necessários (PINTO, 2015).

O descompasso entre o agronegócio e a proteção ambiental no Brasil deriva, entre outros aspectos, da ausência de uma instância de integração e cooperação que congregue componentes de ambos os segmentos, o que permitiria a paulatina edificação de uma relação marcada por mais reciprocidade e confiança (ARRETCHE *apud* LEME, 2010). Articular uma associação verdadeiramente colaborativa e eficiente entre segmentos da sociedade e do Estado no campo agroambiental é uma meta viável, uma sofisticação plausível para uma nação que já conta com alguns expressivos avanços em sua política ambiental. Evidencia-se que as políticas públicas de meio ambiente são competência comum de todos os entes federados, onde há conselhos ambientais em que a sociedade civil é representada (BRASIL, 1988); os grupos ambientalistas têm liberdade plena no país para se comporem na forma de organizações não-governamentais (ONGs) e avançar com sua agenda ecológica (*ibidem*); a efetividade do direito de

acesso público à informação ambiental é garantida por normativa nacional (BRASIL, 2003); e, ademais, os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, as Polícias Judiciária Civil e Federal e o Ibama, no que lhes concerne, formam uma robusta trinca na repressão aos crimes ambientais. Esses são, efetivamente, alguns importantes aparatos (constitucionalmente previstos) de que o país já dispõe no âmbito da proteção ao meio ambiente, dignos de uma nação com a estatura ambiental do Brasil. Contudo, apesar de contar com organização e equipamentos públicos operantes, ainda perduram várias falhas e desafios na defesa dos ecossistemas nacionais. De fato, o contraste entre os avanços institucionais e a gravidade dos desafios ambientais sugere a existência de inconformidades na governança ambiental brasileira, originadas no desequilíbrio do tripé da sustentabilidade.

A comissão sobre governança global das Nações Unidas define governança como “A soma total dos vários modos como indivíduos e instituições administram negócios comuns (...) um processo contínuo, por meio do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados em uma ação cooperativa” (1996). A governança tem caráter integrativo, ou seja, o conceito incorpora questões relativas à articulação e à cooperação entre atores sociais e políticos, arranjos institucionais e os tradicionais mecanismos de união de interesses, que envolvem grupos de pressão, redes sociais e associações de diferentes tipos (HOLLINGSWORTH *et alii*, *apud* MOURA, *op. cit.*).

A concepção de governança defendida por Eli Diniz (2013) enfatiza que a inclusão e a agregação de interesses diversos aumentam a legitimidade do governo e, portanto, a governabilidade do país. Diniz considera que, à medida que o Estado empodera (dá mais voz) setores da sociedade, também fortalece sua capacidade de atuar em processos e esferas sociais, e implementa com mais êxito políticas públicas por meio de ações, programas e projetos (DINIZ, 2013). Ao longo da última década, no entanto, a reiteração dos embates na dialética agroambiental tem causado no país justamente o efeito oposto, ou seja, tem enfraquecido reciprocamente e distanciado os setores organizados do agro e as instituições de proteção ambiental. O resultado deste processo é o enrijecimento das estruturas de governança do Estado, que hoje encontram dificuldade para se compatibilizar com a natureza interescalar e transetorial dos problemas que atingem a ambos os segmentos.

Avançar na direção de um arranjo institucional colaborativo, composto por um conjunto de atores diversificados e interconectados, poderia reduzir a distância que hoje afasta os setores. Para isso, seria necessário aprofundar o debate sobre as relações entre agronegócio e ambientalismo no Brasil. A tradicional separação dos temas tem sido uma marca desde a Revolução Verde e tem como consequência a rejeição quase automática de ideias e propostas originadas nos respectivos campos de atuação. Por outro lado, a ausência de transversalidade e diálogo entre os principais atores desse tabuleiro, a discrepância em torno de

dados e informações ambientais, os conflitos interfederativos, combinados com a escassez de conhecimentos especializados para as ações de comando e controle em operações de combate a ilícitos no campo, conferem à governança agroambiental no Brasil a aparência de um sistema desconectado.

Subsistema de inteligência agroambiental: força centrípeta que impulsiona a integração analítica

Uma das principais críticas à governança agroambiental no Brasil é, portanto, seu caráter separatório, que se revelaria em uma espécie de maniqueísmo na dinâmica de interações. O agro seria a representação pejorativa do agente antrópico em permanente disputa contra o adversário socioambiental. Esse dualismo desequilibra o tripé da sustentabilidade, e uma forma de conseguir estabilizá-lo seria conectar, de modo sinérgico, o conjunto das políticas públicas situadas na região de intersecção entre o desenvolvimento da agropecuária e a proteção dos ecossistemas. O binômio integração-cooperação parece ser o elo crucial para apoiar a transição do atual modelo de desenvolvimento rural no Brasil, ao articular objetivos e instrumentos das políticas ambientais e agrícolas no marco geral do desenvolvimento sustentável (BEZERRA, 2011).

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com seus respectivos conjuntos de órgãos, são as principais instituições responsáveis pelas

políticas de salvaguarda dos recursos naturais e estímulo à agropecuária no Brasil. As pastas formulam as respectivas políticas, mas não se observa, na estrutura organizacional de ambas, canais sistemáticos de diálogo interinstitucional, e essa lacuna impede o diagnóstico conjunto de problemas que permeiam o agro e o meio ambiente, ou seja, as ameaças comuns são tratadas de forma fragmentada (COUTTO *et alii*, 2020).

Os incêndios florestais que em 2019, 20 e 21 devastaram o pantanal mato-grossense são, novamente, um exemplo emblemático: incineraram milhares de quilômetros quadrados de natureza e, na esteira das labaredas, sucumbiram rebanhos inteiros de gado, pastagens foram arruinadas, roçados, currais, ranchos, silos, maquinário, casas e quilômetros de cerca das propriedades rurais reduzidos a cinza e escombros. O fogo no Pantanal é um inimigo coincidente a pecuaristas e ambientalistas, mas a gestão governamental dessa ameaça dilui os esforços para sua mitigação ou neutralização.

Uma análise multifocal e integrada realizada por unidades técnicas de ambas as pastas, MMA e Mapa, e que envolvesse, ainda, outros atores, como representantes do setor organizado do agro e pesquisadores de centros de estudo, como Esalq, Embrapa, INPE e também universidades, impulsionaria com força centrípeta a formulação de políticas públicas direcionadas às ameaças agroambientais, atraindo os variados fatores relevantes na definição das estratégias para o centro da

governança, em um movimento circular e convergente. O que parece reger os debates agroambientais da atualidade é justamente o contrário, um esforço centrífugo, que dispersa elementos que, pela sua essência, deveriam ser aproximados e analisados de forma centralizada, para uma melhor qualidade da resposta governamental. “Somente com a articulação entre as duas políticas é aceitável que a atividade agrícola continue (*sic*) expandindo a produção, para atender as projeções futuras de crescimento da demanda sem potencializar os impactos ambientais” (EMED, 2011, p. 34).

Com efeito, a formulação, a implementação e a avaliação das políticas agroambientais exigem diagnósticos integrados de ameaças e vulnerabilidades que acometem, a um só tempo, os biomas e a produção rural. Na Administração Pública Federal, a arquitetura institucional do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), criado pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e destinado a fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional, oferece um interessante paradigma de integração e cooperação organizacional (BRASIL, 2002a). Erigido sobre três pilares estruturantes, colaboração, segurança e integração, o arranjo conceitual do Sisbin parte do pressuposto de que o Estado e a sociedade brasileira estão sujeitos a ameaças de natureza diversa, cuja detecção está a cargo de diferentes órgãos, segundo a missão institucional que cada qual possui. O Poder Central — representado pela Presidência da República — precisa conhecer não apenas uma determinada ameaça,

identificada isoladamente por um órgão de Estado, mas o macrocontexto no qual aquela ameaça se insere e suas múltiplas interações sistêmicas, para então atuar de forma ampla, precisa e coordenada, e neutralizar o perigo, ou, ao menos, reduzir as consequências de sua efetivação. Assim, cada órgão do Sisbin identifica e informa as ameaças detectadas em seu próprio campo de atuação e as informa à Agência Brasileira de Inteligência (Abin), o órgão central do sistema, que, após receber este conjunto de conhecimentos, analisa-os, elabora os macrocenários de risco para, finalmente, transmiti-los às autoridades decisórias do Governo Central.

No campo da governança ambiental, os desafios dificilmente se manifestam de forma isolada, isto é, surgem na forma de adversidades que logo adquirem um caráter sistêmico, envolvendo desde as comunidades locais, os biomas, a agricultura familiar e o agronegócio nacional, atingindo finalmente a imagem internacional do país. A solução dos problemas ecológicos, assim, exige uma análise multifocal que vislumbre toda a cadeia de fatores envolvidos e não apenas aspectos relacionados estritamente ao meio ambiente ou ao agro. Na trajetória da sustentabilidade, há uma confluência de processos críticos, o ambiental, o social e o econômico, e, neste entroncamento, o Estado deve não apenas assumir a função específica de governar sob a égide de competências e responsabilidades isoladas, mas também avocar o papel de orquestrador e direcionador estratégico responsável por induzir e orientar as capacidades dos demais atores da sociedade na direção desejada (MOURA,

op. cit.).

Ameaças ao meio ambiente e ao agronegócio nacional são, aliás, temas discutidos no âmbito do Sisbin, que congrega os ministérios correspondentes. A percepção, contudo, é que, por ser o Sisbin um sistema que abrange uma miríade de fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental, que vão desde ataques cibernéticos a ações de espionagem, o tema agroambiental não recebe o aprofundamento analítico compatível com sua atual importância estratégica. “A lei federal de 1999 que criou o Sisbin atribuiu ao mesmo (sic) uma gama de funções, atividades e missões gerais, as quais (...) precisam de orientação executiva” (CEPIK; AMBROS, 2009, p. 33).

Em realidade, a agenda agroambiental no Brasil vem se tornando crescentemente complexa, e a governança deste segmento passa a exigir mais autonomia, espaço e apuro técnico (BARROS, 2015). Algo semelhante ocorreu com os temas Defesa Nacional e Segurança Pública nos anos subseqüentes à criação do Sisbin (CEPIK; AMBROS, *op. cit.*). Em virtude da abrangência e da especialidade, no ano 2000, por meio do Decreto Executivo nº 3.695, foi criado o Subsistema de Inteligência em Segurança Pública (Sisp), integrador dos fluxos de informação nas áreas de inteligência criminal e inteligência de segurança pública. Entre seus componentes operacionais, estão as Polícias Federal e Rodoviária Federal, além das Polícias Civil e Militar dos 26 estados e do Distrito Federal. Já em 2002, foi instituído o Subsistema de Inteligência

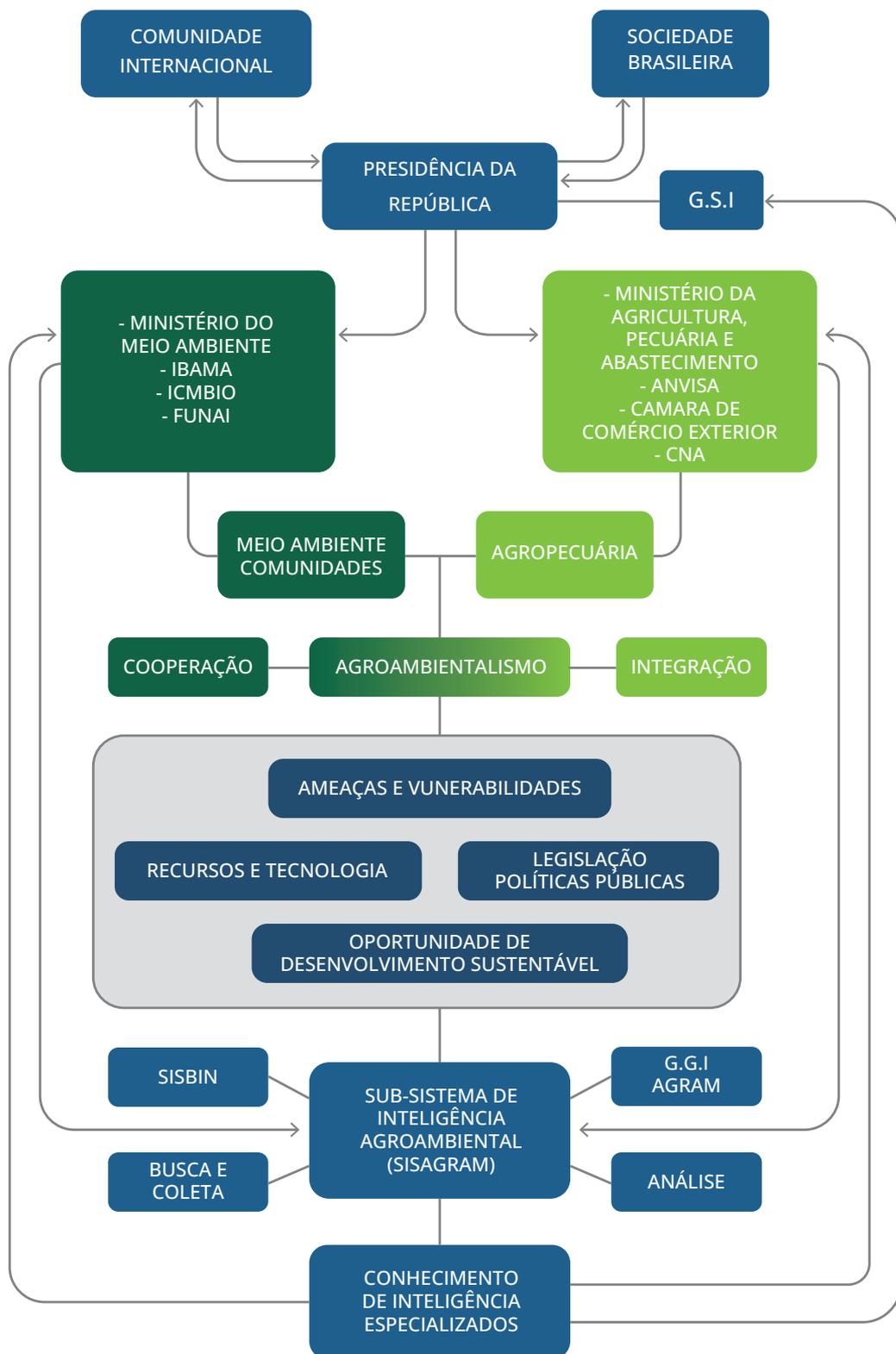
de Defesa (Sinde), criado pela Portaria nº 295/MD, de 3 de junho de 2003, para articular os Centros de Inteligência da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e o Estado-Maior de Defesa com o Ministério da Defesa (BRASIL, 2002b).

Os Subsistemas de Defesa e Segurança Pública hoje são importantes eixos de governança no Brasil. O Sinde possui como órgão central o Departamento de Inteligência Estratégica (DIE) do Ministério da Justiça, enquanto o Sisp tem na Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp) sua unidade coordenadora. Um aspecto valioso nesses arranjos é a descentralização e o alcance tático das ações de monitoramento em todo o território nacional, que operam como verdadeiros sensores para ameaças relacionadas à Defesa Nacional e à Segurança Pública.

A criação de um Subsistema de Inteligência Agroambiental (Sisagram), *mutatis*

mutandis, poderia representar uma ponte para o diagnóstico conjunto de problemas que permeiam o agro e o meio ambiente, a exemplo do Sisp e do Sinde em suas áreas de atuação correspondentes. A instituição de uma rede de inteligência especializada e composta por unidades técnicas do agro e do setor ambiental, que hoje carecem de uma instância oficial em que possam debater problemas comuns, poderia desafiá-los ao diálogo e fomentar o caráter integrativo que a governança agroambiental no Brasil precisa conquistar de forma urgente. No entanto, a questão que se impõe é saber qual seria a agenda comum de interesses e como se daria a relação interpessoal e interinstitucional entre produtores rurais, técnicos agropecuários, pesquisadores, ambientalistas e agentes públicos em uma rede intercâmbio de informações, experiências e práticas de gestão destinada à produção de conhecimentos estratégicos.

Diagrama de interações do Sub-Sistema de Inteligência Agroambiental



Considerações finais

O risco de um colapso ambiental que arrastaria consigo a economia rural, fruto da inabilidade da governança agroambiental em promover caminhos conciliatórios, justifica plenamente uma revisão na forma de cooperação intersetorial no Brasil, por mais difícil que seja a tarefa. O melhor momento e a estratégia organizacional mais adequada para empreender a transformação deverão ser objetos de análises mais acuradas em estudos futuros. A presente pesquisa, de sua parte, não desconsidera a dimensão e a complexidade desse desafio, mas entende que é vital que o país pense sobre como realizará esse salto rumo à cooperação intersetorial e à mudança no enfoque dos problemas, ao unir, em um propósito sinérgico, aqueles que protegem o meio ambiente, os que produzem *commodities* agropecuárias e os pesquisadores da agroecologia. O combate a alvos como incêndios florestais, grilagem, invasões de terras públicas e poluição ambiental, em razão de seu caráter predatório e por serem responsáveis pela imensa perda de biomassa e cobertura vegetal no Brasil, interessa a todos os atores da cena agroambiental; portanto, há uma extensa pauta de ações comuns a serem empreendidas imediatamente.

Uma agenda comum, que inclua a prevenção, a detecção, a identificação, a obstrução e a neutralização de distúrbios ambientais, deve contemplar os órgãos de proteção, que são aptos e legitimados a atuar na repressão dos ilícitos, os pesquisadores de centros de estudo e universidades, que possuem

grande capacidade de análise de dados e, finalmente, o agro organizado, que tem condições de contribuir na capacitação do produtor rural para uma mudança de paradigma rumo à agricultura sustentável.

Essas três frentes comporiam o esquema geral de proteção agroambiental, que teria na instituição do Subsistema de Inteligência Agroambiental (Sisagram) seu *locus* de integração, ou seja, uma instância organizacional apta e vocacionada para realizar a função de concatenar, processar e difundir elementos de análise que hoje se encontram dispersos em um novo campo da governança que pode ser definido como agroambiente. Reunir pesquisadores, produtores rurais e agentes de proteção ambiental em uma instância analítica destinada a conhecer ameaças e vulnerabilidades comuns teria o condão de ampliar os horizontes prospectivos e romper com a lógica fragmentária que atualmente impede a solução de problemas que emergem no espaço em que meio ambiente e agronegócio se encontram. A inflexão conceitual não implicará pôr um freio à expansão agropecuária ou comprometer os ecossistemas, mas, sim, planejar sua gestão sobre bases convergentes e se valer de métodos e abordagens renovadas, o que inclui a remodelagem das instituições públicas correspondentes para torná-las qualificadas a orientar o próximo ciclo de desenvolvimento social e crescimento econômico do país.

O Brasil, possuidor de um imenso ecossistema e líder na produção de alimentos no mundo, encontra-se em condições favoráveis para conduzir a

Nova Revolução Agrícola, caracterizada pela sinergia dos segmentos produtivo e ambiental. Para isso, faz-se necessário conceber um modelo integrado de governança no Brasil. Do contrário, o perigo que se apresenta é o colapso do ecossistema sobre o qual repousam simultaneamente flora, fauna, comunidades e estruturas de produção alimentar. No cerne dessa ameaça, está a crescente desconexão entre os segmentos do agronegócio e da proteção do meio ambiente, um óbice que pode ser superado com a instituição do Sisagram. A persistência do descompasso e da segmentação das respectivas políticas, por outro lado, tem o potencial de causar, já nas próximas décadas, profundos danos à economia, aos biomas e ao bem-estar das pessoas.

Referências

ARIAS, Diego; VIEIRA, Pedro Abel *et alii*. *Agriculture Productivity Growth in Brazil - Recent trends and future prospects*. Brazil Productivity Growth Flagship Report - Research Gate: 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/323785781_Agricultura_Productivity_Grow_in_Brazil_Recent_trends_and_Future_Prospects/. Acesso em: 15 mar. 2021

ASSAD, E. D.; MARTINS, S. C.; PINTO, H. S. *Sustentabilidade no Agronegócio Brasileiro*. Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável. Coleção de Estudos sobre diretrizes para uma economia verde no Brasil. 2012. Disponível em: <http://fbds.org.br/fbds/IMG/pdf/doc-553.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2020.

BARRETO, Paulo. Como desenvolver a economia rural sem desmatar a Amazônia? Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), 2013

BARROS, Antônio Teixeira de. Agenda Verde Internacional e seus Impactos no Brasil. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 9, n. 2, Brasília, 2015.

BERENGUER, Erika; FERREIRA, Joice *et alii*. A large-scale field assessment of carbon stocks in human-modified tropical forests. *Global Change Biology*, v. 20, dez. 2014.

BEZERRA, Nicolle Rafaella Costa. A Amazônia e os novos paradigmas de desenvolvimento rural: uma breve reflexão teórica. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 6, n. 40, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2011.

BOLÍVAR Pêgo, JÚLIO César Roma *et alii*. *Condicionantes institucionais à execução em infraestrutura econômica no Brasil: Licenciamento Ambiental*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão 2353. Brasília: IPEA, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.650*, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm. Acesso em: 9 mar. 2021.

_____, *Lei nº 9.883*, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9883.htm. Acesso em: 1º out. 2021.

_____. *Decreto nº 4.376* de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4376.htm. Acesso em: 1º out. 2021.

_____. Portaria Normativa nº 295/MD, de 3 de junho de 2002. Institui o Sistema de Defesa. Ministério da Defesa – MD. Brasília: 2002b.

BUAINAIN, Antônio Márcio; ALVES, Eliseu; SILVEIRA, José Maria da; NAVARRO, Zander, editores técnicos. *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília: Embrapa, 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão Externa destinada a acompanhar e promover a estratégia nacional para enfrentar as queimadas em biomas brasileiros. Relatório Bioma Pantanal*. Coord. Professora Rosa Neide. Brasília: 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A1E3CB95A67DE931D768AA56DC2551F5.proposicoesWebExterno1?codteor=1949330&filename=Tramitacao-REL+1/2020+CEXQUEI Acesso em: 23 fev. 2021.

CASTRO, Luiz Felipe; BRITO, Sabrina. A nova geração de fazendeiros que dá exemplo ao Meio Ambiente. *Revista Veja*, 29 jan. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/a-nova-geracao-de-fazendeiros-que-da-exemplo-em-respeito-ao-meio-ambiente/>. Acesso em: 8 mar. 2021.

CEPIK, Marco. AMBROS, Christiano. Os Serviços de Inteligência no Brasil. *Revista Ciência Hoje*, v. 45, n. 265. Disponível em <http://professor.ufrgs.br/marcocepi/publications/os-servicos-de-inteligencia-no-brasil> Acesso em: 7 set. 2009.

CHADE, Jamil. *Por acordo comercial, Macron exige de Bolsonaro nova política ambiental*. Uol, Rio de Janeiro: 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil->

chade/2021/02/05/por-acordo-comercial-macron-exige-de-bolsonaro-nova-politica-ambiental.ht. Acesso em: 18 fev. 2021.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global. Relatório da Comissão sobre Governança Global*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

COUTTO, Clarice; MARTINS, Juliana; RABELO, Tânia. Governo e Agro devem afinar discurso ambiental. *O Estado de São Paulo*, 2 de dezembro de 2020. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-e-agro-devem-afinar-discurso-ambiental,70003535908>. Acesso em: 23 fev. 2021.

DINIZ, Eli. Desenvolvimento e estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. *Revista de Sociologia Política*, v. 21, n. 47, p. 9-20, 2013.

ELKINGTON, John. Towards the Sustainable Corporation: Win-Win-Win Business Strategies for Sustainable Development. *California Management Review* 36, n. 2: 1994. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.2307/41165746>. Acesso em: 31 ago. 2020.

EMED, Gabriel P. *Articulação entre política agrícola e ambiental: uma análise do caso Brasileiro*. 2011 (Monografia) Departamento de Economia da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Araraquara, 2011.

EMBRAPA. *Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira*. Brasília: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, 2018.

FRITZ, S. *et alii*. Mapping global cropland and field size. *Global Change Biology*, v. 21, issue 5, p. 1980-1992, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/ToJv5o>. Acesso em: 30 ago. 2020.

LEME, Taciana Neto. Os municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 35, jul. /dez. 2010.

LOURENÇO, Andréia Vigolo *et alii*. Desenvolvimento sustentável e agroecologia. *In Desenvolvimento, agricultura e sustentabilidade*. Orgs. DAL SOGLIO, Fábio & KUBO, Rumi Regina. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

MAZOYER Marcel; LAURENCE Roudart. *História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MARTINELLI, L. A.; JOLY, C. A.; NOBRE, C. A.; SPAROVEK, G. A falsa dicotomia entre a preservação da vegetação natural e a produção agropecuária. *Biota Neotrop*, v. 10, n. 4. São Paulo: Fapesp, 2010.

MENEZES, Alexandre Júnior de Souza; PACHECO, Clecia Simone Gonçalves Rosa *et alii*. A Agroecologia e a Relação Sociedade/Natureza: um diálogo para além da Academia. *In: Agroecologia e Territorialidades: do estado da arte aos desafios do século XXI*. Orgs. REIS, Alexandre H; ARAÚJO, Jairton Fraga *et alii*. Bahia: Univasf, 2020.

MILLER, R. K.; FIELD, C. B. *et alii*. Barriers and enablers for prescribed burns for wildfire management in California. *Revista Nature Sustainability*, v. 3, p. 101-109, 2020.

MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo. Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. *In: Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Org. MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Brasília: Ipea, 2016.

MORI, Letícia. Por que o futuro do agronegócio depende da preservação do meio ambiente no Brasil. *BBC News Brasil*, São Paulo, 16 julho 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48875534>. Acesso em: 9 fev. 2021.

NOGUEIRA, D. S; MARIMON, B. S *et alii*. Impacts of Fire on Forest Biomass Dynamics at the Southern Amazon Edge. *Revista Environmental Conservation*, v. 46, p. 285-292, 2019.

NOBRE, Antônio Donato. É possível uma produtiva convivência entre agronegócio e meio ambiente. *Revista de Política Agrícola*, ano XX, n.4. Brasília: Embrapa, 2011.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. Os “limites do crescimento” 40 anos depois: das “profecias do Apocalipse ambiental” ao “futuro comum ecologicamente sustentável”. *Revista Continentes*. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Ano 1, n. 1, 2012. Disponível em: <https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/issue/view/1>. Acesso em: 2 mar. 2021.

PIVETTA, Marcos. Amazônia, agora, é fonte de CO₂. *Revista Pesquisa FAPESP*. Edição 300, fev. 2021 São Paulo: FAPESP, 2021.

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. *Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pósGuerra Fria (1990/2000)*. Brasília: FUNAG, 2015.

SAMBUICHI *et alii*. *A sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios*. Texto para discussão 1782. Brasília: Ipea, 2012.

SACCARO JÚNIOR, Nilo Luiz; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. *Agricultura e Sustentabilidade: esforços brasileiros para mitigação dos problemas climáticos*. Texto para discussão 2396. Brasília: Ipea, 2018.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Editora: Cengage Learning, 2014.

SILVA, Claiton Márcio da. Between Fenix and Ceres: The Great Acceleration and the Agricultural Frontier in the Brazilian Cerrado. *Revista Varia História*. v. 34, n. 65, p. 409-444. Belo Horizonte: 2018a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-87752018000200006>. Acesso em: 9 fev. 2021.

SILVA, Letícia Gomes da. *Comportamento e efeito do fogo sobre os ecossistemas do bioma Cerrado: modelos baseados em processos*. (Tese) Programa de Pós-Graduação em Ecologia da Universidade de Brasília (UnB): 2018b.

SILVA JUNIOR, C. A. da; TEODORO, P. E.; DELGADO, R. C. *et alii*. Persistent fire foci in all biomes undermine the Paris Agreement in Brazil. *Scientific Reports*, n. 10, 16246, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41598-020-72571-w>. Acesso em: 9 fev. 2021.

SPAROVEK, Gerd; GARCIA, Letícia Couto *et alii*. Restoration Challenges and Opportunities for Increasing Landscape Connectivity under the New Brazilian Forest Act. *Brazilian Journal of Nature Conservation*. Dezembro 2013.

SUZIGAN, L. H. *Ecoeficiência agropecuária nos municípios brasileiros*. Dissertação. (Mestrado em Agronegócio) Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2020.

TELLES, Tiago Santos; RIGHETTO, Ana Julia. Crescimento da Agropecuária e Sustentabilidade Ambiental. In: *Diagnóstico e desafios da agricultura brasileira*. Orgs. VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto *et alii*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

VALDIONES, Ana Paula; BERNASCONI, Paula *et alii*. *Desmatamento Ilegal na Amazônia e no Matopiba: falta transparência e acesso à informação*. Mato Grosso, ICV. 2021. Disponível em <https://www.icv.org.br/2021/05/estudo-inedito-aponta-falta-de-transparencia-e-ilegalidade-em-94-do-desmatamento-na-amazonia-e-matopiba/>. Acesso em: 18 maio 2021.

VENDRAMINI, Teresa. O agro em defesa do meio ambiente. *Revista Agroinforme*. São Paulo: 2020. Disponível em: <http://agroinforme.com.br/2020/09/22/o-agro-em-defesa-do-meio-ambiente-por-teresa-vendramini-presidente-da-srb/>. Acesso em: 22 fev. 2021.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; FISHLOW, Albert. *Agricultura e indústria no Brasil: inovação e competitividade*. Brasília: Ipea, 2017.

WESTERINKA, Judith *et alii*. Social learning and land lease to stimulate the delivery of ecosystem services in intensive arable farming. *Ecosystem Services*, 44. Elsevier: 2020.

PROTEGER, PESQUISAR, PRODUZIR: A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA ADENTRA A ERA DO AGROAMBIENTALISMO

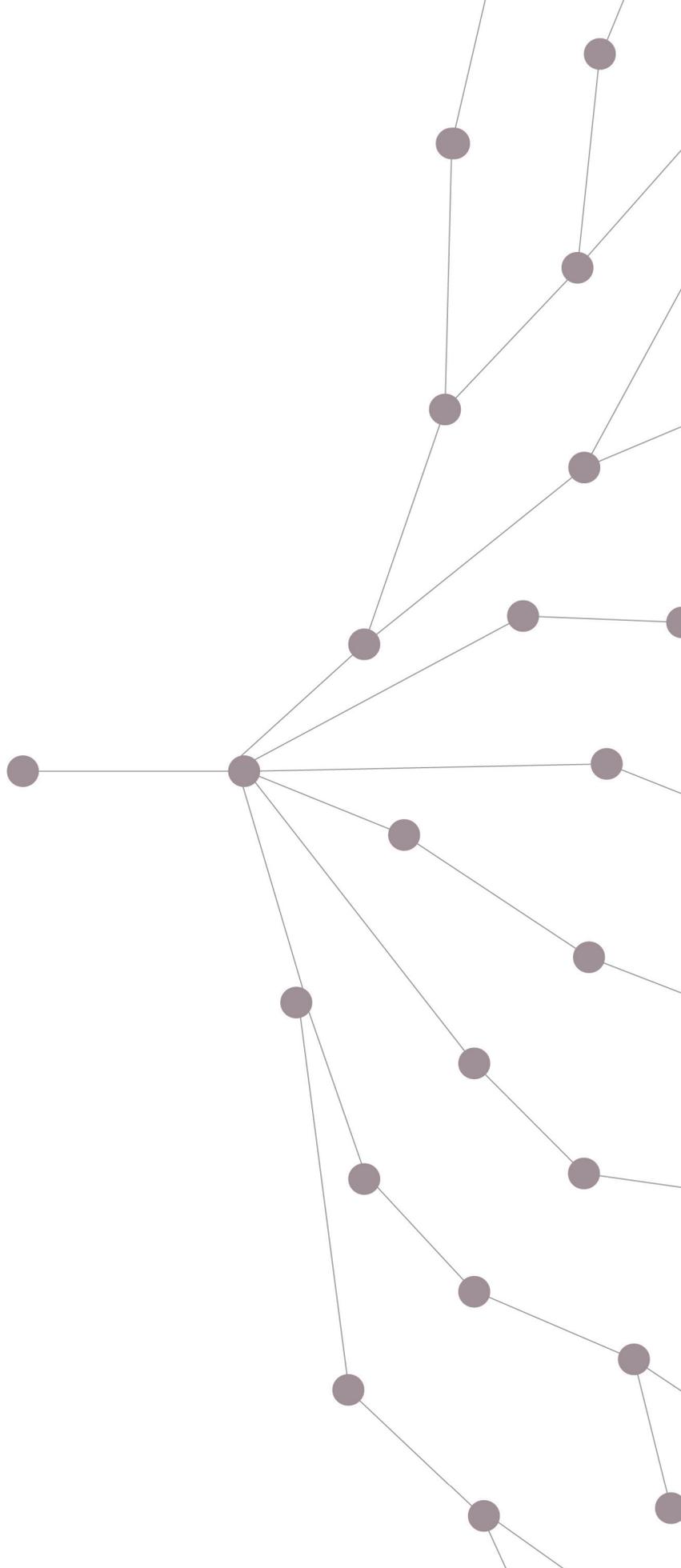
Artigo recebido em 27 ago. 2021

Aprovado em 9 set. 2021

Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: Abin, nº. 16, dez. 2021

Artigo

3



CIÊNCIA DE DADOS E PRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS DE INTELIGÊNCIA

POTENCIAL DA ANÁLISE DE DADOS DE REDES SOCIAIS DIGITAIS PARA A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Daniel Fugisawa de Souza *

David Ricardo Damasceno do Bomfim **

Resumo

Nos últimos 20 anos, o escopo de interesse da atividade de Inteligência expandiu de modo a abranger conteúdos e métodos que foram gerados de forma digital (ou passaram a deixar registros digitais). Ante as peculiaridades dos dados de redes sociais, torna-se necessário incorporar técnicas da Ciência de Dados ao conjunto de métodos de análise de Inteligência. O presente artigo expõe o potencial das técnicas da Ciência de Dados na análise de dados de redes sociais digitais para a produção de conhecimentos de Inteligência. A motivação deste ensaio é divulgar e fomentar o debate acerca do aperfeiçoamento constante de métodos, técnicas e ferramentas da Ciência de Dados adotados na análise de redes sociais.

Palavras-chave: Inteligência, Ciência de Dados, produção de conhecimentos de Inteligência, análise de dados, redes sociais.

DATA SCIENCE AND INTELLIGENCE KNOWLEDGE PRODUCTION

POTENTIAL OF THE ANALYSIS OF SOCIAL NETWORKS FOR INTELLIGENCE ACTIVITY

Abstract

In the last 20 years, the scope of interests of the Intelligence analysis has broadened to encompass the contents and methods which were created digitally (or began to leave digital footprints). Considering the peculiarity of social networks data, it is necessary to incorporate Data Science techniques to the Intelligence analysis skill set. This article displays the potential of Data Science techniques in the analysis of social networks data for Intelligence knowledge production. The motivation behind this essay is to publicize and foster the debate concerning the constant improvement of Data Science methods, techniques and tools adopted in social networking analysis.

* Oficial de Inteligência

** Oficial de Inteligência

Keywords: *Intelligence, Data Science, Intelligence knowledge production, data analysis, social networks.*

CIENCIA DE DATOS Y PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTOS DE INTELIGENCIA

POTENCIAL DEL ANÁLISIS DE DATOS DE REDES SOCIALES PARA LA ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA

Resumen

En los últimos 20 años, el ámbito de interés de la actividad de Inteligencia se ha ampliado para abarcar contenidos y métodos que se generaron digitalmente (o empezaron a dejar registros digitales). Dadas las peculiaridades de los datos de las redes sociales, es necesario incorporar métodos de la Ciencia de Datos al conjunto de métodos de análisis de Inteligencia. Este artículo expone el potencial de las técnicas de la Ciencia de Datos en el análisis de datos de redes sociales digitales para la producción de conocimiento de Inteligencia. La motivación de este ensayo es difundir y fomentar el debate sobre el perfeccionamiento constante de métodos, técnicas y herramientas de la Ciencia de Datos adoptados en el análisis de redes sociales.

Palabras clave: *Inteligencia, Ciencia de datos, producción de conocimiento de Inteligencia, análisis de datos, redes sociales.*

Introdução

A Ciência de Dados tem como objetivo revelar padrões e relações de fenômenos — não óbvios à percepção humana — a partir de dados para a produção de conhecimento para a tomada de decisão. (HAYASHI, 1996, e KELLEHER; TIERNEY, 2018). A Ciência de Dados resulta da combinação entre o desenvolvimento de análises com dados e a elaboração de novos algoritmos inteligentes capazes de unir a Estatística e a Ciência da Computação (BURLINGAME; NIELSEN, 2012).

A definição de Ciência de Dados a partir de seu objetivo guarda uma semelhança quase de identidade com a definição legal brasileira do ramo Inteligência da atividade de Inteligência. O Decreto nº 4.376/2002 define a função Inteligência como

a atividade de **obtenção e análise de dados** e informações e de **produção e difusão de conhecimentos**, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou **potencial influência sobre o processo decisório**, a ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

A definição legal do ramo Inteligência destaca a produção de conhecimentos relativos a situações de potencial influência sobre o Processo Decisório. A investigação de padrões e relações de fenômenos, bem como a elaboração de modelos preditivos, que pertencem ao conjunto de análises provenientes da aplicação de métodos da Ciência de Dados, permitem produzir conhecimentos de Inteligência. Essa semelhança reside em uma ideia comum a ambas as atividades: o conceito

de **actionable intelligence**.

No contexto da Ciência de Dados, *actionable intelligence* refere-se à capacidade de predição de cenários e de diagnóstico de uma situação que permita a ação de um decisor, com vistas a alcançar algum resultado desejado, e não uma mera descrição do passado e da atualidade. Na atividade de Inteligência, *actionable intelligence* apenas ressalta que o conhecimento a ser difundido para o cliente sirva de fato para a tomada de decisão. A principal expectativa do decisor para o produto de Inteligência, que destaca essa atividade das demais, guarda relação direta com a capacidade de apresentar perspectivas futuras, ou seja, predizer cenários que possam estimular ações no tocante ao Processo Decisório. Logo, a Ciência de Dados tem um grande potencial para oferecer um conjunto de métodos e técnicas essenciais para a produção de conhecimentos de Inteligência.

Este estudo apresenta possibilidades da aplicação de técnicas da Ciência de Dados na análise de dados de redes sociais, especialmente aquelas voltadas à capacidade de automação por mecanismos de Inteligência Artificial para a produção de conhecimentos de Inteligência.

A investigação sobre as possíveis aplicações das técnicas da Ciência de Dados para a satisfação das necessidades da Inteligência de Estado visa a determinar o impacto do uso das técnicas da Ciência de Dados na produção de conhecimentos da atividade de Inteligência, em especial na necessidade de análise de dados de redes sociais.

Este ensaio se justifica pela necessidade de consolidar, na comunidade brasileira de Inteligência, o aperfeiçoamento constante de métodos, técnicas e ferramentas de coleta e análise de dados, sobretudo aqueles coletados em plataformas digitais de rede social, que estão entre as fontes abertas mais volumosas em dados de interesse para a atividade de Inteligência. A otimização da análise das frações coletadas em fontes abertas confere eficiência na preparação e no processamento dos dados. Com a automação dessas etapas, o analista de Inteligência pode dedicar mais tempo de trabalho à aplicação de técnicas acessórias fundamentais de análise, ainda distantes de serem automatizadas integralmente por tecnologias de computação cognitiva¹.

Para cumprir com o objetivo exposto, conduziu-se uma pesquisa qualitativa de revisão sistemática da literatura — artigos científicos, livros e periódicos — sobre Ciência de Dados (em especial no contexto da *Big Data Analytics*²) e Teoria da Inteligência. A escolha da bibliografia obedeceu a três critérios: (1) relevância histórica (pela evolução conceitual ou pela atualidade e pela aplicabilidade do conhecimento do livro ou artigo); (2) relevância acadêmica medida pelo número de citações e (3) relevância para a doutrina

de Inteligência e para a produção do conhecimento de Inteligência. Na pesquisa bibliográfica, investigaram-se aspectos conceituais e abordagens práticas da Inteligência de fontes abertas voltadas para a análise de dados de redes sociais digitais.

A hipótese de trabalho deste artigo é de que a associação de técnicas de Ciência de Dados é capaz de oferecer um novo paradigma para a produção de conhecimentos de Inteligência. Ao se considerar o volume e a variedade de dados a serem processados por meio de uma infraestrutura específica, seria possível estabelecer uma sequência de requisitos a serem satisfeitos em um *pipeline*³ de dados que gere conhecimentos analíticos, prescritivos, explicativos ou preditivos, que transforma conhecimento em *actionable intelligence* para a tomada de decisão.

Na primeira seção, destaca-se a importância da adoção de métodos eficientes de reunião de dados de fontes abertas, com vistas a dedicar maior tempo do esforço do analista de Inteligência ao pensamento crítico com a aplicação de técnicas acessórias para a produção de conhecimentos. A maior fração dos dados coletados de plataformas digitais de redes sociais classifica-se no conceito

1 A computação cognitiva abrange áreas como Ciência da Computação, Ciência da Informação, cognição e inteligência no sentido de investigar as estruturas e os processos internos componentes do processamento de informações do cérebro e do funcionamento da inteligência natural (WANG *et alii*, 2010). A computação cognitiva se baseia na simulação das capacidades cognitivas humanas, a partir de algoritmos de Aprendizagem de Máquina herdados do campo da Inteligência Artificial, assim como na reprodução (imitação) do raciocínio humano (ANANTHANARAYANAN *et alii*, 2011).

2 *Big Data Analytics* abrange técnicas que tornam efetiva a mineração de uma quantidade expressiva de dados produzidos em alta latência e consumidos em diversos formatos, normalmente em tempo real. As técnicas buscam promover modelagem, visualização, predição e otimização.

3 *Pipeline* de dados é a sequência de fases do processamento de dados, iniciada pela ingestão de um fluxo de dados e seguida do processamento contínuo de várias etapas, que será abandonada quando a informação gerada esteja na forma desejada.

de *Big Data*⁴. A primeira seção termina com a constatação da necessidade de automação da coleta e da análise de dados para proporcionar melhores resultados à produção de conhecimentos.

A segunda seção inicia-se com uma exposição da atribuição legal da Inteligência nacional para a identificação de ameaças e oportunidades para o Estado brasileiro. Em seguida, desenvolve-se a ideia da coleta de dados como prioritária para alcançar essa finalidade e define o ramo da Inteligência de fontes abertas (*Open Source Intelligence* – OSINT) que trata de dados oriundos de redes sociais digitais, qual seja, *Social Media Intelligence* (SOCMINT). Essa seção termina com a discussão acerca da importância de acompanhar o mais amplo espectro de objetos de interesse, com vistas a manter a vantagem competitiva ante os demais atores que difundem informações para contribuir com o Processo Decisório Nacional.

A terceira seção expõe algumas das principais técnicas da Ciência de Dados para a análise de dados de redes sociais aplicáveis à produção de conhecimentos de Inteligência. Entre as modalidades analíticas de dados capazes de suprir as necessidades da Inteligência, lista-se (de forma não-exaustiva) a léxica, a de conexões em rede social (*Social*

network analysis), a de sentimentos, a de georreferenciamento e a de geoinferência. Esta parte finda com a apresentação das técnicas de automação do processamento de dados organizados no repositório de dados, em representação a frações de interesse coletadas, com foco nos mecanismos de Inteligência Artificial.

A quarta seção aponta algumas abordagens práticas de inteligência de dados de redes sociais digitais viabilizadas por técnicas da Ciência de Dados. Os exemplos abarcam aplicações no acompanhamento da ação de objetos de interesse para a atividade de Inteligência e na satisfação de consciência situacional⁵ acerca de eventos ou estados de coisas que sugiram ameaça ou oportunidade para a manutenção da ordem social e para a segurança do Estado e da sociedade. Aplicações que subsidiam o combate ao terrorismo, à espionagem e à interferência externa são apresentadas.

Por fim, os autores do estudo se posicionam acerca da hipótese de trabalho, a partir das evidências, conforme apreciação das abordagens práticas de inteligência de dados de redes sociais digitais que empregaram técnicas da Ciência de Dados para solucionar demandas comuns no cotidiano da atividade de Inteligência. Conclui-se com considerações sobre o impacto de outras novas tecnologias no

4 *Big Data* é uma nova geração de tecnologias e arquiteturas projetadas para extrair economicamente valor de volumes muito grandes de uma ampla variedade de dados, permitindo a captura, descoberta e análise em alta velocidade (GANTZ; REINSEL, 2011).

5 Consciência situacional envolve compreender como informações, eventos e ações podem impactar o estado de coisas de um ambiente crítico, tanto imediatamente quanto prospectivamente. A consciência situacional favorece a tomada de decisão com uma visão do evento ou da conjuntura na forma de um sistema de informações, com entradas e saídas, em que se pode perceber como o ajuste de variáveis do ambiente pode adequar esse “sistema” com antecipação para evitar resultados indesejáveis. É especialmente vantajoso valer-se do conceito em áreas complexas e dinâmicas, como no controle de tráfego aéreo, em operações de infraestruturas críticas, em centrais de comando e controle e em serviços de emergência.

âmbito da análise de dados de redes sociais e sobre o aperfeiçoamento do uso sistemático de técnicas da Ciência de Dados para subsidiar a atividade de Inteligência.

Contextualização

Os métodos e técnicas necessários para se alcançar os objetivos da produção de conhecimentos de Inteligência de Estado são complexos porque são multidisciplinares. O desenvolvimento da atividade de Inteligência no âmbito da Administração Pública gera alguns desafios, especialmente no tocante à sensibilização da alocação de recursos para a aquisição de novas tecnologias, ao treinamento de pessoal, à adequação das expectativas em relação a prazos e entregas, além de outras especificidades necessárias para a adesão a iniciativas que sugiram o rompimento de paradigmas organizacionais.

O diálogo transparente entre os gestores de nível estratégico, em acesso permanente à cúpula do Estado, e os de nível tático, responsáveis pela prospecção de novas tecnologias, é essencial para viabilizar a aquisição de produtos e para a contratação de serviços necessários a sustentar a infraestrutura de soluções. As ações de sensibilização direcionadas aos diretores do órgão de Inteligência devem

revelar os benefícios para a estratégia institucional, de modo a apontar como novos modelos de soluções podem aperfeiçoar o cumprimento da missão institucional.

Essas iniciativas organizacionais ganham importância especialmente quando sugerem ajustes de métodos e técnicas de trabalho, o que é comum no surgimento de novas tecnologias. Além de técnicas acessórias fundamentais para a avaliação e para a prospecção de cenários, como a Análise Estruturada⁶ e a apreciação de vieses cognitivos, cabe, portanto, a capacitação tecnológica ante a evolução incessante dos métodos, técnicas e ferramentas computacionais de análise de dados.

O trabalho diferenciado do profissional de Inteligência deve abranger principalmente o exercício do pensamento crítico, a fim de desenvolver conhecimentos com base tanto em juízos quanto em raciocínios aprofundados e aptos a interpretar ou a prospectar eventos. Coleta e processamento de frações de fontes abertas ou obtidas por meio de buscas⁷ operacionais devem ser automatizados na medida do possível. A produção de conhecimentos corre o risco de se limitar à elaboração de descrições de eventos baseadas unicamente em juízos, especialmente devido à escassez de tempo para a satisfação da oportunidade

6 Análise estruturada não se confunde com análise de dados estruturados. Trata-se de gênero que comporta uma variedade de técnicas. Análise estruturada refere-se a métodos de organizar e estimular o pensamento sobre problemas de Inteligência, na intenção de mitigar o impacto de vieses cognitivos (AMBROS; LODETTI, 2019). Já análise de dados estruturados refere-se a métodos e técnicas analíticas em geral para extrair valor a partir de um conjunto de dados estruturados, ou seja, dados representados na forma de uma estrutura rígida bem definida, a exemplo de dados de agregados macroeconômicos, como dados de balança comercial, de taxas de câmbio e de Produto Interno Bruto.

7 Busca é a ação especializada para obtenção de dados negados, mediante o emprego de técnicas operacionais (BRASIL, 2016b, p. 86).

do conhecimento a ser difundido para o tomador de decisão.

O aperfeiçoamento do processamento de frações coletadas em fontes abertas exige o emprego de sistemas cognitivos com mecanismos de Inteligência Artificial, como Aprendizado de Máquina e Processamento de Linguagem Natural.

Inteligência Artificial pode ser entendida como um grande conjunto de ferramentas para fazer computadores se comportarem de forma “inteligente” e de forma automatizada. Isto inclui assistentes de voz, sistemas de recomendação, carros autônomos⁸.

Aprendizado de Máquina (*Machine Learning* – ML) é o campo de estudo que “dá a computadores a habilidade de aprender sem serem explicitamente programados”, de acordo com Andrew Ng, cofundador do Google Brain, ex-cientista-chefe do Baidu, e professor do curso de *Machine Learning* pela Universidade de Stanford. Em ML,

computadores aprendem padrões a partir de dados existentes, tal qual em modelos estatísticos tradicionais. No entanto, em análises estatísticas, o analista busca o modelo estocástico (probabilístico), dentro de um conjunto de modelos conhecidos, que poderia ter gerado os dados de fato observados⁹.

Processamento de Linguagem Natural (*Natural Language Processing* – NLP) refere-se ao ramo da Ciência da Computação — mais especificamente um ramo da Inteligência Artificial — que objetiva dotar computadores da habilidade de compreender texto escrito e áudio emitido o mais próximo possível de como as pessoas o fazem. NLP combina linguística computacional (modelagem de linguagem humana, baseada em regras) com Aprendizado de Máquina¹⁰.

Assim, a coleta¹¹ e a mineração¹² de grande parte das frações de interesse em fontes abertas de dados seriam obtidas e analisadas em quantidade e em

8 Em uma definição academicamente mais rigorosa, Inteligência Artificial (IA) possui quatro abordagens que a definem e a caracterizam na atualidade. As abordagens advêm das possíveis combinações entre as dimensões Comportamento *versus* Pensamento e Humano *versus* Racional, que são consideradas para se avaliar o resultado apresentado por um sistema ou por um equipamento de IA. A questão da racionalidade também pode considerar processos de pensamento para tomada de decisão (caracterização interna) ou comportamentos inteligentes desempenhados (caracterização externa). Os métodos utilizados por cada uma das quatro abordagens de IA consideram que a busca pela simulação ou reprodução da inteligência humana pode se desenvolver sob uma perspectiva de ciência empírica relacionada à Psicologia (observações e hipóteses sobre o comportamento humano e processos de pensamento) ou sob um viés racionalista (combinação de Matemática e Engenharia, com aportes de Estatística e Economia). Entre as abordagens de IA, aquela dedicada ao desenvolvimento de um agente racional é a que tem prevalecido na maior fração dos estudos e aplicações, por ser a mais genérica (flexível) e a mais acessível ao desenvolvimento científico. Em suma, projetos de IA têm se concentrado principalmente na construção de agentes que tomem decisões, mesmo sob incerteza, e apresentem o melhor resultado esperado, conforme as percepções captadas do ambiente onde esse agente opera (RUSSELL; NORVIG, 2021).

9 O Aprendizado de Máquina envolve a utilização de algoritmos para extrair informações de dados brutos e representá-los por meio de um modelo matemático que se ajusta a novas circunstâncias e que detecta e extrapola padrões (RUSSELL; NORVIG, 2021).

10 Processamento de Linguagem Natural consiste no desenvolvimento de modelos computacionais para a interação com sistemas computadorizados, que dependam de informações expressas em linguagem humana como insumo para processamento (RUSSELL; NORVIG, 2021).

11 Coleta é a ação especializada para a obtenção de dados de livre acesso (BRASIL, 2016b, p. 87).

12 Mineração é o processo de extração de padrões e conhecimentos de interesse a partir da coleta de um amplo volume de dados oriundos de repositórios de informação ou mesmo de um fluxo contínuo de dados (*stream*) (HAN et alii, 2012).

velocidade compatíveis com a produção (pela sociedade) e com a necessidade (do tomador de decisão), de forma consistente, por analistas de Inteligência versados nessas técnicas. A associação dessas ferramentas favorece o analista de Inteligência com uma maior fração de tempo disponível para a aplicação de técnicas acessórias fundamentais de análise, ainda distantes de serem automatizadas integralmente por tecnologias cognitivas.

De fato, o uso pervasivo da internet, de dispositivos que geram dados sobre indivíduos e organizações em tempo real, e o uso constante de redes sociais fazem com que a comunidade de Inteligência considere o impacto desses novos meios de sociabilidade não apenas em seus métodos de análise, mas também no bojo de objetos de interesse. Como se verifica a seguir, a transformação é tão radical nas formas de interações sociais que temas, técnicas, finalidades e tipos de produtos precisam ser repensados para dar conta das mudanças.

Na atualidade, *petabytes* diários de dados de fontes abertas de interesse da atividade de Inteligência são gerados em plataformas *on-line* de rede social. Os dados gerados por meio das plataformas de rede social apresentam características compatíveis com o que se tem por *Big Data*: dados gerados em expressivos volume, velocidade e variedade.

Plataformas de redes sociais adotam modelos de negócios que visam tanto a

promover serviço para anunciantes de campanhas publicitárias, a exemplo do emprego de *Adwords*¹³, quanto a prestar serviços de comunicação e de publicação de conteúdo, com o objetivo primordial de aumentar as adesões à plataforma. Na medida em que se consolida essa fidelização, sistemas de recomendação e recursos de divulgação da rotina de personalidades em evidência operam de modo a consumir o máximo de tempo e dedicação consciente dos usuários. Nesse contexto, desenvolve-se o *microtargeting*, ou seja, propaganda definida para difusão a um alvo determinado, conforme as preferências, insatisfações e perspectivas por ele externadas em perfil de rede social.

Por conta dessa natureza de mercantilizar as informações dos indivíduos e a previsão do comportamento dessas pessoas, resulta que gerar e reunir cada vez mais informações sobre os indivíduos é próprio da natureza das redes sociais digitais. Para a atividade Inteligência, essa característica tem o potencial de tornar essa mídia como a principal fonte de dados e informações para a produção de conhecimentos.

Comentários e opiniões são tratados para se reconhecer padrões a partir de modelos probabilísticos com algoritmos de Aprendizado de Máquina. Na medida em que opiniões, ideologias e preconceitos são transformados em alguma fórmula matemática, ganham um grau de confiabilidade e naturalização capaz de suprimir o questionamento sobre o que fornecem, sobre como operam e sobre os efeitos que produzem. Com isso, as

13 *Adwords* é o mecanismo que posiciona a campanha publicitária em espaços reservados na interface e dão maior destaque nos resultados de busca.

próprias opiniões e formas de pensamento são reduzidas em modelos que, além de coletar informações, reproduzem percepções e ideologias contidas em dados do passado — usados na criação do modelo (O'NEIL, 2017).

A intensidade da interação de usuários em rede favorece a compreensão de fenômenos e de comportamentos. Isso pode ser feito de forma mais eficiente por meio da concepção de sistemas inteligentes, capazes de analisar as circunstâncias de eventos, de elaborar a predição de cenários e de acompanhar as ações de alvos.

Logo, as plataformas de redes sociais são uma das fontes de dados mais férteis para a produção de conhecimentos de interesse da atividade de Inteligência.

Os métodos de pesquisa acerca da automação da extração, da categorização, do agrupamento, da sumarização e da indexação de informações têm se adaptado ao tratamento dinâmico dos dados de redes sociais em sortidos formatos, a fim de explorar todas as potencialidades das plataformas digitais de interação social.

A análise de dados de redes sociais digitais, especificamente para a atividade de Inteligência, apresenta-se como um desafio, visto que as plataformas são incompatíveis com uma estrutura hierárquica que controle a repercussão das postagens dos usuários. A organização de Inteligência tende a se beneficiar dessa liberdade, uma vez que a automação da seleção de frações de interesse para a

análise de Inteligência pode facilitar o trabalho de inteligência de fontes abertas.

Inteligência baseada em dados de redes sociais digitais: oportunidades e vantagem competitiva

Consoante o disposto no artigo 4º da Lei nº 9.883/1999, entre as competências da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) estão: planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e à análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República; e avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional.

De acordo com o Decreto nº 8.793/2016, que fixa a Política Nacional de Inteligência (PNI), cumpre à Inteligência Nacional o acompanhamento e a avaliação da conjuntura interna e externa, para buscar identificar fatos ou situações que possam resultar em ameaças, riscos ou oportunidades aos interesses da sociedade e do Estado. Conforme previsão do inciso VII do artigo 15 do Decreto nº 10.445/2020, uma das competências do Centro de Inteligência Nacional (CIN) da Abin abrange planejar, coordenar e implementar a produção de inteligência corrente e a “coleta estruturada de dados”.

Cabe à Inteligência alertar o chefe de Estado acerca de ameaças e de oportunidades para a segurança nacional, assim como informar sobre tendências e prospectar cenários futuros. A Inteligência fornece subsídios para o Processo Decisório Nacional, no tocante à segurança

da sociedade e do Estado, por meio da difusão de conhecimentos. A produção de conhecimentos de Inteligência abrange o fornecimento de informações acuradas com imediato processamento e com célere difusão, a fim de cumprir com a oportunidade do conhecimento produzido e, ao menos, manter a vantagem competitiva ante outras organizações ou nações.

Das fases da produção do conhecimento de inteligência, a etapa da coleta é a que fornece o dado, a partir do qual se elabora o conhecimento. Sem dado, sem conhecimento. A coleta é o alicerce de todos os trabalhos de Inteligência e, portanto, qualquer produção conduzida sem fundamento em informações não passaria de um mero exercício de ilação. Cabe verificar a ocorrência de vieses, pois um algoritmo treinado a partir de um conjunto enviesado de dados repetirá um resultado com semelhante viés (*garbage in, garbage out*¹⁴). A coleta na atividade de Inteligência define-se como a aquisição de informações por meio de vários métodos que satisfaçam as demandas do Estado afetas à segurança nacional (LOWENTHAL, 2019).

Entre os métodos de captura de insumos para processamento analítico pela Inteligência, está a busca de dados

em fontes abertas, especialidade conhecida como Inteligência de fontes abertas (OSINT). Essa técnica, que abrange a coleta de dados que possam ser obtidos legalmente a partir de repositórios de dados públicos, refere-se preponderantemente na atualidade a informações disponíveis na Internet.

Postagens em fóruns de discussão virtuais, arquivos digitais nos formatos texto e multimídia, metadados¹⁵ de diversas ordens, informações técnicas (endereços *Internet Protocol* - IP, endereços *Domain Name System* - DNS, registros Whois), informações de georreferenciamento e plataformas de redes sociais são alguns dos recursos disponíveis para coleta *on-line*. Publicações oficiais, bases de dados governamentais, relatórios financeiros sobre empresas publicados em sites e outras bases de acesso restrito pela Internet, com acesso franqueado após acordos de cooperação, também configuram como fontes de obtenção de frações de interesse. Há de se considerar ainda, para o acompanhamento de ameaças, as bases de dados ilegalmente distribuídas por meio de plataformas de compartilhamento ponto a ponto (*Peer-to-peer* - P2P) ou divulgadas em fóruns virtuais (como 4chan¹⁶ e 8kun¹⁷) e em sites da *Deep web*¹⁸.

14 Metáfora utilizada na área de Computação para apontar que, se os dados que você usa como entrada de um sistema são "lixo", a saída (o resultado do processamento) semelhantemente será "lixo".

15 Metadados são informações de valor agregado para organizar, descrever, rastrear e melhorar o acesso a objetos de informação e a itens físicos e coleções, relacionados a esses objetos (GILLILAND, 2016).

16 <https://www.4chan.org>

17 <https://8kun.top>

18 *Deep Web* abrange páginas de textos, arquivos e demais recursos dispostos na *World Wide Web* cujos motores de buscas em geral não conseguem adicionar aos índices de páginas Web, de forma que consigam ser relacionados no resultado da pesquisa textual por meio de interface do motor de busca. As páginas eletrônicas da *Deep Web* possuem criptografia própria e são acessíveis apenas por meio de *softwares* específicos que decifram o caminho onde realmente está hospedado o recurso Web, como o *The Onion Routing* (TOR) e a plataforma *Freenet* (SHERMAN; PRICE, 2001).

Não só órgãos de Inteligência, mas também organizações privadas têm dedicado recursos para desenvolver capacidades de coleta de dados abertos de amplo acesso, pois precisam traçar estratégias para competir ou colaborar com outras instituições. Há ferramentas que permitem a busca e a extração de dados nos mais sortidos formatos em repositórios, desde servidores de arquivos e de correio eletrônico até ambientes com acesso dificultado como é na *Deep web*.

Tornou-se comum classificar a inteligência de mídias sociais como uma nova modalidade derivada da OSINT, devido a sua importância quanto ao potencial de obtenção de dados e a ampla miríade de métodos e técnicas empregados para processar dados não-estruturados coletados a partir das interações em plataformas de redes sociais. Essa modalidade tecnológica complementar, para processar *Big Data* em favor da tomada de decisão a partir do monitoramento de redes sociais digitais, foi definida como *Social Media Intelligence* (SOCMINT).

SOCMINT abrange a observação e a análise de indivíduos e grupos para compreender aspectos comportamentais afetos às relações e aos sistemas estabelecidos, o que demanda a avaliação conjugada de atitudes, de conjunturas e de características culturais para uma análise eficiente em prol da melhor tomada de decisão, especialmente quando há envolvimento de medidas de prevenção e repressão a distúrbios da ordem pública. SOCMINT pode tanto trazer oportunidades quanto provocar reveses para a segurança

nacional e para os interesses estratégicos do Estado.

Entre essas oportunidades estão: a) o acompanhamento das informações difundidas pela população na ocasião de um evento de interesse das agências governamentais, a exemplo de catástrofes naturais, surtos epidêmicos ou manifestações sociais, sob um modelo de colaboração coletiva (*crowdsourcing*); b) a revelação do modo de articulação de organizações criminosas e de vertente extremista, a exemplo de ações para radicalização ou difusão de ideias de violência em desfavor da ordem pública; c) a promoção da consciência situacional em tempo real, de modo que o governo venha a prestar a melhor experiência aos usuários dos serviços públicos; d) a percepção dos cidadãos acerca dos resultados de políticas públicas; f) a atuação de grupos de ódio e de difusão de *fake news*; e g) a avaliação da interferência externa de países estrangeiros.

Entre os atores que conduzem ameaças por meio de plataformas de redes sociais digitais estão: a) terroristas e grupos extremistas que se valem de ferramentas *on-line* para perpetrar campanhas de desinformação e promoção do medo coletivo (elemento de guerra psicológica), propaganda ideológica, recrutamento de membros, difusão de informações acerca de fabricação de artefatos explosivos e sobre locais de interesse para perpetração de atentados; b) organizações criminosas que articulam e patrocinam atividades ilícitas, a exemplo de pornografia infantil, contrabando, tráfico de pessoas, lavagem de dinheiro e transações em moeda digital

em favor do tráfico de entorpecentes; c) grupos que articulam movimentos paredistas para causar instabilidade no fornecimento de serviços essenciais; d) negociação de dados pessoais sensíveis (cadastrais, médicos e financeiros, por exemplo); e e) organizações estatais e agentes privados patrocinados por nações concorrentes ou adversárias, que conduzem campanhas *on-line* para a desestabilização de instituições de Estado.

Outro aspecto que sugere a importância do investimento massivo em tecnologias que tratem dados coletados de plataformas digitais de rede social é a existente competição entre órgãos nacionais de Inteligência para se posicionarem como autoridade nas diversas temáticas que envolvem a segurança nacional. A Inteligência de Estado não concorre somente com frações governamentais congêneres para apresentar um panorama ou uma perspectiva sobre um evento ou uma ameaça com ineditismo e com a esperada oportunidade. Atores como a imprensa, os *think tanks*, o setor privado e mesmo contatos de ordem pessoal podem figurar como concorrentes do órgão de Inteligência de Estado, como também suscitar questionamentos acerca da eficiência dos meios oficiais de produção de conhecimentos estratégicos.

Há momentos em que é cabível a aplicação de técnicas tradicionais de coleta (que submetem alguém a uma entrevista, por exemplo) para a confecção de relatórios detalhados com interpretações e prospecções de cenários; entretanto, há emergências em que mais vale o emprego de tecnologias que busquem relações

ou padrões não-óbvios de fenômenos e que alimentem em tempo real um painel (*dashboard*) acessível para consulta *on-line* pelo tomador de decisão.

Nessas emergências, é comum que cause mais impacto para o tomador de decisão o ineditismo da notícia apresentada do que a entrega de um relatório detalhado sobre o evento. O emprego de sistemas cognitivos dotados de algoritmos de Aprendizado de Máquina vem satisfazer tanto a inferência de relações entre variáveis para visualização abrangente do problema, quanto a capacidade preditiva para traçar estimativas.

Com a emergência das agências globais de notícia, a manutenção da consciência situacional pela Inteligência acerca de algum evento tende a ficar defasada na ordem de horas ou dias em relação à conquistada pela imprensa. Esta, por sua vez, tende a ficar, no mínimo, horas defasada em relação às primeiras postagens por perfis de pessoas ou instituições em plataformas de redes sociais. Por consequência, os órgãos governamentais de Inteligência tendem a ficar cada vez mais defasados e desacreditados caso não apostem com robustez no emprego das técnicas e no desenvolvimento das capacidades de SOCMINT.

A Primavera Árabe (dezembro de 2010) é um caso emblemático. O evento foi substancialmente articulado por meio de plataformas de rede social. Nessa situação, ativistas revelaram que usaram o Facebook para agendar os protestos, coordenaram as ações durante os protestos via Twitter

e difundiram as transmissões ao vivo por meio do Youtube. Enuncia-se o evento como o primeiro a proporcionar a difusão de informações sobre a manifestação com célere e generalizada violação das restrições governamentais.

Outros eventos relevantes para demonstrar o impacto das redes sociais no contexto da Inteligência abrangem: a) os protestos pela prisão do presidente deposto das Filipinas em abril de 2001; b) os ataques terroristas em Mumbai em novembro de 2008; c) os protestos em contestação aos resultados das eleições na Moldávia em abril de 2009; d) a suspeita de interferência russa nas eleições estadunidenses em 2016 e nas francesas em 2017; e e) a articulação em redes sociais da paralisação dos caminhoneiros autônomos (“crise do diesel”) no Brasil em maio de 2018.

Na maioria desses eventos, apesar de as agências de Inteligência e de as forças de segurança terem reagido tardiamente, vários atores governamentais passaram a estudar a aquisição de ferramentas e a contratação de profissionais qualificados para adotar soluções de coleta e de processamento de dados de redes sociais digitais. Esse esforço é referenciado como *dataveillance*¹⁹ e compreende o monitoramento de organizações criminosas, de grupos extremistas e de

atores que se prestam a constranger a ordem pública (CLARKE, 1988).

Técnicas de Ciência de Dados para tratamento de dados de redes sociais

SOCMINT vale-se de diversas modalidades de coleta e análise, que são, por vezes, até combinadas, para processar dados advindos de plataformas digitais de rede social. Embora a maioria dessas técnicas seja classificada como de análise textual, visto que dados em formato textual se apresentam em maior volume e exigem menor carga de processamento, cabe apresentar também técnicas especializadas para a análise de dados geoespaciais, de conexões em rede e de imagens. Entre as modalidades de SOCMINT mais usadas na coleta, estão a técnica de recuperação de informações e o emprego de *web crawlers*²⁰ e de *web scrapers*²¹.

A recuperação ou a extração de informações abrange tanto a pesquisa de uma simples palavra-chave (que venha a denotar uma atividade guiada pelos grupos de interesse da atividade de Inteligência), como também a detecção automática de tópicos, a fim de classificar um texto relacionado a um possível diálogo entre terroristas ou entre lideranças de uma organização

19 *Dataveillance* é uma forma de vigilância contínua através do uso de dados e de metadados (CLARKE, 1988).

20 *Web crawlers* são algoritmos que indexam páginas da web em cascata, ou seja, dado um endereço inicial (ou conjunto de endereços iniciais) e algumas condições (por exemplo, quantos *links* ainda faltam, tipos de arquivos a serem ignorados), eles fazem o mapeamento de tudo o que está vinculado a partir do ponto de partida. Podem ser utilizados para arquivamento de dados que estariam inativos em um sistema, mas que seriam úteis, por exemplo, para fins de auditoria e de processos afetos à verificação de conformidade (*compliance*).

21 *Web scrapers* são algoritmos que extraem conjuntos de dados de recursos *online* e os armazenam em um formato estruturado (XML ou planilha, por exemplo) para viabilizar ou facilitar o processamento posterior por ferramentas de análise de dados. O termo “raspagem de dados” é amplamente difundido para referenciar a ação de *web scrapers*.

criminosa, por exemplo. A informação é obtida por meio de um *software* dotado de algoritmos baseados em regras. É possível utilizar uma ferramenta de análise textual e um conjunto de dicionários para capturar e apreciar narrativas em fontes de informação distintas. Os resultados poderiam indicar divergências estatisticamente significativas na linguagem entre as fontes.

Web crawlers e *web scrapers* são programas que automatizam a busca e a seleção de informações armazenadas em *sites* para processamento posterior pelo emprego de alguma técnica analítica. Funcionam por meio do uso de rastreadores que seguem *links* de hipertexto de um *site* para o outro e atualizam a cadeia de referências entre *sites*, de modo a gerarem uma rede conectada que viabiliza a busca recursiva de conteúdo.

Entre as modalidades analíticas sugeridas para o processamento de frações de interesse da atividade de Inteligência, estão as análises léxica, de conexões em rede social (*Social network analysis*), de sentimentos, de georreferenciamento e geoinferência, além da técnica de detecção de eventos.

A análise léxica efetua-se por testes estatísticos para contar a frequência de palavras, a distância entre palavras e outras características para detectar estruturas e padrões em frações do texto. É usada com mais frequência para determinar empiricamente a que se refere uma coleção de textos, por meio de palavras visivelmente super e sub-representadas, e as conexões entre as

palavras presentes na coleção de textos. A modalidade pode ser empregada para classificar documentos e agregar informações semelhantes.

A *Social network analysis* (SNA) envolve a identificação e a visualização de estruturas sociais. Baseia-se no trabalho multidisciplinar em Psicologia, Sociologia e Teoria dos Grafos da Matemática. Essa modalidade analítica busca revelar a natureza, a intensidade e a frequência dos relacionamentos estabelecidos, na pressuposição de que os laços sociais influenciam as crenças, os comportamentos e as experiências das pessoas. Por meio de algoritmos de aferição e mapeamento desses relacionamentos, a SNA tenta explicar e prever o comportamento dos indivíduos dentro da rede.

A análise de sentimento abarca a identificação, a extração e a enumeração da atitude do usuário em relação às informações que são por si fornecidas em um texto de formato livre. Com essa técnica, é possível, com base em uma coleção de textos (comentários ou postagens de rede social, por exemplo), revelar a predominância de sentimentos, positivos, negativos ou neutros, em relação a algum acontecimento, ou mesmo revelar concordância ou divergência de pontos de vista em relação a algum assunto.

Georreferenciamento e geoinferência são dois métodos utilizados para determinar a origem geográfica de uma mensagem postada na plataforma de rede social. O georreferenciamento vale-se do registro de coordenadas geográficas e é altamente

preciso; no entanto, caso o usuário tenha desativado o recurso de localização geográfica instalado no dispositivo, é possível, por geoinferência, considerar os metadados capturados para fazer inferências sobre a localização geográfica das postagens com consideráveis níveis de precisão.

A técnica de detecção de eventos baseia-se no processamento das mensagens postadas sobre eventos atuais, a fim de proceder com uma classificação conforme o tipo de evento (especificado ou não-especificado), a tarefa de detecção (retrospectiva ou detecção de novo evento) e o método de detecção (supervisionado ou não-supervisionado). A capacidade multimídia (imagens, áudios e vídeos) das plataformas de rede social favorece a consciência situacional e satisfaz a credibilidade do conhecimento produzido acerca do evento, de modo que os usuários da rede social passam a figurar também fontes de informação (*crowd-sourced information*).

A depender das informações disponíveis acerca de um evento de interesse, a detecção pode ser trabalhada para traçar perspectivas sobre um evento específico ou sobre uma categoria de eventos. Quando não há informações suficientes sobre um evento, toma-se por base marcos temporais para detectar fluxos de informações que conduzam à aferição de condições e de tendências sobre a ocorrência do evento.

Essas técnicas requerem o monitoramento de postagens em perfis de interesse na rede social, o agrupamento de fatos que

identificam tendências e a classificação dos eventos em diferentes categorias. Uma vez estabelecidas as categorias, é possível a aplicação de técnicas para recuperação e extração de informações, tais como filtragem de frações significativas, elaboração de consultas personalizadas, agrupamentos (*clustering*) de categorias e agregação de dados.

Após a captura, a seleção e a organização dos dados, conforme a técnica mais conveniente para o tipo de dado tratado e para a modalidade analítica empregada, cabe automatizar o processamento com técnicas da Ciências de Dados que envolvem o uso de mecanismos de Inteligência Artificial. Entre eles estão o Processamento de Linguagem Natural, o Aprendizado de Máquina, o Aprendizado Profundo e as Redes Neurais Artificiais.

O Processamento de Linguagem Natural (*Natural Language Processing – NLP*) envolve analisar, compreender e gerar respostas a fim de permitir a interação com sistemas computadorizados que recebem extratos de expressão da linguagem humana como insumo para processamento e, por vezes, para prover uma resposta ao emissor da mensagem de entrada. A NLP favorece a síntese e a tradução de textos, além de ser a tecnologia pilar dos sistemas de reconhecimento de voz, a exemplo dos *chatbots*. Para textos extraídos de postagens ou comentários em redes sociais, a NLP normalmente é empregada para analisar semanticamente frases emitidas sobre entidades (pessoas, lugares, organizações), conceitos (indicam uma ideia específica), temas (arranjos de conceitos) ou mesmo sentimentos.

O Aprendizado de Máquina (*Machine Learning* – ML) envolve a utilização de algoritmos para extrair informações de dados brutos e representá-los por meio de um modelo matemático, que se ajusta a novas circunstâncias e que detecta e extrapola padrões. ML se propõe a identificar padrões para gerar hipóteses a partir de dados com mínima intervenção humana. O computador aprende por meio de exemplos em abordagem supervisionada ou não-supervisionada. No Aprendizado supervisionado, o algoritmo de aprendizado (indutor) recebe uma massa de dados de treinamento para conceber um classificador que possa determinar quais dados exemplificativos fornecidos seriam classificados sob um rótulo. No Aprendizado não-supervisionado, o indutor verifica a massa de dados exemplificativa fornecida sem um rótulo especificado e se propõe a determinar um possível agrupamento (*clustering*).

Aprendizado Profundo (*Deep Learning*) é uma subárea da ML que emprega algoritmos para processar e simular o processamento feito pelo cérebro humano. Usa camadas com fórmulas matemáticas, que simulam o funcionamento de um neurônio, para processar dados, compreender a fala humana e reconhecer objetos visualmente. A informação é passada através de cada camada, de modo que o resultado do processamento da camada anterior seja o parâmetro de entrada para a próxima camada. Baseia-se no conceito de Redes Neurais Artificiais.

Redes Neurais Artificiais (*Deep neural networks* – DNNs) são redes multicamadas

que permitem a captura e a mineração de maiores volumes de dados, incluindo dados não-estruturados. DNNs visam a reconhecer padrões ocultos e correlações em dados brutos, para agrupá-los e classificá-los de forma contínua para a melhoria da capacidade cognitiva do sistema específico. Em virtude dessa aptidão das DNNs, o Aprendizado Profundo tornou-se o responsável por avanços em visão computacional, reconhecimento de fala, NLP e reconhecimento de áudio. DNNs podem se classificar em convolucional ou recorrente.

Redes Neurais Convolucionais contêm camadas de entradas, de convolução, de agrupamento, de saída e são conectadas a fim de cumprir com um propósito específico, tal como síntese ou conexão. Além da classificação de imagens e da percepção de objetos, as redes neurais convolucionais aplicam-se em áreas como previsão de cenários e NLP.

Redes Neurais Recorrentes se valem de informações sequenciais, a exemplo de uma sentença ou do registro de data e hora coletado por um sensor. As entradas de uma rede neural recorrente são interdependentes, e os resultados para cada elemento dependem da computação dos elementos precedentes. Esse tipo de rede neural é normalmente utilizado na previsão e na aplicação de séries temporais, na análise de sentimento e em outras aplicações baseada em dados textuais.

As abordagens analíticas de frações coletadas mais promissoras para a satisfação das atribuições da atividade

de Inteligência, ao se considerar a análise semântica dos dados que são coletados em plataformas de rede social, em maiores variedade e volume, ou seja, preponderantemente aqueles no formato textual e imagens com texto embutido, são a detecção de eventos e a conjunção de Processamento de Linguagem Natural associado ao Aprendizado de Máquina via Redes Neurais Artificiais.

Abordagens práticas de inteligência de dados de redes sociais digitais

As técnicas da Ciência de Dados ganham importância no desenvolvimento de soluções das áreas de Segurança, de Defesa e de Inteligência, em especial pelos amplos volume e variedade dos dados coletados de plataformas de redes sociais. Ao explorar a miríade de informações, é possível encontrar menções a atividades de grupos que atentem contra a ordem pública e contra a segurança da sociedade e do Estado. Para cumprir com a oportunidade na difusão do conhecimento, é necessário se pensar na automação da extração das informações, de modo que se detecte, com a máxima antecipação possível, uma ameaça sinalizada por comentário ou texto publicado.

Entre as aplicações de inteligência de dados de redes sociais está a detecção da localização geográfica dos usuários por meio da publicação no perfil. O resultado pode ser útil para revelar eventos ou atividades ocorridas em locais específicos. Por exemplo, potenciais planos de terroristas podem considerar como alvos áreas geográficas específicas.

Extrair a localização dos usuários com base em postagens de mídia social ou em metadados de rede social também pode ajudar, uma vez que nem todos os usuários declaram ou alguns conseguem forjar sua localização no perfil da plataforma de rede social.

Ao se considerar os metadados sobre a localização dos usuários, pode-se treinar um classificador que preveja a localização de qualquer usuário e, portanto, viabilize geoinferência. O classificador pode captar diferenças sutis na linguagem (dialetos) e nos tipos de entidades mencionadas. A localização do usuário pode ser estimada ao se submeter ao classificador um conjunto de mensagens perturbadoras publicadas, caracterizadas como discurso de ódio ou como incitação a crimes. Ainda que o usuário tente forjar uma localização, ao declará-la explicitamente no perfil pessoal, o classificador pode ser usado para detectar declarações falsas, uma vez que se baseará nos metadados da publicação.

Hecht *et alii* (2011) conduziram experimentos de Aprendizado de Máquina para identificar a localização de um usuário ao verificar apenas sobre o que o usuário publicou no Twitter, ou seja, em um esforço de geoinferência. Os cientistas demonstraram que a localização geográfica do usuário pode ser determinada automaticamente com precisão razoável, ao indicar que os usuários revelam implicitamente informações de localização, mesmo que inconscientemente. Essa constatação sugere implicações éticas e legais para serviços baseados em localização e pode

levantar questões acerca da privacidade dos usuários do serviço.

Outra abordagem refere-se à análise semântica textual. A análise de um texto extraído de uma fonte pode revelar tendências e vieses propagados pelo veículo de informações. Kaati *et alii* (2016) aplicaram a técnica a sítios da Internet de mídia sueca com expressões de repúdio em desfavor ao acolhimento de imigrantes. Procedeu-se a um filtro para detecção de narrativas que continham estereótipos xenófobos e conspiratórios. Por meio da ferramenta de análise de texto *Linguistic Inquiry and Word Count* (LIWC²²), com base no léxico sueco presente em um conjunto de dicionários, processaram narrativas xenófobas capturadas em *sites* tradicionais e em alternativos. Os resultados indicaram uma divergência estatisticamente significativa na linguagem entre os *sites* de mídia convencional e os *sites* alternativos críticos.

A detecção de emoções e a análise de sentimentos, ambos os recursos de Processamento de Linguagem Natural, aplicadas a publicações em redes sociais representam técnicas de interesse da Inteligência. A detecção de reações de consternação, raiva ou desapontamento é de particular interesse. Classificadores de emoção (incluindo raiva e tristeza) foram testados em dados de *blogs* (GHAZI *et alii*, 2010), e em dados de plataforma unificada de hospedagem de diários e de periódicos divulgados na Internet (KESHTKAR; INKPEN, 2009).

Mensagens de ódio a países podem ser de autoria de potenciais perpetradores de ameaças terroristas. Combinada com a detecção de tópicos, a detecção de sentimentos pode levar a uma indicação mais precisa das ameaças em potencial. A detecção de discursos de desânimo ou indiferença em publicações pode sugerir a autoria por pessoas que nutrem tendências suicidas ou jovens que não têm um senso de pertencimento e podem ser tentados a aderir a atividades extremistas ou terroristas. Essa análise pode ser combinada com *Social Network Analysis*, e um usuário pode ser sinalizado como potencialmente perigoso quando houver registros de relacionamento com indivíduos suspeitos já identificados.

Técnicas de análise de sentimento também podem ser utilizadas para detectar opiniões sobre eventos sociais e políticos. Colbaugh e Glass (2010) desenvolveram estudo de caso que envolveu a estimativa do sentimento público dos indonésios em relação aos atentados a hotéis em julho de 2009 em Jacarta, capital da Indonésia.

Nos últimos anos, organizações terroristas, como o Estado Islâmico no Iraque e *al-Sham* (ISIS), aumentaram suas interações em plataformas de redes sociais com vistas a recrutar e a promover radicalização de cidadãos de países ocidentais. Rowe e Saif (2016) examinaram os hábitos em plataforma de rede social de usuários que se radicalizaram. Os pesquisadores definiram um conjunto de contas na plataforma Twitter associadas a publicações referentes ao conflito na Síria.

22 LIWC é um *software* de análise de texto que organiza palavras em categorias derivadas de gramática e de psicologia.

Então, ao contemplar os seguidores dessas contas, produziram uma lista de 154 mil usuários que viviam na Europa. Dessa lista, coletaram 104 milhões de postagens com o objetivo de examinar o comportamento do usuário antes e depois da radicalização.

Rowe e Saif (2016) avaliaram os conteúdos compartilhados e os padrões linguísticos dos usuários, a fim de determinar se eles eram favoráveis ou contrários à ideologia difundida pelo ISIS. Para a análise linguística, considerou-se um léxico com termos de exaltação favorável aos ideais do ISIS. Os resultados da análise demonstraram que o uso de termos favoráveis ao ISIS aumenta dramaticamente após a radicalização.

Abordagem pragmática complementar tangencia a consecução da consciência situacional acerca de evento ou conjuntura. Yin *et alii* (2015) implementaram um sistema que extraiu informações de publicações de usuários na plataforma Twitter (*tweets*) durante diversos desastres e crises ocorridas em 2010 e 2011 na Austrália e na Nova Zelândia. Os dados continham 66 milhões *tweets* de aproximadamente 2,51 milhões de perfis distintos que cobriam uma variedade de desastres e incidentes de segurança, entre eles o ciclone tropical Ului (março de 2010), as tempestades em Brisbane (junho de 2010), o atentado perpetrado por um atirador em Melbourne (junho de 2010), os terremotos de Christchurch (setembro de 2010 e fevereiro de 2011), o incidente que envolveu aviões Qantas A380 (novembro

de 2010), as inundações de Brisbane (janeiro de 2011) e o ciclone tropical Yasi (fevereiro de 2011). Por meio de recursos lexicais, o sistema buscou identificar denominadores comuns para os incidentes inesperados, a fim de estabelecer uma classificação que subsidiasse a avaliação de impacto do incidente.

Nunes *et alii* (2016) desenvolveram um sistema operacional capaz de detectar ameaças cibernéticas em sites de mídia social hospedados em *Darknet*²³. O sistema implementou um *web crawler*, um analisador sintático e um classificador. Os pesquisadores desenvolveram um modelo preditivo de Aprendizagem supervisionada que considera algoritmos para tratar problemas de classificação, a fim de determinar categorias, e de regressão, para definir um valor numérico indicativo de escore. Essa abordagem alcançou uma pontuação de confirmação na ordem de 0,92 em plataformas de transações ilegais e 0,8 em fóruns de discussão relacionados a ações para comprometer sistemas (*hacking*).

Thorleuchter e Van Den Poel (2013) investigaram a proteção de projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) contra a espionagem. Os pesquisadores desenvolveram um sistema de identificação de padrões textuais semânticos para representar tecnologias e correspondentes campos de aplicação tidos como de alta relevância para a estratégia de uma organização.

23 *Darknet* é o termo de referência ao ambiente da Internet, acessível por *software* específico, onde as comunicações prezam pela manutenção do anonimato, em especial por oferecer plataformas de transação de produtos ilegais, como armas, drogas e órgãos humanos. Entre as plataformas, estão Empire Market, Icarus Market, DarkOde Reborn, Deep Sea Market, The Versus Project, Canada HQ, Monopoly Market, ToRRéZ Market e Hydra Market.

Nessa pesquisa, os padrões semânticos foram usados para estimar os custos organizacionais provocados pelo vazamento de informações para cada projeto. Uma abordagem de mineração de dados em fontes de conhecimento científico na Internet foi conduzida para identificar a distribuição do conhecimento em tecnologias estratégicas em escala mundial. Essa informação foi usada para estimar a probabilidade de ocorrer um vazamento de informações. Uma metodologia de avaliação de risco veio calcular o risco de vazamento de informações para cada projeto.

Os pesquisadores concluem a pesquisa com um estudo de caso que se propõe a estimar o risco de vazamento de projetos de pesquisa de tecnologias da área de Defesa, que é de particular interesse para a espionagem. No geral, a metodologia proposta se mostrou exitosa no cálculo do risco de vazamento de informações dos projetos de Defesa. Logo, demonstraram que é possível estabelecer o gerenciamento de risco de espionagem para auxiliar na proteção de uma organização que considera estratégicos os esforços em P&D.

Em abordagem alternativa, Zhou *et alii* (2011) associaram imagens e descrições feitas sobre elas em forma de palavras de marcação (*tags*) para definir um *framework*²⁴ probabilístico de recomendação de *tags* complementares que possam rotular imagens sugeridas como de interesse para alguma necessidade de acompanhamento.

Imagens e legendas de texto associadas podem ser coletadas em postagens de redes sociais, onde é popular a marcação colaborativa de imagens em forma de comentários ou por meio do uso de recurso que adiciona textos às imagens publicadas.

Considerações finais

O presente artigo apresentou aplicações associadas de técnicas da Ciência de Dados que demandam o aperfeiçoamento constante para a produção de conhecimentos de Inteligência, a fim de dar conta das transformações pelas quais a sociedade passou nos últimos vinte anos. As abordagens práticas de inteligência de dados de redes sociais digitais buscaram apresentar a viabilidade do emprego de técnicas da Ciência de Dados para solucionar demandas comuns no cotidiano da atividade de Inteligência. Entre essas técnicas, estão mineração de dados, geoinferência, Aprendizado de Máquina, Processamento de Linguagem Natural, análise textual, análise de sentimentos, *Social Network Analysis*, identificação de padrões semânticos e construção de um sistema de recomendação.

As pesquisas científicas relatadas apresentaram evidências da aplicação das técnicas referenciadas em diversos objetos e situações de interesse da atividade Inteligência. A prática recorrente na produção de conhecimento de inteligência nos órgãos congêneres aponta para a adoção das técnicas não só para

24 Um *framework* define uma arquitetura para uma família de subsistemas e oferece os construtores básicos para criá-los. Também são explicitados os lugares ou pontos de extensão (*hot-spots*) nos quais adaptações do código devem ser feitas para funcionamento específico de determinados módulos (BUSCHMANN *et alii*, 1996).

automatizar grande parte do trabalho do profissional de Inteligência, mas, sobretudo, para permitir analisar redes sociais digitais, o que seria impossível sem essas técnicas.

A evolução de tecnologias de comunicação móvel e de computação pervasiva favorecem a intensidade na adoção e no uso de plataformas de redes sociais. Essa constatação sugere que novas pesquisas devem se esforçar no desenvolvimento de novos algoritmos e métodos baseados em Ciência de Dados e Inteligência Artificial.

A Ciência de Dados, por ter como finalidade produzir conhecimento (a partir de dados) para a tomada de decisão, guarda uma identidade com a ideia de *actionable intelligence*, de sorte que,

como conjunto de métodos e técnicas, é essencial para analisar redes sociais digitais. A viabilidade da análise de dados de redes sociais é potencializada pelo emprego de Aprendizado de Máquina e de Processamento de Linguagem Natural contidos na Ciência de Dados. A Ciência de Dados favorece a geração de *actionable intelligence* como nenhum outro ferramental. Logo, é necessária a criação de condições para o aprimoramento do uso sistemático de técnicas da Ciência de Dados para que o conhecimento de Inteligência trate de todos os temas relevantes e para que as análises produzidas sejam cada vez mais tidas como imprescindíveis ao Processo Decisório Nacional.

Referências

AMBROS, Christiano; LODETTI, Daniel. Vieses cognitivos na atividade de Inteligência: conceitos, categorias e métodos de mitigação. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília, n. 14, p. 9-34, dez. 2019.

ANANTHANARAYANAN, Rajagopal; ESSER, Steven; MODHA, Dharmendra; NDIRANGO, Anthony; SHERBONDY, Anthony; SINGH, Raghavendra. Cognitive Computing. *Communications of the ACM*, v. 54, p. 62-71, 2011. Disponível em: <http://cacm.acm.org/magazines/2011/8/114944-cognitive-computing/fulltext>. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL, *Lei nº 9.883*, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9883.htm. Acesso em: 01 out. 2021.

_____. *Decreto nº 4.376*, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4376.htm. Acesso em: 01 out. 2021.

_____. *Decreto nº 8.793*, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Brasília, DF: Presidência da República, [2016a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm. Acesso em: 01 out. 2021.

_____. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. *Doutrina Nacional de Inteligência: fundamentos doutrinários*. Brasília: ABIN, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/Col3v58.pdf>. Acesso em: 01 out. 2021.

_____. *Decreto nº 10.445*, de 30 de julho de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Agência Brasileira de Inteligência e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10445.htm. Acesso em: 1º out. 2021.

BURLINGAME, Noreen; NIELSEN, Lars. *A Simple Introduction to Data Science*. Wickford, New Street Communications, 2012.

BUSCHMANN, Frank; MEUNIER, Régine; ROHNERT, Hans; SOMMERLAD, Peter; STAHL, Michael. *Pattern-Oriented Software Architecture - A System of Patterns*. New York-NY: John Wiley and Sons, 1996.

CLARKE, Roger. Information technology and dataveillance. *Communications of the ACM*. v. 31, n. 5, p. 498-512, 1988. Disponível em: <http://www.rogerclarke.com/DV/CACM88.html>. Acesso em: 01 out. 2021.

COLBAUGH, Richard; GLASS, Kristin. Estimating sentiment orientation in social media for intelligence monitoring and analysis. *IEEE International Conference on Intelligence and Security Informatics (ISI)*, p. 135-137, 2010. Disponível em: https://www.scss.tcd.ie/Khurshid.Ahmad/Research/Sentiments/K_Teams_Buchraest/05484760.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

GANTZ, John; REINSEL, David. *Extracting Value from Chaos*, Framingham: International Data Corporation. 2011. Disponível em: https://www.whizpr.be/upload/medialab/21/company/IDC_1142.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

GHAZI, Diman, INKPEN, Diana; SZPAKOWICZ, Stan. *Hierarchical versus flat classification of emotions in text. Proceedings of the NAACL HLT 2010 workshop on computational approaches to analysis and generation of emotion in text*. Association for Computational Linguistics, p. 140-146, 2010. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.5555/1860631.1860648>. Acesso em: 01 out. 2021.

GILLILAND, Anne J. *Introduction to Metadata*. 3ª ed. Los Angeles, Getty Research Institute, 2016. Disponível em: <http://www.getty.edu/publications/intrometadata/>. Acesso em: 01 out. 2021.

HAN, Jiawei; KAMBER, Micheline; PEI, Jian. *Data Mining: Concepts and Techniques*. 3ª ed. Waltham, Morgan Kaufmann Publishers, 2012.

HAYASHI, Chikio. What is Data Science? Fundamental Concepts and a Heuristic *Example*. In: *Data Science, Classification, and Related Methods*. Studies in Classification, Data Analysis, and Knowledge Organization. Tokyo, Springer, 1998.

HECHT, Brent; HONG, Lichan; SUH, Bongwon; CHI, Ed H. Tweets from Justin Bieber's heart: The dynamics of the location field in user profiles. In *Proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems (CHI '11)*. Vancouver: Canada. ACM. p. 237-246, 2011. Disponível em: https://www-users.cs.umn.edu/~bhecht/publications/bhecht_chi2011_location.pdf. Acesso em: 19 out. 2021.

KAATI, Lisa; SHRESTHA, Amendra; COHEN, Katie; LINDQUIST; Sinna. *Automatic detection of xenophobic narratives: A case study on swedish alternative media*. *IEEE Conference on Intelligence and Security Informatics (ISI)*. Tucson: USA. IEEE. 2016. Disponível em: https://www.foi.se/download/18.7fd35d7f166c56ebe0bffd8/1542623691578/Automatic-detection-xenophopic_FOI-S--5655--SE.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

KESHTKAR, Fazel; INKPEN, Diana. *Using Sentiment Orientation Features for Mood*

Classification in blogs. IEEE International Conference on Natural Language Processing and Knowledge Engineering. Dalian: China. IEEE. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/224076625_Using_sentiment_orientation_features_for_mood_classification_in_blogs. Acesso em: 01 out. 2021.

KELLEHER, John D; TIERNEY, Brendan. *Data Science*, 1ª ed. Cambridge, MIT Press, 2018.

LOWENTHAL, Mark. *Intelligence: from secrets to policy*. 8ª ed. Washington-DC, CQ Press, 2019.

NUNES, Eric; DIAB, Ahmad; GUNN, Andrew; MARIN, Ericsson; MISHRA, Vineet; PALIATH, Vivin; ROBERTSON, John; SHAKARIAN, Jana; THART, Amanda; SHAKARIAN, Paulo. *Darknet and Deepnet mining for proactive cybersecurity threat intelligence*. 2016. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1607.08583>. Acesso em: 01 out. 2021.

O'NEIL, Cathy. *Weapons of Math Destruction: how big data increases inequality and threatens democracy*. New York, Crown Publishers, 2016.

ROWE, Matthew; SAIF, Hassan. *Mining pro-isis radicalisation signals from social media users. Proceedings of the Tenth International AAI Conference on Web and Social Media (ICWSM 2016)*. Cologny: Germany. AAI. p. 329–338, 2016. Disponível em: <http://oro.open.ac.uk/48477/>. Acesso em: 01 out. 2021.

RUSSELL, Stuart Jonathan; NORVIG, Peter. *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. 4ª ed. Global edition. Hoboken, Pearson, 2021.

SHERMAN, Chris; PRICE, Gary. *The invisible web: uncovering information sources: search engines can't see*. 7ª ed. Medford, CyberAge Books, Information Today, Inc., 2001.

THORLEUCHTER, Dirk; VAN DEN POEL, Dirk. Protecting research and technology from espionage. *Expert Systems with Applications*. Elsevier. v. 40, issue 9, p. 3432-3440. 2013. Disponível em: http://wps-feb.ugent.be/Papers/wp_12_824.pdf Acesso em: 1º out. 2021.

WANG, Yingxu; ZHANG, Du; LATOMBE, Jean-Claude; KINSNER, Witold. Advances in the Fields of Cognitive Informatics and Cognitive Computing. *In: Advances in Cognitive Informatics and Cognitive Computing*. Stanford, Springer, 2010.

YIN, Jie; LAMPERT, Andrew; CAMERON, Mark; ROBINSON, Bella; POWER, Robert. Using social media to enhance emergency situation awareness. *International Joint Conference on Artificial Intelligence* Buenos Aires: Argentina. IEEE. v. 27, p. 52–59, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/280829031_Using_Social_Media_to_Enhance_Emergency_Situation_Awareness_Extended_Abstract. Acesso em: 01 out. 2021.

ZHOU, Ning; CHEUNG, William K.; QIU, Guoping; XUE, Xiangyang. A hybrid probabilistic

model for unified collaborative and content-based image tagging. *IEEE Transactions on Pattern Analysis and Machine Intelligence*. IEEE. v. 33, p. 1281–1294, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/224196190_A_Hybrid_Probabilistic_Model_for_Unified_Collaborative_and_Content-Based_Image_Tagging. Acesso em: out. 2021.

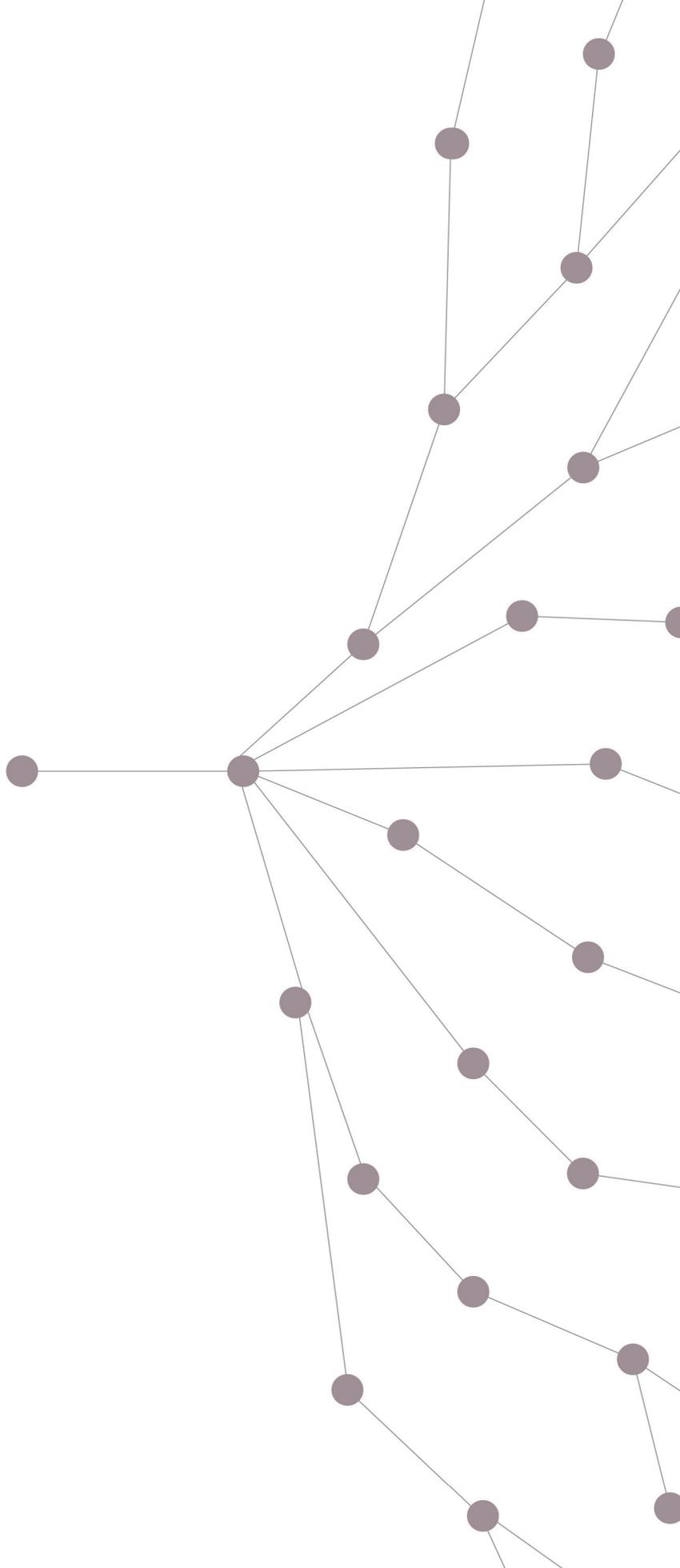
CIÊNCIA DE DADOS E PRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS DE INTELIGÊNCIA POTENCIAL DA ANÁLISE DE DADOS DE REDES SOCIAIS DIGITAIS PARA A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Artigo recebido em 31 ago. 2021

Aprovado em 13 set. 2021

Artigo

4



PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA O TRABALHO INTEGRADO EM CENTROS DE INTELIGÊNCIA

Gustavo Ferreira *

Resumo

O chamado ciclo de Grandes Eventos, vivenciado no Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI, fomentou um processo de integração em inteligência entre as forças federais de segurança, materializado na montagem dos Centros de Comando e Controle. Comparativo histórico revela estreita vinculação conceitual entre as estruturas de integração brasileiras e os *Fusion Centers* norte-americanos, concebidos, prioritariamente, para a prevenção e combate ao terrorismo após os atentados de 11/09. Terminadas as Olimpíadas de 2016, se faz necessário repensar paradigmas e a própria efetividade dos centros de integração em segurança pública.

Palavras-chave: *fusion center*, grandes eventos, integração.

PERSPECTIVES AND CHALLENGES FOR INGRATED WORK IN INTELLIGENCE CENTERS

Abstract

The so-called cycle of Major Events, experienced in Brazil in the first two decades of 21st century, fostered an Intelligence integration process among federal security forces, embodied in the construction of the Command and Control Centers. A historical comparison reveals a close conceptual linking between Brazilian integration structures and North American Fusion Centers, conceived primarily for the prevention of and fighting against terrorism post 9/11 attacks. After the 2016 Olympics, one should necessarily reconsider paradigms and the effectivity of public security integration centers itself

Keywords: *Fusion Center. Major Events. Integration.*

PERSPECTIVAS Y RETOS PARA EL TRABAJO INTEGRADO EN CENTROS DE INTELIGENCIA

Resumen

El llamado ciclo de Grandes Eventos, que Brasil ha vivido en las dos primeras décadas del siglo XXI, fomentó un proceso de integración en Inteligencia entre las fuerzas federales de seguridad, que se

* Oficial de Inteligência.

materializó en la ejecución de dos Centros de Comando y Control. Una comparación histórica revela un estrecho enlace conceptual entre las estructuras de integración brasileñas y los Fusion Centers norteamericanos, prioritariamente concebidos, para la prevención y la lucha contra el terrorismo tras los atentados de 11/09. Después de finalizadas las Olimpiadas de 2016, es necesario repensar paradigmas y la propia eficacia de los centros de integración en seguridad pública.

Palabras clave: *Fusion Center. Grandes Eventos. Integración..*

Introdução

A palavra integração recorrentemente ecoa nos gabinetes de gestores órgãos de segurança pública, de defesa e de inteligência no Brasil como um ideal a ser atingido. O tema é percebido como elementar por operadores de segurança em sentido amplo, como solução para se fazer frente a ameaças à sociedade e também se reverbera em discursos políticos, sobretudo como fórmula para se erradicar a criminalidade. A construção argumentativa em torno da ideia de integração entre as forças segurança está intimamente relacionada à trajetória dos entes públicos brasileiros ao longo da preparação dos esquemas de segurança para os grandes eventos que o Brasil sediou nas duas primeiras décadas do século XXI.

O desafio de garantir segurança de eventos da magnitude de uma Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos expôs o Brasil às atenções da comunidade internacional. Ao mesmo tempo que aspectos positivos da cultura e de símbolos identitários brasileiros eram desejavelmente projetados aos olhos do mundo, vulnerabilidades também eram massivamente veiculadas. Entre as fragilidades apontadas estava o tópico segurança. O principal problema dizia respeito à capacidade de o Brasil conseguir fazer frente à ameaça terrorista. É certo que o terrorismo é flagelo real em várias partes do mundo e é exemplificado, principalmente, na forma de ataques individuais de extremistas

de diferentes orientações religiosas e políticas e, também, de atentados de grandes dimensões de planejamento e execução. No Brasil, porém, o fenômeno, a despeito da especialização que se desenvolve em meio à academia e a operadores de segurança, ainda é algo pouco tangível e, por vezes, distante do imaginário de violência no Brasil¹. Essa aparente percepção de baixa experiência de autoridades brasileiras frente a crises relacionadas ao terrorismo gerava temores quanto à efetividade do aparato de segurança nacional para prevenir a atividade terrorista.

Ao mesmo tempo, o Brasil convive com problemas da ordem de segurança pública que, de forma inversa ao terrorismo, estão longe da experiência cotidiana dos países desenvolvidos, são vívidos no imaginário do brasileiro e representam risco real e imediato à estabilidade institucional. Facções criminosas de atuação nacional como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e Comando Vermelho são capazes de agir em diferentes estados, de se articular dentro e fora dos presídios, de ameaçar a sociedade e de afrontar o Poder Público. Outros exemplos são os incidentes de criminalidade urbana corriqueiros, como roubos, homicídios, latrocínios e toda sorte de crimes contra a pessoa e contra o patrimônio.

Somam-se, às ameaças à segurança, as adversidades gerenciais que se colocavam no caminho dos planejadores da segurança dos grandes eventos. A despeito da existência do planejamento estratégico em

¹ Pesquisa do Ipea, de 2011, projetava o crime organizado como a ameaça mais percebida pelos brasileiros (54%), enquanto o terrorismo ficou na última posição entre as ameaças sugeridas (29%, sexta posição).

meio à burocracia brasileira, reconhecida por Candeas (2014), subsistem as perguntas “Por que se tem a impressão de descontinuidade, improvisação, descoordenação setorial e de falta de planejamento? Como integrar e articular, de forma sistemática, pensamento, planejamento e gestão estratégicos?” (CANDEAS, 2014). A indagação, em alguma medida, também era compartilhada por governos estrangeiros, organismos internacionais, mídia, além da própria população.

No esteio das ameaças, questionamentos e incertezas, a experiência norte-americana de integração acenava como modelo viável para garantir segurança aos grandes eventos. Estabelecidos após os debates sobre causas e consequências dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, os *Fusion Centers* passaram a servir de exemplo para a integração das agências brasileiras e toda a construção institucional necessária, articuladas pela então Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE).

Para se legitimar os esforços de viabilização dos grandes eventos junto à opinião pública e, também, para catalisar providências da administração, difundiu-se amplamente um ideal de legado. A integração em segurança pública e toda a estrutura montada a seu serviço seriam, portanto, um benefício a ser deixado para a população.

Findo o ciclo de grandes eventos, constata-se que foi atingido o objetivo principal: garantir a realização dos eventos em segurança. Os centros de

comando e controle, bem como o que se entendia por integração, foram efetivos. Especificamente, as agências atuaram de forma coordenada em prol de afastar a ameaça terrorista e evitar incidentes de grandes proporções. Ao mesmo tempo que representa o êxito de um trabalho, o fim desse período também sinaliza desafios à aplicabilidade do legado da integração em proveito do assessoramento a autoridades no campo da segurança pública, visando a mitigar ameaças previstas na Política Nacional de Inteligência (PNI).

O presente estudo se destina a uma breve análise desse desafio. Centramo-nos na comparação, como estudo de caso, entre as realidades norte-americana e brasileira e na influência exercida da primeira sobre a segunda. Como consequência, nossa exploração permitiu lançar luzes sobre o processo de formação dos centros de integração em inteligência no País, traçar um cenário atual e projetar eventuais necessidades de aperfeiçoamento. Para tanto, abordamos o fenômeno do isomorfismo institucional como modelador de soluções face a ameaças e incertezas; a evolução dos atuais *Fusion Centers* nos Estados Unidos como resposta à ameaça terrorista pós-11/09; os esforços de integração em segurança no Brasil como preparação para os grandes eventos e os desafios atualmente impostos à aplicação de centros de integração na segurança pública.

A abordagem, exploratória, também visa a contribuir para o debate e à sistematização de conhecimentos sobre a chamada integração em inteligência. Constatou-se, em nossas investigações, exiguidade de

bibliografia sobre o tema. O fato pode ser explicado, em alguma medida, ao pouco distanciamento histórico dos fatos, uma vez que um curto intervalo de tempo nos separa da deflagração do fenômeno. Também concorre para a baixa produção a especificidade técnica do assunto, ainda majoritariamente restrito a operadores de segurança.

Isomorfismo institucional: ameaças, incertezas e moldagens

Vasconcelos (2018) atenta para a ocorrência de um isomorfismo institucional no processo de preparação para os grandes eventos e nos indica DiMaggio e Powell para ajudar a explicar a natureza da aproximação das experiências brasileira e norte-americana na formação de seus centros de integração em inteligência. Ao investigar as causas da burocratização e da racionalização, os autores se deparam com elementos que causam mudanças no meio corporativo, tornando organizações mais parecidas do que diferentes nos cenários competitivos, “sem necessariamente as tornar mais eficientes” (DIMAGGIO & POWEL, 2005). Tais elementos se relacionam a incertezas que inibem a prevalência pela variação e levam à busca pela sobrevivência na “homogeneidade em termos de estrutura, cultura e resultados”.

A base teórica dessa homogeneização é identificada por DiMaggio e Powell no conceito de isomorfismo institucional, explorado por Hannan e Freeman (1977), Meyer (1979) e Fennel (1980), a partir da construção de Hawley (1968) (Vasconcelos, 2018 p. 27). Para este último,

o isomorfismo

(...) constitui um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. Na esfera populacional, tal abordagem sugere que as características organizacionais são modificadas na direção de uma compatibilidade crescente com as características do ambiente; o número de organizações em uma população é função da capacidade de sustentação do ambiente; e a diversidade de configurações organizacionais é isomórfica à diversidade ambiental (*apud* DIMAGGIO & POWEL, 2005, p. 3).

Di Maggio e Powell (2005) avançam no aprofundamento da variante institucional do isomorfismo, afirmando sua manifestação em três grupos de mecanismos: coercitivos (pressões de outras organizações), normativos (influência de profissionais para poderem exercer suas funções) e miméticos (imitação devido à incerteza).

Para o nosso estudo, isolamos o isomorfismo institucional mimético como processo fundamental na formação dos *Fusion Centers*, nos EUA, e dos centros de integração empregados nos grandes eventos, no Brasil, conforme apontado por Vasconcelos (2018). Em ambos os casos, como veremos adiante, a imitação é induzida pela incerteza, contextualizada por March e Olsen (*apud* DIMAGGIO & POWEL, 2005), como a) compreensão insuficiente de tecnologias organizacionais e b) metas ambíguas ou incerteza simbólica criada pelo ambiente.

Dimaggio e Powell fixam quatro hipóteses

preditoras de mudanças isomórficas miméticas. As duas primeiras se referem ao nível organizacional. As restantes, ao nível de campo, como a seguir:

- Quanto mais incerto o relacionamento entre meios e fins, maior a probabilidade de a organização moldar-se em outras organizações que considera bem-sucedidas.
- Quanto mais ambíguas as metas de uma organização, maior o grau em que esta se moldará a outras organizações que considera bem-sucedidas.
- Quanto menor o número de alternativas visíveis de modelos organizacionais em um campo, maior a taxa de isomorfismo nesse campo.
- Quanto mais incertas são as tecnologias ou ambíguas as metas de um campo, maior a taxa de mudança isomórfica.

Vale ressaltar que nossa análise recai sobre o processo de formação dos centros de integração gestados ao longo do ciclo dos grandes eventos. Portanto, o presente recorte não contempla análise das características essenciais dos órgãos, mas sim sua capacidade de atuação integrada enquanto constituinte do grupo interagências. Desconsideramos qualquer efeito da incerteza sobre as instituições que compuseram aqueles centros e as que compõem outras experiências de integração, comando e controle.

O processo de integração de agências nos EUA

Nos Estados Unidos, a gênese da integração em inteligência para defesa e

segurança remonta ao período da guerra fria, sendo remodelada com o advento da guerra ao terror empreendida na administração George W. Bush (CONDE, 2015). Os arranjos após a Segunda Guerra Mundial resultaram na conformação de dois grandes blocos, cada um sob a influência das duas grandes potências que emergiram do conflito. De um lado, os Estados Unidos, liderando ideológica e militarmente os países alinhados ao capitalismo e tendo como uma de suas expressões a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), fundada em 14 de abril de 1949. De outro lado, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) ou União Soviética, encabeçando o Pacto de Varsóvia, firmado em 14 de maio de 1955, acordo de defesa mútua e de não agressão, que agrupava os países da Europa Oriental alinhados aos soviéticos.

A Guerra Fria

Para medir forças e testar suas respectivas influências sobre seus respectivos blocos, as duas grandes potências, donas de arsenais nucleares com potencial de destruir o planeta em um único movimento, patrocinavam ou, ao menos, simpatizavam com interesses regionais que se opusessem, em algum grau, à lógica de alianças da potência adversária. Assim, enquanto em um primeiro nível as duas nações se entrincheiravam em suas fronteiras continentais e utilizavam seus potenciais bélicos como instrumento de dissuasão recíproca, em um segundo nível extravasavam suas rivalidades em confrontos indiretos envolvendo aliados ou países satélites de seus interesses ou da lógica de antagonismos entre os

dois blocos. Conformavam, assim, um condomínio de poder em que disputavam espaços (SARAIVA, 1997).

À exceção do período considerado mais “quente”, em que as duas potências estiveram dentro do teatro de operações de uma “sucessão de crises que embalou as relações internacionais da guerra fria entre 1947 e 1955” (SARAIVA, 1997), as duas nações se opuseram dentro de uma lógica de dissuasão que abrange conceitos de coexistência pacífica (1947-1968) e *détente* (1969-1979), confrontando-se ideologicamente por meio de retórica e propaganda, ao mesmo tempo em que mantinham seus complexos militares estacionados, sem investidas bruscas um contra o outro. Ao longo do período, ambos os países emitiram sinais recíprocos de não agressão, por meio dos canais político-diplomáticos e, também, vislumbravam oportunidades econômicas em um ambiente de gradual flexibilização de interesses.

O WWMCCS

Apesar da concertação entre EUA e URSS para que as duas potências não mergulhassem em um conflito de proporções apocalípticas, subsistiam desconfianças de que um lado pudesse inadvertidamente atacar o outro com bombas atômicas. Como estratégia de defesa a um ataque do inimigo, os EUA dedicaram parte da capacidade de seu complexo industrial militar ao desenvolvimento de uma rede que fizesse frente às emergências de um ataque nuclear externo. Durante a administração Kennedy (1961-1963), em pleno período

de conformação da coexistência pacífica e ainda vivendo as repercussões das crises da guerra fria em que as potências nucleares se envolveram diretamente, como a crise dos mísseis de 1962, desenvolveu-se o chamado *Worldwide Military Command and Control System* (WWMCCS), efetivado em 1966.

O projeto, cujo principal articulador foi o então secretário de defesa Robert McNamara (SCHLOSSER, 2015), no cargo entre 1961 e 1968, fazia referência a um sistema que, em síntese, deveria integrar as Forças Armadas, sob o comando do presidente e coordenação entre as Forças. Deveria contar com estrutura de comunicações entre diversas unidades e com o Centro Nacional de Comando Militar, designado como instância centralizadora de decisões táticas no caso de uma guerra nuclear.

Pronunciado em inglês como Wimex, o WWMCCS foi definido pelo Controlador geral do Governo do Estados Unidos, do *Government Accountability Office* (GAO), em relatório de 14 de dezembro de 1979, em tradução livre, como

(...) um arranjo de pessoal, equipamentos (incluindo máquinas e software para processamento automatizado de dados (ADP)), comunicações, estrutura e procedimentos empregados para planejamento, direção, coordenação e controle de atividades operacionais de força militares dos EUA. O WWMCS e seu componente prioritário, o Sistema Nacional de Comando Militar, são elementos essenciais da segurança nacional dos EUA. O WWMCS é encarregado de prover ao Presidente e ao Secretário de Defesa meios para: receber informes e informações

de inteligência; aplicar recursos de departamentos militares; direcionar os comandos unificados e específicos.

Entendia-se que a unidade deveria ser a mais centralizada e eficaz possível, tendo o presidente acesso ao disparo de armas nucleares, respeitada a compartimentação necessária. Ao mesmo tempo, deveria permitir alguma descentralização que viabilizasse ações de instâncias intermediárias de decisão. Dessa forma, o WWMCCS teria que garantir segurança, rapidez, capilaridade e centralidade ao fluxo de informações. Outra demanda era a integração tecnológica, que incluía redes de satélites e sensores estáticos e móveis, como aeronaves e embarcações. Por fim, o sistema também abarcaria todo um protocolo de ação para o instante imediato à detecção de ataques nucleares. Faziam parte do planejamento a transferência de todos os comandos militares para dispositivos móveis e a transferência do dignitário norte americano e de todas as funções da Casa Branca para locais afastados, como bases móveis ou *bunkers* ainda a serem construídos.

Dentro do projeto, concebeu-se uma complexa rede de comunicação digital baseada em nós de rede e blocos, de modo a possibilitar vários caminhos para as mensagens, que convergiriam a um único ponto final. Se algum fluxo de comunicação fosse interrompido, a integridade da mensagem e seu respectivo direcionamento permaneceriam garantidos. Um dos legados do sistema de comunicações projetado para o WWMCCS alcançou a esfera civil, servindo de base conceitual para a rede mundial de computadores, conhecida como internet

(SCHLOSSER, 2015, p. 320).

Os avanços conceituais e projetos sofisticados de mobilização, no entanto, conviviam com falhas e descrenças quanto a eficiência do WWMCCS. A despeito de planos e protocolos concebidos para o caso de explosões nucleares, o sistema continha inconsistências de logística e de tecnologia. Schlosser, a partir de documentos desclassificados de 1967 e 1968, indica que, apesar de contar com oito sistemas de alerta, 60 redes de comunicação, 100 centros de comando e 70 mil homens mobilizados, o aparato americano de alarme de ataque nuclear poderia ser facilmente sabotado. Ainda houve casos de morosidade comprovada e extravio de mensagens por conta de incidentes durante a Guerra dos Seis Dias (1967) e quando do ataque ao navio americano Puebla pela Coreia do Norte (1968). Em 1971, outro relatório indicaria que

(...) a resposta americana a um ataque nuclear seria imperfeita, mal coordenada e em grande medida descontrolada, com homens confusos e amedrontados tomando decisões quando sua autoridade para fazê-lo seria questionável e as consequências, devastadoramente bombásticas (SCHLOSSER, 2015, pp. 412, 413).

O já citado relatório GAO de 1979, apesar de reconhecer a importância do Programa para o Processamento de Dados (ADP), reafirma as críticas ao WWMCCS. Especificamente em relação ao ADP que, até aquele ano, já havia consumido um bilhão de dólares e solicitava aportes extras de orçamento. O documento também chamava atenção para problemas

no gerenciamento do programa, a cargo do WWMCCS, que já vinham sendo apontados desde 1966 e que ainda careciam de solução.

Paradoxalmente ao que fora idealizado para o WWMCCS, o gerenciamento do ADP foi criticado, no relatório de 1979, pela complexa estrutura do sistema, que se apresentava tão fragmentado a ponto de impossibilitar organizações ou pessoas de terem uma visão completa de seu funcionamento ou mesmo de sua gestão. Como consequência desses aspectos, o GAO afirmava, entre outras questões, que o programa não atendia a demandas nacionais ou locais, não era resiliente, era ineficiente no fluxo de dados e informações e estimulava iniciativas de desenvolvimento de soluções de forma descentralizada e descolada do programa. Como exemplo de falhas de gestão apontadas no relatório, está a escolha equivocada de equipamento para suporte do ADP, que não se adequava às condições do ambiente de uso.

Por fim, para corrigir as falhas apontadas, o GAO recomenda ao Secretário de Defesa que todo o sistema de informações e de dados do WWMCCS passe a ser gerido por uma unidade central. Essa unidade deveria ser responsável por estabelecer critérios para compartilhamento de dados, planejamento e operação da rede, além de simplificar o intercâmbio de informações entre diferentes comandos de forças militares. Ao congresso, o GAO recomenda racionar o fundo orçamentário destinado ao Programa, condicionando a sua liberação ao atendimento de medidas de otimização.

Soma-se aos problemas de projeto e de gestão, a lógica de desconfiança e resistência dos militares face ao controle civil do WWMCCS (SCHLOSSER, 2015). Além da desconfiança, a centralização do comando nas mãos do presidente também fomentava disputas entre as forças por acesso privilegiado ao dignitário. Isso estimulava a formação de ilhas de informação retidas pelos comandos, à espera do momento ideal de difusão ao presidente ou ao secretário de defesa.

O WWMCCS foi desativado em 1996 e substituído pelo Sistema Global de Comando e Controle (GCCS). De concepção bem mais simples, tinha as diversas subdivisões vinculadas às próprias agências integrantes e conectadas pelo sistema *Direct*, cujos terminais eram portáteis (SCHLOSSER, 2015).

Além do próprio ocaso da guerra fria, consideremos dois últimos fatores para a compreensão das críticas e da posterior desativação do WWMCCS. O primeiro, o gigantismo que envolvia o projeto. O segundo, o aparente desalinhamento de percepção dos operadores de defesa e de política externa nos EUA entre o momento das tensões daqueles dias que antecederam à ideia da criação do WWMCCS e o movimento de longa duração histórica em que estavam inseridos. De fato, a crise dos mísseis é um evento extemporâneo dentro do período assinalado por Sombra Saraiva como coexistência pacífica e, logo adiante, détente. Trata-se, sem dúvida, de momento de evidente risco de ataque nuclear direto por parte dos soviéticos e, de fato, traumatizante o suficiente para

desencadear urgentes e consistentes políticas de defesa. O episódio também serviu para que as duas potências avaliassem suas reciprocidades de conduta (SARAIVA, 1997), e se lançassem em um longo processo de dissuasão que levaria ao próprio fim do bloco soviético, já na entrada dos anos 1990.

Ao olhar dos dias de hoje e dentro da confortável análise que o distanciamento histórico nos dá, podemos concluir que o WWMMCCS fora implementado no período em que a guerra fria moldava os seus principais atores para a autopreservação e a respectiva emissão de sinais para a coexistência pacífica. O risco de embates militares reais entres EUA e URSS não mais se repetiria até a dissolução do bloco comunista.

Por outro lado, a contraposição ideológica subsistia e reproduzia o espectro da ameaça sobre a sociedade. Assim, conformava-se o cenário de incertezas e a necessidade de respostas por parte dos governantes.

O ataque às torres gêmeas

Os ataques de 11 de setembro de 2001 às torres gêmeas do World Trade Center (WTC), em Nova Iorque, marcam nova inflexão no caminho da integração das forças de segurança nos Estados Unidos. Subitamente, o país se via sob ataques simultâneos planejados pela organização terrorista Al Qaeda e executados por recrutados, que tomaram quatro aviões em voos domésticos. Duas aeronaves foram lançadas contra duas torres do WTC. O terceiro se colidiu contra a sede

do Departamento de Defesa (Pentágono) e o último caiu em área desabitada na Pensilvânia.

As autoridades norte-americanas estavam diante de algo inédito: a percepção de que o país estava sob ataques em seu próprio território. Novamente, os EUA se deparavam com a incerteza diante de um inimigo externo, que não estava mais em outro continente, mas dentro de suas próprias fronteiras. Desta vez, de pouco valeria a capacidade de detecção de mísseis intercontinentais e um sistema de alarmes pronto para comunicar o fato ao presidente. O desafio da segurança estava em combater as ameaças em ambiente doméstico.

Os *Fusion Centers* como resposta à ameaça terrorista

No atentado de 2001 foram expostas vulnerabilidades na capacidade de resposta do país a ameaças internas. O que havia na época, para incidentes domésticos, era o aparato voltado para defesa civil para desastres e crises (VASCONCELOS, 2018, p. 29). A integração entre as agências civis e militares para fazer frente à ameaça terrorista era, portanto, o novo desafio daqueles tempos de incerteza.

Entre as principais medidas adotadas estava a criação de um novo órgão, o *Department of Homeland Security*, instrumentalizado pelo *Homeland Security Act* (HSA), em 25 de novembro de 2002 com a missão de

(A) prevenir ataques terroristas dentro dos Estados Unidos;

(B) reduzir a vulnerabilidade dos Estados Unidos ao terrorismo;

(C) minimizar os danos e auxiliar na recuperação de ataques terroristas que ocorrem dentro dos Estados Unidos;

(D) desempenhar todas as funções das entidades transferidas para o Departamento, inclusive atuando como ponto focal em relação a crises naturais e provocadas pelo homem e planejamento de emergência;

(E) garantir que as funções das agências e subdivisões dentro do Departamento que não estão diretamente relacionadas à proteção da pátria não sejam diminuídas ou negligenciadas, exceto por uma lei específica do Congresso;

(F) garantir que a segurança econômica geral dos Estados Unidos não seja prejudicada por esforços, atividades e programas destinados a proteger a pátria; e

(G) monitorar as conexões entre o tráfico de drogas ilegais e o terrorismo, coordenar os esforços para romper tais conexões e, de outra forma, contribuir para os esforços de interdição do tráfico de drogas ilegais (Homeland Security Act (HSA), em 25 de novembro de 2002).

Tratava-se da maior reconfiguração administrativa nos EUA desde a criação do Departamento de Defesa, em 1947². Com o HSA, a Administração Bush (2001-2009) consolidava o conceito de segurança doméstica ou interna e alçava o terrorismo a item prioritário da agenda de segurança do país.

Outra política adotada pós-ataques de 11 de setembro foi a busca pela integração das forças de segurança

e entes privados. É consenso que um dos fatores que impediram a interdição dos planos da Al Qaeda foi o não compartilhamento de dados e informações que estavam dispersos em diversas agências. A Comissão Sobre os Ataques Terroristas Contra os Estados Unidos (*The 9/11 Commission Report, de 2004*) diagnosticou falha de imaginação e de compartilhamento de informações entre as agências federais, concluindo que o principal impeditivo para a análise abrangente das informações disponíveis foi a resistência sistêmica ou pessoal para compartilhá-las (WORMET, 2012).

Para Wormet, as barreiras que impediam a análise sistematizada desse material, verdadeiros silos de informação (2012, p. 5), são variadas e complexas e referem-se a elementos culturais, organizacionais e obstáculos legais e burocráticos para o pleno compartilhamento. A identificação dessa falha sistêmica, já apontada no *9/11 Commission Report*, é o ponto de partida para a concepção de uma plataforma inovadora em que órgãos parceiros de segurança e defesa poderiam compartilhar informações. Essa plataforma é o conceito sobre o qual se estruturam os chamados *Fusion Centers*, conectando instâncias federais e locais.

A ideia de integração não havia se esmaecido após a obsolescência do WWMCCS. Antes dos ataques de 11/09, o país já dispunha de uma capacidade de coordenação de entes para desastres e crises (VASCONCELOS, 2018, p. 29), de caráter de defesa civil. Um relatório do *Congressional Research Service* faz

2 a partir do *National Security Act* (NSA)

referência a essa atividade, no período pré-atentados, como um sistema sub federal de agências (TOODD MASSE, 2007).

Os primeiros modelos de centros de integração remontam aos anos 1990. Um deles, o *Los Angeles Terrorism Early Warning Group* (LACTEW), foi estabelecido em 1996 e tinha como missão entregar consciência situacional e desenhar um cenário operacional comum para a comunidade interagências. Em 2006, o LACTEW foi transformado no *Los Angeles Regional Intelligence Center* (JRIC). Apesar de produzirem conhecimentos para o consumo de agências de segurança, essas primeiras experiências ainda se caracterizavam como ambiente para compartilhamento de dados e planejamento de ações autônomas das agências (WORMET, 2012).

As estruturas que existiam anteriormente ao 11/09, portanto, careciam de conceitos de integração que constatamos nos *Fusion Centers* atuais, qual seja, ambiente comum para compartilhamento e gerenciamento da informação e métodos de processamento e análise voltados para subsidiar agências e decisores e, também, para o planejamento de ações conjuntas visando a um objetivo comum (WORMET, 2012). E é, justamente, diante da combinação entre incerteza e demanda por instâncias que provejam ambiente, método e enlace que a experiência militar da guerra fria se evidencia com modelo a ser mimetizado.

Assim, as incertezas com as quais a burocracia norte-americana se confrontou

nos restolhos de dois momentos fundamentais para a história do país — a Segunda Guerra Mundial e os atentados de 11/09 — gestaram e transformaram o processo de integração das forças de segurança e defesa do país. A expressão materializada dessa evolução são os *Fusion Centers*, definidos no sítio do DHS como

centros de operação estatal que funcionam como pontos focais nos estados e grandes áreas urbanas para a recepção, análise, gerenciamento e compartilhamento de informações relacionadas a ameaças entre parceiros regionais (State, Local, Tribal and Territorial – SLTT), federais e da iniciativa privada³ (tradução nossa).

A integração como legado do ciclo de grandes eventos no Brasil

O ciclo de grandes eventos por que o Brasil passou nas últimas duas décadas, abrangendo a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016), duas das competições mundiais mais importantes, além de viabilizar benefícios para diversos setores da economia e para a projeção da imagem do Brasil no exterior (ALEM, 2015), foi um período de intensos esforços de integração por parte do governo federal e demais esferas da Administração, voltados para Defesa, Inteligência, Segurança pública e fiscalização (SOUSA, 2017).

Analistas se debruçam sobre os impactos do ciclo de grandes eventos de forma ampla, avaliando seus aspectos político, econômicos, origens e consequências (SOUSA, 2017). Nosso estudo, contudo,

3 Disponível em www.dhs.gov/fusioncenters

adota a época como marco temporal para o início do processo de exercício de integração entre entes públicos, em especial os integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). Tal experiência é apontada por especialistas como consolidadora da percepção, entre os operadores de segurança, de que resultados podem ser amplificados em ambientes de convivência e de colaboração interagência, de forma progressivamente capacitante (LIMA, 2019). Esse ambiente encontra materialização nos chamados centros de integração, ou centros integrados de comando e controle (CICC), estabelecidos ao longo do ciclo dos grandes eventos.

Conceito de grandes eventos

O conceito de grandes eventos abarca diversas acepções. Para a segurança, encontramos definições de dois órgãos norte-americanos. O DHS identifica *major event* como “evento nacional ou internacional que, em virtude de seu perfil ou *status*, representa um alvo significativo e, portanto, merece os esforços de preparação adicional, planejamento e mitigação”. Para o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), trata-se de “um evento significativo nacional ou internacional, ocorrência, circunstância, atividade ou reunião, que em virtude do seu perfil e/ou o *status*, representa um alvo atraente para ataques terroristas” (VASCONCELOS, 2018).

O ordenamento jurídico brasileiro (VASCONCELOS, 2018, p. 11 a 14) limitou-se a estabelecer o rol de grandes eventos,

no Decreto nº 7.538/2011, revogado pelo decreto 10473/2020:

- I - Jornada Mundial da Juventude de 2013;
- II - a Copa das Confederações FIFA de 2013;
- III - Copa do Mundo FIFA de 2014;
- IV - os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; e
- V - outros eventos designados pelo Presidente da República.

Para o nosso estudo, combinamos os conceitos dos órgãos norte-americanos com o que já foi estatuído na legislação brasileira para acrescentar os jogos Pan-americanos Rio 2007.

Considerando o nosso entendimento sobre o conceito grandes eventos, cinco competições esportivas (Jogos Pan-americanos Rio 2007, Jogos Mundiais Militares Rio 2011, Copa das Confederações Fifa 2013, Copa do Mundo Fifa 2014 e Jogos Olímpicos Rio 2016), uma conferência da Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20 2012) e um encontro católico com a presença do Papa (Jornada Mundial da Juventude Rio 2013), todos de exposição global e de forte atração de público para as cidades sede, representaram desafios únicos, sobretudo sob o aspecto da gestão da segurança pública e da prevenção ao terrorismo.

De fato, o período que se inicia com os preparativos dos Jogos Pan-americanos do Rio de 2007 (cuja candidatura é

anunciada em 2003) e que termina ao fim dos jogos paraolímpicos de 2016 impôs às autoridades brasileiras demandas por habilidades de planejamento que visam ao atingimento de resultados em prazos incomuns para as práticas políticas e burocráticas nacionais (PEREIRA, 2018). Considerando as incertezas impostas pelo exíguo prazo para a superação e a intolerância ao erro e ao imprevisto, restavam poucas opções além da adoção de modelos já existentes.

Ameaças, incertezas e desafios no Brasil

O desafio brasileiro também se revelava ao escrutínio da comunidade internacional. Reverberou-se, nas mídias estrangeira e nacional, a descrença de que o Brasil fosse capaz de organizar encontros de magnitude⁴. As críticas recaíam,

principalmente, sobre capacidade de logística (transporte) e de segurança, identificadas por Christopher Gaffney⁵ como dois elementos-chave para se compreender revezes de candidaturas brasileiras anteriores para sediar os jogos olímpicos (2004 e 2012).

No que se refere à segurança pública, exploraram-se aspectos negativos, como os índices de violência⁶, que alçavam o país ao *ranking* dos países mais violentos do mundo⁷. À soma disso, evidenciaram-se características de criminalidade urbana peculiares, como a existência de facções criminosas de base prisional, de atuação dentro e fora dos presídios e domínio territorial armado. Em verdade, não são poucos os episódios de violência contra a população e de atentados ao poder público constituído vivenciados no País, a exemplo dos ataques do PCC aos seus

4 Disponível em: <https://istoe.com.br/a-seguranca-olimpica/>. Acesso em: 23 fev. 2021

Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-36950412> Acesso em: 08 fev. 2021

Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/16/rio-olympics-crisis-brazil-zika-athletes-woes-uplift> Acesso em: 02 fev. 2021

Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/06/25/sports/olympics/as-the-olympics-near-brazil-and-rio-let-the-bad-times-roll.html> Acesso em: 02 fev. 2021

5 Christoffer Gaffney, Segurança Pública e os Megaeventos no Brasil in Brasil: Os impactos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 pg. 166.

6 Segundo o Atlas da Violência (IPEA) entre 2001 e 2013, o Brasil esteve próximo ou dentro da ordem da grandeza de 50 mil homicídios anuais, sendo os extremos de 48.032 (2001) e 57.396 (2013). Entre 2014 e 2017, os valores ultrapassam os 60 mil assassinatos, à exceção de 2015, mas com valores bem próximos a essa ordem (59.080). Essa variação no período fez com o que o Brasil figurasse ao redor dos 10 países mais violentos do mundo. Entre 2011 e 2018, pelo menos 14 das 50 cidades mais violentas no mundo ficavam no Brasil, segundo a Organização Não Governamental mexicana Conselho Cidadão para Segurança Pública e Justiça Penal. Em 2016, ano das Olimpíadas, o Brasil registrava 20 dessas cidades.

7 Disponível em: <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/164811531/19-das-50-cidades-mais-violentas-do-mundo-sao-brasileiras> Acesso em: 02 fev. 2021

Disponível em: <https://forbes.com.br/listas/2016/08/20-cidades-mais-violentas-mundo/> Acesso em: 08 fev. 2021

Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-19-cidades-em-ranking-de-ong-com-as-50-mais-violentas-do-mundo.ghtml> Acesso em: 02 fev. 2021

Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43309946> Acesso em: 02 fev. 2021

alvos na cidade de São Paulo, que pararam aquela capital em maio de 2006.

Quanto ao terrorismo⁸, reverberava-se apreensão sobre alegadas fragilidades institucionais e logísticas, que poderiam ser exploradas por grupos terroristas visando à ampla exposição de seus feitos, pois os olhos do mundo estariam voltados para o Brasil.

As projeções de vexame nacional em segurança se frustraram. Em grande medida, isso se deve à proximidade entre as forças de segurança, cuja expressão mais concreta dá-se na governança estabelecida para os jogos olímpicos de 2016, em que Inteligência, Segurança Pública e Defesa configuraram o escopo temático de três diferentes eixos de integração (LIMA, 2019). Embora de intrincada concertação, que previa integração e sistema de tomada de decisões em níveis regional, nacional, ministerial e presidencial, estabelecida no Plano Estratégico de Segurança Integrada (PESI), aprovado pela portaria ministerial 1678/2015, tal governança garantiu que todas as unidades envolvidas tivessem seu papel bem definido e que não houvesse sobreposições de atuação. Como resultado, o evento transcorreu sem maiores alterações e a mobilização da Polícia Federal (PF), Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e Polícia Civil do Rio de Janeiro, já desde a fase de preparação dos jogos, viabilizou, pelo menos, dois êxitos de investigação: desarticulação, às vésperas dos jogos, de grupo extremista islâmico (SOUSA, 2017, p. 18) e atuação

golpista envolvendo esquema de venda ilegal de ingressos⁹.

Independentemente das probabilidades de concretização das ameaças postas, todas as instâncias públicas envolvidas na organização de cada um dos eventos dispensaram especial atenção à temática segurança. Evitar e mitigar episódios violentos eram, portanto, missão de alta relevância.

Parte do cumprimento da missão se instrumentaliza na criação da SESGE, em 2011 (BRASIL), no âmbito do Ministério da Justiça (MJ). Incumbida de coordenar a segurança dos grandes eventos, tinha como principal linha de ação a integração entre as mais diversas agências envolvidas.

Um dos principais produtos dos esforços no caminho dessa institucionalização é o Sistema Integrado de Comando e Controle (SICC), criado pela Portaria 112/2013 e regulamentado pela portaria 269/2016, cujo artigo segundo o define como

(...) conjunto de atividades de planejamento, coordenação, execução, acompanhamento e avaliação, estruturado em Centros Integrados de Comando e Controle, de Cooperação Policial Internacional e Antiterrorismo, que busca promover a atuação integrada dos órgãos durante a Operação de Segurança Pública dos Jogos Rio 2016.

Por objetivo, o sistema deveria estabelecer uma relação coordenada entre as instituições de segurança nas três esferas da administração, visando a formar

8 Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2016/07/17/interna_nacional,784528/terrorismo-brasil-atentados-2016-rio-olimpiadas.shtml Acesso em: 2 fev. 2021 e em <https://www.dw.com/pt-br/capacidade-antiterrorista-do-brasil-depende-de-cooperacao-internacional/a-18868441> Acesso em: 2 fev. 2021

9 Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37022868> Acesso em: 22 fev 2021

consciência situacional, facilitando e agilizando processos de tomada de decisão. Como sua regulamentação já previa, estruturava-se por meio de Centros Integrados de Comando e Controle (CICC), que são estruturas onde as agências estão reunidas. (VASCONCELOS, 2018, p. 53 e 57).

O SICC e os CICC, portanto, serviram de importantes catalisadores do processo de integração das forças de segurança no Brasil, no contexto dos grandes eventos. O seu processo de desenvolvimento exigiu a construção de todo um arcabouço conceitual, normativo, documental e orçamentário.

Conceito de legado

Cardoso (2013) identifica o conceito de legado a partir da análise dos discursos sobre grandes eventos. Para o autor, trata-se do que “fica”. O verbete para a palavra legado está estabelecido no dicionário Michaelis, no seu sentido figurado, como “Aquilo que passa de uma geração a outra, que se transmite à posteridade”.

Podemos pensar o legado tanto como permanência (o que fica) — se considerarmos benfeitorias proporcionadas para a ocasião e que ainda terão utilidade para a população após o evento — quanto costumes adquiridos e boas práticas que podem se prostrar no tempo, se exercitadas. No que se refere à segurança pública, é possível dizer que o legado dos grandes eventos comporta ambas as ideias: permanência e posteridade. A permanência refere-se à estrutura do SICC e aos CICC. Quanto ao

que se passa adiante, fazemos alusão a boas práticas no trabalho integrado entre as agências de segurança e defesa.

Vasconcelos (2018) localiza a categorização de Dexheimer para o legado dos grandes eventos para a segurança pública. Para esse autor, o legado é tangível (aquisição de bens materiais), intangível (conhecimentos adquiridos), de abrangência nacional e de impacto físico ambiental (estruturas físicas, como os centros de Comando e controle), político administrativo (aquisição de habilidades de planejamento e gestão) e sócio cultural (contribuição para o combate à criminalidade).

Considerando que o legado também faz parte do discurso de convencimento, por parte dos operadores e negociadores para viabilizar a sua realização, é natural concluirmos que o legado surge antes mesmo que os eventos se iniciem. No campo da segurança, tal jogo argumentativo girava, justamente, em torno da ideia de integração, já desde os normativos para a Copa do Mundo de 2014 (CARDOSO, 2013).

A integração almejada é identificada por Vasconcelos como coordenação, uma vez que a autora não reconhece, nos inúmeros atos administrativos e discursos de autoridades qualquer intenção de se formar de um organismo único. Ao contrário, os movimentos em favor da integração ressaltam a necessidade de cooperação, respeitando-se a autonomia entre as agências envolvidas. Um elemento que concorreu para a adesão das agências foi o modelo de gestão participativa proposto pela SESGE, que

incentiva “a participação e envolve os colaboradores na tomada de decisão e no processo de administrar” e torna as agências corresponsáveis pelos resultados do trabalho (VASCONCELOS, 2018). Entendemos que o modelo foi exitoso em viabilizar a integração que se pretendia, ao mesmo tempo que nos ajuda a compreender os modos de atuação que se verificam hoje nos centros.

Análise de perspectivas e de desafios pós-grandes eventos

Vencida a sequência dos grandes eventos, restam-nos reflexões acerca da manutenção da efetividade dos centros de integração. Pode-se dizer que os esforços por integração resultaram da fixação da meta de garantir a realização dos Jogos em segurança e que a solução para se alcançar esse objetivo derivou de um processo isomórfico inspirado na experiência norte-americana dos *Fusion Centers*. Da mesma forma, essas estruturas, que se originam de um processo de mimetização do sistema de defesa de um ataque nuclear nos EUA, foram moldadas em função do combate ao terrorismo e serviram de inspiração para os nossos SICC e CICC, em processo identificado como também isomórfico (VASCONCELOS, 2018). A evolução das iniciativas de integração, no contexto da preparação para os Grandes Eventos guarda, portanto, profunda relação conceitual com o combate ao terrorismo.

Com o fim das olimpíadas do Rio, a percepção da ameaça terrorista cede espaço aos assuntos de segurança pública. O desafio imposto para que se mantenha a efetividade do legado dos grandes eventos reside, justamente, em se remodelar uma estrutura concebida para antecipação de sérios revezes para eventos específicos, com especial atenção ao terrorismo, para as condições cotidianas e perenes, em que há preponderância de temas relacionados à segurança pública. Há que se considerar, também, a aplicação da Inteligência de Estado para os casos em que as ameaças previstas na PNI¹⁰ se fizerem presentes.

Uma contribuição para a resposta a esse desafio pode advir da compreensão dos caminhos que a integração em centros vem tomando desde o fim do ciclo de grandes eventos. À medida que se venciam os desafios de cada evento, a experiência dos centros de integração seguia se consolidando. A expertise em trabalho integrado que ia sendo adquirida passou a ser aplicada em um amplo espectro de situações decorrentes da complexa dinâmica doméstica do Brasil. Situações como crises ambientais e de segurança pública, manutenção da ordem em processos eleitorais e garantia da segurança em manifestações democráticas são exemplos de situações em que se aplicou parte das soluções em integração desenvolvidas para os grandes eventos.

Todas essas experiências, no entanto, emulavam as rotinas do trabalho conjunto para os grandes eventos e em pouco se

10 O item 6 do Dec. 8793/16 define como principais ameaças, por ordem de referência: espionagem; sabotagem; interferência externa; ações contrárias à soberania nacional; ataques cibernéticos; terrorismo; atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis; armas de destruição em massa; criminalidade organizada; corrupção e ações contrárias ao Estado Democrático de Direito.

moldavam às características do ambiente e da missão de momento. Em outras palavras, a experiência de centros de integração vem sendo replicada ao longo dos anos após os grandes eventos ainda sob o mesmo paradigma de segurança daquele ciclo.

Pode-se dizer que as práticas de comando e controle para prevenção de ameaças a eventos subsiste nos centros de integração em inteligência de hoje e também se fizeram presentes em diversas iniciativas paralelas aos jogos ou anteriores a eles. Referimo-nos aos centros de Inteligência montados fora da esfera do MJ, sob a influência do Sisbin. Como exemplo, destacamos os centros de inteligência já montados para a Operação Ágata, organizada pelo Ministério da Defesa, de natureza ostensiva.

Entendamos essas estruturas montadas fora da órbita da SESGE como ambientes de trabalho fortemente inspirados na experiência dos CICC e não como sua continuidade institucional. A rigor, a normatização para os grandes eventos perdeu eficácia ao fim dos jogos olímpicos de 2016 e não se encontrou substitutivo legal que preconize a manutenção dos CICC tampouco que regule a formação de estruturas assemelhadas.

Os esforços da SESGE em viabilizar um trabalho integrado concentravam-se em garantir governança e coordenação entre as instituições (VASCONCELOS, 2018). Dentro dos CICC, uma vez compartilhadas as informações, as agências envolvidas responsabilizavam-se pelos assuntos na estrita medida de suas missões

institucionais e agiam seguindo protocolos, evitando sobreposição de funções.

Tal dinâmica tende a direcionar a performance dos centros de integração muito mais para o que entendemos como um “adestramento responsivo” do que para um processamento planejado. De fato, os protocolos elaborados permitem, para situações que demandem engajamento, o conhecimento exato das partes envolvidas sobre o que fazer, como fazer e quando fazer, a partir de um estímulo externo. Assim, todos os presentes ao centro funcionam em sincronia, e também em cooperação, mediante informações previamente compartilhadas. Na prática, essa tendência evidencia o que se entende como “lógica de plantão”, em que as instituições coexistem e cooperam em um mesmo ambiente, monitorando ameaças e estabelecendo ações vinculadas a necessidades decorrentes das informações ora aportadas.

Por agirem de forma autônoma, as agências aportam ao centro informações por ela obtidas ou produzidas, mediante livre conveniência. Neste ponto, localizamos limitadores a uma integração para além da acepção de coordenação que vem se reproduzindo até a atualidade. É consenso que falhas na integração se colocam como obstáculo atávico para se alcançar eficiência na segurança pública. Em acórdão proferido em razão da efetividade de ações de segurança e de defesa para a faixa de fronteira, o Tribunal de Contas da União aponta que os órgãos de segurança pública “não conseguem trabalhar adequadamente de forma integrada” (TCU, 2015). Logo,

as práticas atuais em pouco contribuem para exercício pleno de integração que tem, em perspectiva, compartilhamento de métodos, sistemas e estrutura (WORMET, 2012).

A insuficiência da integração também dificulta o funcionamento dos centros como organismos autônomos e detentores do ciclo completo de produção de inteligência. Retomemos o termo “processamento planejado” como aspecto do desenvolvimento da atividade de Inteligência (AI), nos níveis estratégico, tático e operacional. Araújo desdobrou o atributo “ações especializadas”, da definição de AI prevista na PNI¹¹, conferindo-lhe os elementos método (processos especializados), produto (foco na produção de conhecimento) e objeto (identificação de ameaças e oportunidades), e cliente (atendimento ao interesse de um usuário — autoridade decisória (ARAÚJO, 2019). A esse desdobramento, e seguindo a perspectiva de Wormet (2012), adicionamos os elementos gestão (tanto de ações quanto de conhecimento), estrutura (instalações e equipamentos) e sistemas da informação (banco de dados e ferramentas de TI). Dessa forma, uma vez detendo meios para exercer a AI por meio de ações especializadas, abre-se aos centros de integração a possibilidade de planejar a

produção de conhecimentos sobre casos específicos de inteligência.

Outro aspecto da autonomia dos órgãos em centros de integração impacta a mão de obra empregada e a decorrente formação das equipes. O relatório de 2015 do TCU destaca a estrutura de pessoal como uma carência dos órgãos de segurança pública, sendo, também, um problema vivenciado em todo o serviço público federal. Em decorrência dessa falta de pessoal, é compreensível que os corpos gerenciais das instituições relutem em ceder seus servidores mais qualificados para missões interagências, uma vez que seus afazeres profissionais cotidianos tendem a ser compreendidos como prioridade. Por vezes, diante de compromissos já firmados, os órgãos veem-se em situação inarredável de liberar parte de sua mão de obra para essas iniciativas e, quando o fazem, tendem a designar seus agentes públicos da forma menos dispendiosa possível. Dessa forma, corre-se o risco de os servidores indicados para compor o Centro não possuírem experiência profissional ou mesmo representatividade institucional adequadas, elementos tidos como essenciais para uma contribuição em nível de excelência ao colegiado interagência. Os centros, portanto, tornam-se passíveis de ser compostos por servidores menos

11 2.4 Atividade especializada - A Inteligência é uma atividade especializada e tem o seu exercício alicerçado em um conjunto sólido de valores profissionais e em uma doutrina comum.

A atividade de Inteligência exige o emprego de meios sigilosos, como forma de preservar sua ação, seus métodos e processos, seus profissionais e suas fontes. Desenvolve ações de caráter sigiloso destinadas à obtenção de dados indispensáveis ao processo decisório, indisponíveis para coleta ordinária em razão do acesso negado por seus detentores. Nesses casos, a atividade de Inteligência executa *operações de Inteligência* — realizadas sob estrito amparo legal —, que buscam, por meio do emprego de técnicas especializadas, a obtenção do dado negado.

especializados nos assuntos a que se destinam os trabalhos integrados, o que tende a gerar baixos níveis de contribuição qualificada para os resultados esperados. Outra razão para os casos de lotação inadequada é a possível percepção, dentro da agência participante, de que os resultados em pouco contribuirão para a sua missão institucional ou, ainda, por aparente ineficiência dessas estruturas. Esses sentimentos podem se estender, ainda, aos próprios servidores especialistas, fazendo-os hesitar ante a eventual voluntarismo para compor os centros. Para reverter o quadro, portanto, é fundamental que se revejam as atuais práticas e política públicas de integração, referentes a engajamentos intrassistêmicos (Sisbin), interagências e motivacionais. Ou seja, é preciso que o trabalho integrado represente perspectivas vantajosas a todos os participantes (centros, órgãos integrantes e pessoas designadas), como incremento de capacidades institucionais e individuais, além do reconhecimento equânime do mérito das ações bem-sucedidas.

Considerações finais

No presente estudo, propusemos-nos a investigar as origens do processo de formação dos centros de integração em inteligência no Brasil a fim de compreendermos as características atuais dos trabalhos interagências nesses

ambientes. Ao verificarmos o seu molde, qual seja, a experiência norte-americana dos *Fusion Centers*, vislumbramos alguns dos elementos que impõem desafios à otimização e à adequação dessas estruturas às demandas que hoje se apresentam.

Apesar de não termos esgotado o tema, foi possível diagnosticar a necessidade de reorientação de conceitos e de práticas para amplificar o potencial de efetividade de ações eminentemente integradas, reverter eventual percepção de baixa efetividade e consolidar uma cultura de franca cooperação em meio ao Sisbin.

Assim, constatou-se que essa inflexão deve abranger debates que envolvam abordagem a) de normatização, em continuidade aos esforços já empreendidos para institucionalização; b) de temáticas, demarcando objetos de trabalho integrado; c) de metas, agregando à atual *práxis* de evitar/mitigar ações adversas a ideia de realizar entregas que atendam a necessidades de clientes - autoridades; d) de prazos das missões para além dos usuais eventos certos, determinado o regime de funcionamento, se por evento certo ou se continuado no tempo; e, por fim, d) de gerenciamento, priorizando a coordenação, planejamento e formação de equipes específicas face à corrente autonomia institucional.

Referências

ALEM, Gabriela et al. *Compras Sustentáveis & Grandes Eventos: a avaliação do ciclo de vida como ferramenta para decisões de consumo*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2015. 136 p

ARAÚJO, T. *Modelo de gestão tática-operacional da atividade de inteligência: uma abordagem sistêmica baseada em redes e times multidisciplinares*. 2019 . Trabalho de Conclusão de Curso (Aperfeiçoamento em Inteligência) – ESINT/ABIN, Brasília 2019

BRASIL, *Decreto nº 8.793*, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 124, seção 1 de 30 de junho de 2016

_____, *Decreto no 7.538*, de 1o de agosto de 2011. Altera o Decreto no 6.061, de 15 de março de 2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, e dá outras providências. Planalto Presidência da República, Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 147 de 02 de agosto de 2011.

_____, *Decreto 10473* de 24 de agosto de 2020. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da lei complementar n. 95 de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10743.htm . Acesso em: abril de 2021.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. *Portaria interministerial nº 1.678, de 30 de setembro de 2015*. Aprova o Plano Estratégico de Segurança Integrada para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 194, seção 1 de 09 de outubro de 2015.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos. *Portaria n. 112, de 8 de maio de 2013*. Institui o Sistema Integrado de Comando e Controle de Segurança Pública para Grandes Eventos - SICC. Diário Oficial da União, n.90, seção 1, de 13 de maio de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2252/2015 Relatório de Auditoria*. Auditoria operacional. Avaliação de governança de políticas públicas. Fortalecimento da faixa de fronteira. Análise sistêmica das oportunidades de melhoria constatadas. Recomendações aos órgãos responsáveis. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/PROC%253A01438720140%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520 .Acesso em: abril de 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1995/2016 de 03 de agosto de 2016*.

Relatório de Auditoria. Auditoria operacional com objetivo de avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira. Avaliação da etapa relativa aos aspectos monitoramento e avaliação, gestão de risco e controle interno e accountability. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A1995%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: abril de 2021.

CANDEAS, A. Há um pensamento estratégico para o Brasil? In: Cardoso Jr., José Celso (organizador). *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir*. Brasília: Ipea, 2015 p. 61-102 Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26424:planejamento-brasil-seculo-xxi-inovacao-institucional-e-refundacao-administrativa-elementos-para-o-pensar-e-o-agir&catid=345:2015&directory=1 revista Brasileira de Planejamento. Acesso em: abril de 2021.

CARDOSO, B. Megaeventos esportivos e modernização tecnológica: planos e discursos sobre o legado em segurança pública. *Horizontes Antropológicos*, v. 19, n. 40, IFCH-UFRGS: Porto Alegre 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/5bdtVqQWfymmjTkFgyZzrwG/?lang=pt>. Acesso em: abril de 2021.

COMPTROLLER GENERAL OF THE UNITED STATES. *The World Wide Military Command And Control System – Major Changes Needed in its Automated Data Processing Management Direction*: Report for Congress. GaO:Washington, 1979.

CONDE, L. C. (2015). *Revisando a "Guerra ao Terror"*: terrorismo e política externa norte-americana no pós guerra fria. UFPR.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, [S. l.], v. 45, n. 2, p. 74–89, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37123>. Acesso em: abril de 2021.

ESTADOS UNIDOS. PUBLIC LAW 107–296—nov. 25, 2002 (2002) *Homeland Security Act*. Disponível em: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ296/PLAW-107publ296.pdf>. Acesso em: abril de 2021.

GOMIDE, Alexandre de Ávila, PEREIRA, Ana Karine. Os desafios da governança da política de infraestrutura no brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto In: Gomide Alexandre de Ávila e Pereira, Ana Karine. *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. Rio de Janeiro: Ipea.2018 Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/>

index.php?option=com_content&view=article&id=33721 Acesso em: abril de 2021.

IPEA. *Sistema de Indicadores de Percepção Social*. Brasília: Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6186&Itemid=33 . Acesso em: abril de 2021.

LIMA, C. *Trabalho Interagências na Segurança dos Jogos Olímpicos de 2016: cotejamento com as melhores práticas sugeridas por especialistas nos assuntos*. 2019, Trabalho de Conclusão de Curso (Aperfeiçoamento em Inteligência) – ESINT/ABIN, Brasília, 2019

MASSE, Todd; O'NEIL, Siobhan, ROLLINS, John. *Fusion Centers: Issues and Options for Congress*, report, July 6, 2007. CRS: Washington D.C.

SARAIVA, J. F. *Relações internacionais contemporâneas*. Da construção do mundo liberal à globalização (de 1815 a nossos dias). Brasília: Paralelo 15. 1997

SCHLOSSER, E. *Armas nucleares, o acidente de Damasco e a Ilusão de segurança*. São Paulo: Companhia das Letras. 2015

SOUSA, A. R. *Percepção de ameaça terrorista nos jogos olímpicos: um estudo de caso sobre a cidade-sede São Paulo nas Olimpíadas Rio 2016*. 2017. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Relações Internacionais, USP, 2017.

VASCONCELOS, A. C. *O legado dos Grandes Eventos para a segurança pública no Brasil*. 2018 Dissertação (Mestrado) IPEA, Brasília, 2018.

WORMET, J. R. *Federated Search Tools in Fusion Centers: Bridging Databases in the Information Sharing Environment*. Monterey, Califórnia: Naval Postgraduate School, 2012.

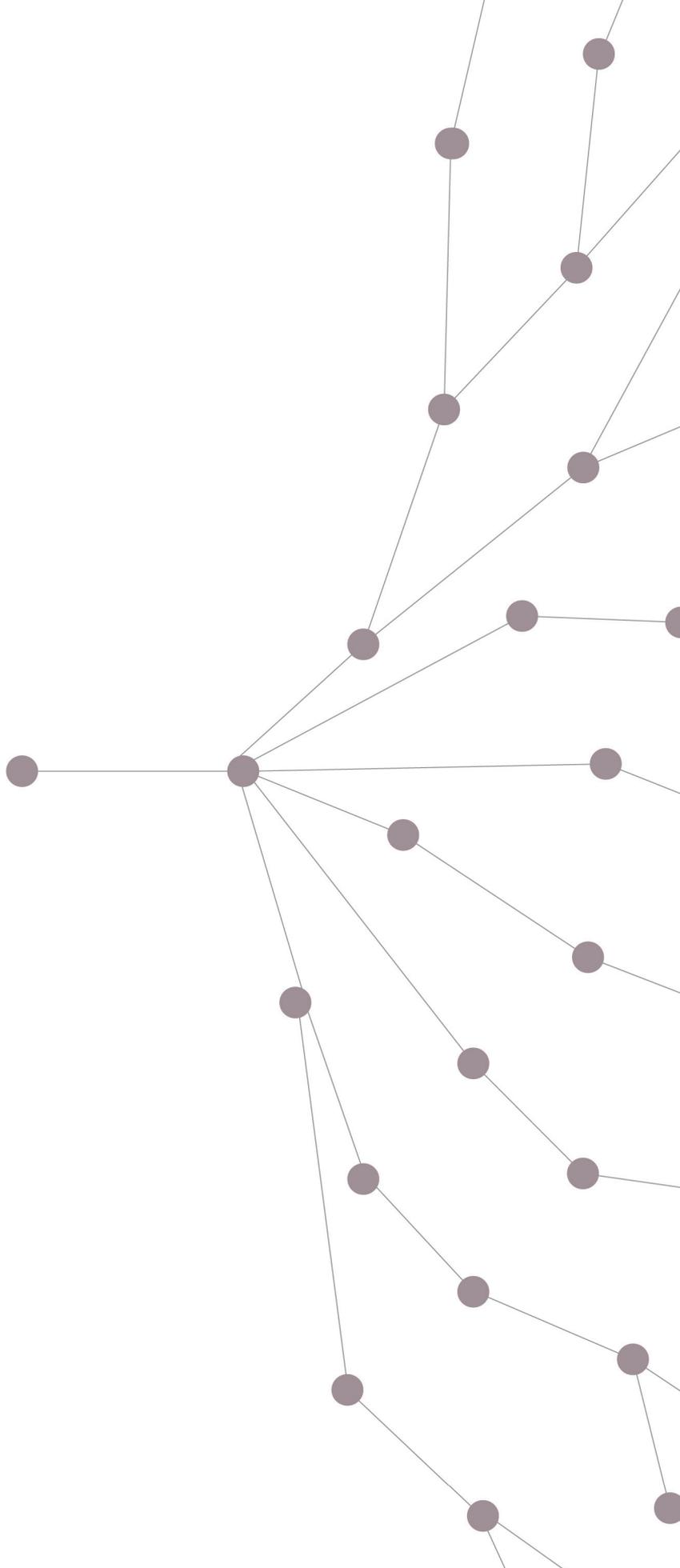
PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA O TRABALHO INTEGRADO EM CENTROS DE INTELIGÊNCIA

Artigo recebido em 05 abr. 2021

Aprovado em 27 dez. 2021

Artigo

5



INTELIGÊNCIA EXTERNA E DIPLOMACIA: INTERFACES E RELAÇÕES NO CONTEXTO BRASILEIRO

Ana Martins Ribeiro *

Resumo

As conexões históricas, legais e práticas entre a Inteligência Externa e a diplomacia são amplas e profundas. Assim como a diplomacia, a atividade de Inteligência surgiu com vocação exterior, com o objetivo central de levantar dados e produzir análises estratégicas sobre países, agentes ou eventos externos, em prol do governante ou do Estado patrocinador. Embora seja assentado o entendimento de que essas atividades não se equivalem, as sobreposições entre competências, objetivos e procedimentos de ambas dificultam a identificação dos aspectos que as diferenciam e o aproveitamento eficiente dos potenciais do assessoramento estratégico de Inteligência para a inserção externa multissetorial do Brasil. Apesar da significativa produção acadêmica estrangeira sobre as interfaces e relações entre Inteligência Externa e diplomacia, o tema permanece inexplorado pela literatura brasileira. Tampouco se identifica bibliografia que trate especificamente do contexto doméstico. Nesse sentido, a presente pesquisa se propõe a elaborar diagnóstico comparado sobre a realidade brasileira, com base em levantamento bibliográfico prévio e em insumos extraídos de questionário aplicado aos atuais adidos civis de Inteligência do Brasil e aos representantes do corpo diplomático lotados nas mesmas localidades. O artigo buscou comparar as competências e práticas que caracterizam a Inteligência Externa e a diplomacia, bem como debater a natureza das relações entre as duas atividades no País, a fim de contribuir para a identificação de complementaridades.

Palavras-chave: Inteligência de Estado, Inteligência Externa, diplomacia, análise comparada, contexto brasileiro.

EXTERNAL INTELLIGENCE AND DIPLOMACY: INTERFACES AND RELATIONS IN THE BRAZILIAN CONTEXT

Abstract

The historical, legal and practical connections between External Intelligence and diplomacy are wide and deep. Just like diplomacy, Intelligence activity came about with an external leaning, with the central objective of collecting data and producing strategic analyses about countries, agents or external events, in favor of the ruler or the sponsoring State. Despite the established agreement that those activities are not equivalent, the overlap of skills, objectives and procedures between them makes it difficult to identify the distinguishing aspects and to efficiently use the potential of Intelligence's strategic advisory geared towards a multisector external positioning of Brazil. Notwithstanding the significant foreign academic production on the interfaces and relations between External Intelligence and diplomacy, the theme rests unexplored in Brazilian literature. Neither is specific literature to be found concerning the domestic context. As such, this research intends to carry out a comparative diagnosis about Brazilian reality, based on literature review and input obtained through a survey submitted to current Brazilian

* Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência, bacharel em Direito e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

civil attachés and diplomats stationed in the same countries. The article aims at comparing skills and practices which characterize External Intelligence and diplomacy, as well as debating the nature of the relationship between those activities in Brazil, with the intent of contributing to the identification of complementarities.

Keywords: *Intelligence; External Intelligence; diplomacy; comparative analysis; Brazilian context.*

INTELIGENCIA EXTERIOR Y DIPLOMACIA: INTERFACES Y RELACIONES EN EL CONTEXTO BRASILEÑO

Resumen

Las conexiones históricas, legales y prácticas entre la Inteligencia Exterior y la diplomacia son amplias y profundas. Así como la diplomacia, la actividad de Inteligencia surgió con vocación exterior, con el objetivo central de obtener datos y producir análisis estratégicos sobre países, agentes o eventos externos, en favor del gobernante o del Estado patrocinador. Aunque se establezca el entendimiento que esas actividades no se equivalen, las superposiciones entre competencias, objetivos y procedimientos de ambas dificultan la identificación de los aspectos que las diferencian y el uso eficiente de los potenciales del asesoramiento estratégico de Inteligencia para la inserción externa multisectorial de Brasil. Pese a la significativa producción académica extranjera sobre las interfaces y relaciones entre Inteligencia Exterior y diplomacia, el tema sigue inexplorado por la literatura brasileña. Tampoco se identifica bibliografía que trate específicamente del contexto doméstico. Así, esa investigación se propone a elaborar diagnóstico comparado sobre la realidad Brasil, teniendo en cuenta un estudio bibliográfico previo e insumos extraídos de cuestionario aplicado a los actuales agregados civiles de Inteligencia de Brasil y a los representantes del cuerpo diplomático asignados en las mismas localizaciones. El artículo buscó comparar las competencias y prácticas que caracterizan la Inteligencia Exterior y la diplomacia, así como debatir la naturaleza de las relaciones entre las dos actividades en el País, para contribuir a la identificación de complementariedades.

Palabras clave: *Inteligencia de Estado; Inteligencia Exterior; diplomacia; análisis comparado; contexto brasileño.*

Introdução

A atividade de Inteligência, enquanto parte integrante da burocracia do Estado, surgiu com vocação externa, ou seja, com o objetivo central de levantar informações estratégicas sobre outros Estados, a fim de antecipar ameaças e oportunidades. Conforme afirma Cepik (2003), as primeiras instâncias permanentes que exerceram atividade de Inteligência surgiram a partir do século XVI na Europa, em contexto de afirmação dos Estados nacionais e de intensa competição interestatal, o que explica sua orientação inicial para o exterior.

Ainda hoje, serviços de Inteligência e *think tanks* de referência para a atividade conceituam Inteligência como processo orientado para a obtenção de informações sobre países, agentes ou eventos externos, em oposição à Inteligência de Segurança ou Inteligência Interna. Embora reconheça que não existe definição consensual de Inteligência, em breve levantamento publicado em 2008, Warner (2008, pp. 1-5) indica a prevalência de conceito associado a objetos estrangeiros no âmbito da comunidade de Inteligência dos Estados Unidos da América (EUA).

No Brasil, a atividade de Inteligência Externa encontra seu marco normativo no art. 1º, §2º, da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, a qual instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (Abin). De acordo com o dispositivo, a atividade de Inteligência é conceituada como aquela que “objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos

dentro e **fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”** (grifos nossos).

A delimitação das competências da Inteligência Externa enseja discussão acerca dos diferenciais e das relações entre esta e a atividade diplomática. As conexões históricas, legais e práticas entre a Inteligência Externa e a diplomacia são amplas e profundas. Conforme afirma Herman (2001, p. 29), a Inteligência, como atividade e instituição autônoma, desenvolveu-se a partir da metade do século XIX; anteriormente, atividades hoje incorporadas ao escopo da Inteligência Externa eram conduzidas, de forma incipiente e sem metodologia própria, pela diplomacia. Tanto a diplomacia quanto a Inteligência tiveram como objeto inicial países estrangeiros (KOMLJENOVÍČ, 2018).

Embora seja assentado o entendimento de que essas atividades não se equivalem, as interfaces e sobreposições entre as competências, os objetivos e os procedimentos de ambas dificultam a identificação clara dos aspectos que as diferenciam e, mais importante, de suas esferas de complementaridade. A discussão do tema assume crescente importância para o direcionamento eficiente dos recursos públicos — humanos, técnicos ou financeiros — a ações com maior impacto e diferencial, em contexto de ampliação da projeção externa multissetorial do Brasil.

Ao longo das últimas décadas, diversos

autores se debruçaram sobre a análise dessa questão, tais como Jervis (1986), Herman (2001), Munton (2018), Komljenović (2018), Raje (2019) e Gentry (2020). No entanto, apesar da significativa produção acadêmica estrangeira sobre as interfaces e relações entre Inteligência Externa e diplomacia, o tema permanece inexplorado pela literatura brasileira. Tampouco se identifica bibliografia que trate especificamente acerca da realidade do País.

O presente artigo pretende elaborar análise comparada sobre o tema, a partir do seguinte problema de pesquisa: “Quais aspectos diferenciam a Inteligência Externa no Brasil em face da diplomacia, e como se relacionam essas duas atividades no contexto nacional?”. Para tanto, buscou-se delimitar e comparar as competências e as práticas que caracterizam ambas as atividades no País, a fim de contribuir para a identificação de complementaridades e a delimitação de escopos.

De maneira simplificada, o objetivo central das pesquisas comparadas é explicar diferenças e similaridades entre questões verificadas em duas ou mais unidades de análise ou na mesma unidade ao longo do tempo (CARAMANI, 2011). Conforme afirmam Mahoney & Rueschemeyer (2003), as análises comparadas não buscam, em geral, a produção de conhecimento universal, mas a explicação de fenômenos específicos, referentes a um conjunto de unidades, com estrutura sistematizada e contextualizada. O método comparativo é substituto possível e imperfeito para o método experimental nas Ciências Sociais (GONZALEZ, 2008, p. 4-5), tendo

em vista as limitações ao controle de dados decorrentes da complexidade e da subjetividade que caracterizam os fenômenos político-sociais.

A análise comparada que resultou desta pesquisa utilizou como insumos revisão bibliográfica sobre o tema, por meio da qual foi feito levantamento geral, e a experiência relatada pelos atuais adidos civis de Inteligência do Brasil e por representantes do corpo diplomático lotados nas mesmas localidades durante o mesmo período, por meio de questionário estruturado.

O artigo está organizado da seguinte forma: a primeira seção tratará dos conceitos estabelecidos pela literatura para Inteligência e diplomacia e os que foram utilizados neste artigo; na segunda seção, será feita revisão bibliográfica sobre as diferenças e as relações entre ambas as atividades em termos gerais; na terceira seção, serão apresentados os resultados do questionário aplicado; e, nas considerações finais, será proposto breve diagnóstico comparado dos principais aspectos que diferenciam a Inteligência Externa no Brasil em face da diplomacia e como se relacionam essas duas atividades, considerando os elementos destacados na revisão bibliográfica e os achados relacionados à realidade brasileira extraídos das respostas ao questionário.

Conceitos de Inteligência Externa e diplomacia

A comparação entre as características de dois ou mais objetos depende de definição prévia acerca de qual a percepção e a

representação mental se têm daqueles objetos. Nesse sentido, o esclarecimento dos conceitos utilizados pela presente pesquisa para as duas atividades é condição para que se possa avaliar suas competências e relações. No entanto, quando se trata de definir Inteligência Externa e diplomacia, a literatura não apresenta consenso. Conforme se apontou acima, tanto a Inteligência quanto a diplomacia foram estabelecidas com o propósito de obter informações e vantagens comparativas sobre países estrangeiros, contribuindo para regular relações internacionais e interesses externos complexos (KOMLJENOVIC, 2018, p. 39).

Historicamente, o termo diplomacia se refere à condução de relações oficiais entre Estados soberanos (KOMLJENOVIC, 2018, p. 42). Embora seja atividade que remonta à própria formação de unidades políticas autônomas, seu conceito moderno começou a ser estabelecido por volta do início do século XIX. Com frequência, a literatura associa a diplomacia à negociação na arena internacional (BERRIDGE, 2015). Não obstante a negociação seja o meio utilizado por excelência pela diplomacia para atuar junto a países estrangeiros e organizações internacionais, os dois termos não se confundem.

De acordo com Munton (2018, p. 2), considerando que as atividades rotineiras do corpo diplomático raramente envolvem a participação em negociações formais, definir diplomacia como atividade que implica exercício de negociação representa redução de seu escopo ou alargamento

da noção de negociação para abranger todos os contatos e intercâmbios entre representantes externos, inclusive os de caráter informal e rotineiro. O autor sintetiza a definição de diplomacia como atividade de condução pacífica das relações internacionais feita por representantes oficiais do Estado representado.

Outros autores sugerem definições que expandem a proposta de Munton. Para Herman (1996, p. 34), o conceito da atividade diplomática contempla, além da formulação e da execução de política externa, a coleta de informações relacionadas à comunidade internacional. A diplomacia também é conceituada como método estabelecido para influenciar as decisões e o comportamento de governos e povos estrangeiros por meio do diálogo, da negociação e de outras medidas pacíficas (*Encyclopedia Britannica*).

Para fins deste trabalho, considera-se a definição de diplomacia que sintetiza os elementos propostos pela literatura em três vertentes: atividade de (1) formulação e execução de política externa, (2) coleta de dados sobre conjunturas internacionais e (3) estratégias oficiais para influenciar decisões e comportamentos na arena internacional.

Em relação à Inteligência Externa, a maior parte do público leigo associaria o termo a atividade secreta relacionada a países estrangeiros. Embora a percepção guarde alguma correspondência com a realidade da atividade, não a define de forma completa. De acordo com Munton,

certamente, os segredos são aspecto endêmico e ubíquo da Inteligência; eles

são parte da cultura organizacional das agências de Inteligência. Sigilo, no entanto, não é um diferenciador, muito menos uma característica definidora das agências de Inteligência (...). Praticamente todas as agências governamentais têm segredos (...). Ao mesmo tempo, as atividades de Inteligência em si não são necessariamente secretas. Estimativas confiáveis sugerem que grande parte das informações que agências de Inteligência processam vem de material público e aberto. (2018, p. 2, tradução livre)

As definições atuais de Inteligência são numerosas e, em geral, apresentam três focos distintos: como processo, como produto e como instituição. Conforme afirma Raje (2019, p. 3), frequentemente, as definições propostas pela literatura e por agências de Inteligência são vagas e insuficientes para expressar a complexidade que o termo sugere. Como exemplo, a autora aponta o conceito proposto pela *Central Intelligence Agency* (CIA) no documento *A Consumer's Guide to Intelligence* (1999, p. vii): “o conhecimento e a previsão sobre o mundo que nos rodeia” (tradução livre).

A definição, mesmo se considerada apenas a dimensão da Inteligência como produto, não permite diferenciar a atividade da produção de conhecimento feita por outras instâncias de Estado e de governo. Outros requisitos são mencionados pela literatura para caracterizar determinado conhecimento como Inteligência, tais como versar sobre temáticas delimitadas de acordo com escopo definido domesticamente; resultar de método de coleta e análise próprio; atender a finalidades previamente definidas; e ser

produzido por profissional de Inteligência, o qual se submete a processos de seleção e capacitação específicos.

Não obstante as divisões, diversos autores buscaram definições que contemplassem as múltiplas acepções que caracterizam a Inteligência (Kent, 1946; Bimfort, 1956; Warner, 2002). O conceito trazido pelo *DOD Dictionary of Military and Associated Terms* sintetiza com clareza os três aspectos do termo.

1. O produto resultante da coleta, do processamento, da integração, da avaliação, da análise e da interpretação de informações disponíveis sobre nações estrangeiras, forças ou elementos hostis ou potencialmente hostis, ou áreas de operações reais ou potenciais;
2. As atividades que resultam no produto.
3. As organizações envolvidas em tais atividades.

A Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência (2016, p. 31), em citação a Kent (1967), adiciona quarta dimensão ao termo, a doutrinária: “Atividade de Inteligência — entendida como organização, produto, prática ou atividade e doutrina — é o exercício permanente de ações especializadas destinadas à produção de conhecimentos e à proteção da sociedade e do Estado (...)”. Embora se reconheça o papel da doutrina como fator diferenciador da própria atividade, neste artigo, considera-se a Inteligência como conceito tripartite, que inclui dimensão informacional, processual e institucional. Ademais, conforme discussão mencionada na introdução, os termos Inteligência e Inteligência Externa serão utilizados como equivalentes, seguindo acepção histórica do conceito de Inteligência.

Diferenças e relações entre Inteligência Externa e diplomacia segundo a literatura

Conforme afirma Herman (2001, p. 29), diplomacia e Inteligência são, ao mesmo tempo, competidores e colaboradores. De forma simplificada, pode-se dividir a literatura que trata de competição entre burocracias estatais em duas correntes. A primeira, cuja abordagem decorre da teoria da escolha pública, atribui a competição à disputa entre órgãos estatais por recursos públicos escassos. A segunda corrente, que tem como um de seus expoentes Downs (1967), adota abordagem centrada na disputa por autonomia e autoridade no espaço político.

Segundo Nicholson-Crotty (2005, p. 343), órgãos que ocupam o mesmo espaço político buscariam assegurar protagonismo e comando sobre as políticas públicas compatíveis com suas preferências, expertises e vocações institucionais. Para essa vertente, a competição por espaço político pode se refletir tanto na disputa por recursos quanto por atribuições e competências. Diversos fatores, como o reconhecimento da sociedade e a estabilidade institucional, representam vantagens na disputa por recursos e protagonismo. Downs ressalta que tais disputas por espaço político não ocorreriam entre burocracias, mas entre funções desempenhadas pelo órgão; ou seja, órgãos que desempenham mais de uma função poderiam disputar mais de um espaço político.

Esse parece ser o caso da Inteligência de Estado no Brasil, sob competência de uma única agência em âmbito nacional, a qual exerce múltiplas funções¹, tais como Inteligência Externa, Contrainteligência e Inteligência de segurança e de proteção. No caso tratado nesta pesquisa, conforme a abordagem de Downs, a competição, se existente, dar-se-ia em Inteligência Externa e diplomacia e não entre a Abin e o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Para Rajé (2019, pp. 1, 12 e 13), a rivalidade entre as duas atividades não tem caráter conceitual e derivaria da conformação das estruturas institucionais do Estado. A competição se estabeleceria principalmente entre diplomatas e oficiais de Inteligência, como profissionais, ou entre os órgãos responsáveis pelas duas atividades, sem estar vinculada à essência e às finalidades de ambas. Nesse sentido, a autora sustenta que a relação entre Inteligência Externa e diplomacia não se caracteriza pela competição, mas sim pela colaboração e pela facilitação recíprocas. Diversos autores corroboram este entendimento, inclusive Herman (2001, p. 36), que, apesar de reconhecer a existência de rivalidades, define a relação de colaboração entre Inteligência e diplomacia como de produtor e consumidor.

Em geral, a literatura que trata da cooperação entre essas atividades identifica dois produtos da Inteligência dos quais a diplomacia é tradicionalmente usuária: dados e análises sobre ameaças e oportunidades no contexto internacional, os quais serviriam tanto para identificação

¹ Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.

de novos elementos para a formulação e a execução de agendas e ações de política externa quanto para a confirmação de informações e análises já levantadas em âmbito diplomático²; e avaliação de risco à segurança de representações diplomáticas e consulares³ e de cidadãos nacionais no exterior.

Além de usuária, a diplomacia também tem importante papel no processo de produção e na composição dos produtos de Inteligência Externa. De acordo com Hughes & Oleson (2016, pp. 48-49), os telegramas diplomáticos, embora não possam ser considerados conhecimentos de Inteligência, fornecem valiosas informações e análises sobre o país onde se situa a missão diplomática, as quais podem ser confirmadas, aprofundadas ou refutadas por meio da coleta e dos canais de Inteligência e da metodologia de produção do conhecimento. Ademais, as representações diplomáticas também desempenham função primordial para a comunidade de Inteligência do país de origem tanto para o fornecimento de cobertura diplomática a oficiais de Inteligência em missão não-oficial e de estrutura para instalação de postos de representação oficial da Inteligência, quanto para coleta de informações em meios onde o acesso da diplomacia é facilitado.

A despeito das discussões acima resumidas, a caracterização das relações

entre Inteligência e diplomacia também pressupõe a identificação dos limites de cada atividade, especialmente no que se refere a suas diferenças e eventuais sobreposições. Em geral, a literatura destaca diferenças existentes nos seguintes aspectos abaixo detalhados: fontes e acessos; métodos de coleta de dados; métodos de avaliação de dados e de análise; finalidades e objetos; legitimidade e reconhecimento internacional; e estruturas de comando.

1. Fontes e acessos

Trata-se do aspecto diferencial mais frequentemente mencionado por autores que abordam as relações entre Inteligência e diplomacia. Em regra, os canais de comunicação e as redes de contatos de oficiais de Inteligência e de diplomatas, embora possam apresentar sobreposições, desenvolvem-se em nichos distintos.

Quanto à Inteligência, as relações e o intercâmbio com serviços de Inteligência congêneres representam importante ativo para coleta de dados e análises. No caso específico dos adidos de Inteligência, destaca-se a conexão tanto com representantes de órgãos de Inteligência do Estado acreditado quanto com outros oficiais de ligação de serviços de Inteligência estrangeiros lotados na mesma localidade. Como afirma Gentry (2020, pp.3-6), as relações entre serviços

2 Conforme afirma Herman (2001, pp. 37 e 38), ainda que a análise de Inteligência não contradiga entendimento já estabelecido pela diplomacia, sua principal virtude seria justamente trazer precisão e confirmação a evidências já alcançadas por meio de fontes diversas.

3 No âmbito da ABIN, o Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível (PNPC), cujo objetivo é a prestação de consultoria para prevenção de espionagem, sabotagem e vazamento de informações, é o instrumento principal de assessoramento de segurança às embaixadas e aos consulados brasileiros.

de Inteligência costumam ser mais estáveis do que as relações diplomáticas convencionais, e os acessos da Inteligência são particularmente relevantes quando os Estados não mantêm relações diplomáticas ou postos de representação oficial ou em momentos de crise em que os canais diplomáticos estejam politicamente bloqueados.

Além dos contatos com órgãos congêneres, também se identifica maior facilidade de acesso da Inteligência a atores não-estatais — como grupos beligerantes (RAJE, 2019, p. 8) e organizações não-governamentais e movimentos sociais — e a colaboradores politicamente sensíveis, como opositores e dissidentes políticos (HERMAN, 2001, pp. 34-35). Tais acessos, que ampliam as opções para coleta de dados sobre assuntos de interesse doméstico, podem ocorrer com ou sem o conhecimento do interlocutor, o que confere vantagem ao país patrocinador. Em geral, na construção de sua rede de colaboradores, os diplomatas evitam confrontar as leis e posições políticas dos países acreditados ou adotam maior cautela antes de fazê-lo.

Por fim, os canais de Inteligência, tradicionalmente caracterizados por seus maiores sigilo e segurança, também são utilizados para compartimentação de negociações preliminares e experimentais, a fim de que não impliquem compromisso oficial, e quando os interesses políticos oficiais divergem dos interesses do Estado patrocinador em negociação específica, como em determinadas tratativas de caráter econômico-comercial. Nesses casos, o canal de Inteligência funcionaria como espécie de “balão de ensaio” para

avaliação da viabilidade de agenda de discussão e de propostas (GENTRY, 2020, pp.13, 15 e 20).

2. Métodos de coleta de dados

Outra diferença entre Inteligência e diplomacia frequentemente apontada pela literatura são os métodos de coleta de dados. Sobre esse aspecto, destacam-se duas discussões. A primeira refere-se à divisão entre coleta por métodos clandestinos e por métodos ostensivos ou oficiais. Como método clandestino, Raje (2019, pp. 6 e 7) considera a obtenção de quaisquer informações sem o conhecimento, o consentimento ou a cooperação daquele que a detém. Ao contrário da Inteligência, o processo de obtenção de informações pela diplomacia, ainda que por vezes confidencial, ocorre por meio de ações e métodos publicamente defensáveis pelo governo do Estado acreditante.

O debate acerca dos limites aos métodos de coleta da diplomacia não esteve alheio ao processo de normatização internacional. Conforme o artigo 3º, alínea d, da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961, entre as funções da missão diplomática está “inteirar-se por todos os meios lícitos das condições existentes e da evolução dos acontecimentos no Estado acreditado e informar a esse respeito o Governo do Estado acreditante (...)”. Embora a convenção não defina o que considera meios lícitos, na prática, o limite das ações diplomáticas se estabeleceria no ponto em que as ações clandestinas de Inteligência se iniciam (HERMAN, 2001, pp. 34-35).

No entanto, a atividade e a produção de Inteligência não se baseiam exclusivamente na obtenção de dados negados por meios secretos, sendo outros métodos de obtenção de dados cada vez mais utilizados (KOMLJENOVÍĆ, 2018, p. 40). Com base nessa premissa, desenvolve-se segunda vertente de discussão sobre as diferenças de métodos de coleta entre Inteligência e diplomacia.

Enquanto, no âmbito da diplomacia, priorizar-se-ia a coleta por meio de contatos com colaboradores conscientes, ou seja, que sabem para quem estão difundindo informações, as fontes humanas (conscientes e inconscientes) são apenas uma das alternativas para obtenção de informações pela Inteligência.

Atualmente, considera-se que existem, ao menos, seis fontes ou métodos básicos de coleta de Inteligência⁴: 1. Inteligência de Sinais (*Signal Intelligence* – SIGINT), a qual compreende a obtenção de informações por meio de interceptação de sinais de comunicação entre pessoas ou máquinas; 2. Inteligência de Imagens (*Imagery Intelligence* – IMINT), obtida através da coleta de imagens por meios eletrônicos e óticos; 3. Inteligência de Fontes Abertas (*Open-Source Intelligence* – OSINT), que corresponde à coleta de informações publicamente disponíveis e acessíveis por meio de ferramentas da internet ou veículos de reprodução, não necessariamente gratuitos; 4. Inteligência de Medidas e Assinaturas (*Measurement and Signatures Intelligence* – MASINT), que se utiliza da coleta através de instrumentos

de detecção de rastros ou assinaturas de eventos ou veículos, como explosões atômicas ou mísseis; 5. Inteligência Geoespacial (*Geospatial Intelligence* – GEOINT), ramo que deriva da IMINT, resulta da coleta de imagens e informações geoespaciais relacionadas às atividades da Terra; e 6. Inteligência de Fontes Humanas (*Human Intelligence* – HUMINT), que deriva da obtenção de informações por meio de contatos humanos, clandestinos ou não.

3. Métodos de avaliação de dados e de análise

Embora esse seja aspecto pouco homogêneo entre os próprios serviços de Inteligência, o nível de institucionalização e de aplicação de métodos de avaliação de dados e de análise pela Inteligência também representa diferencial em relação à diplomacia. Em geral, no âmbito desta, é usual a formalização de tipos documentais e a existência de manuais de redação oficial, o que não equivale ao estabelecimento de metodologia para avaliação da credibilidade de dados e produção de análises, como costuma ocorrer no âmbito da atividade de Inteligência. Nesse sentido, conforme afirma Cruz:

Não é possível dizer que um acontecimento, uma vez conhecido por um profissional de Inteligência, torna-se, de pronto, conhecimento de Inteligência. A análise [de Inteligência] não é somente uma redação que, harmônica e coerentemente, articula sequências de ideias (...). Para inserir racionalidade no processo é imprescindível um método estruturado (...). A principal ferramenta

4 O desenvolvimento de diferentes fontes de coleta de informações por parte da Inteligência está na origem das denominadas *single-source agencies* (agências de fonte única), especializadas em uma única fonte de coleta.

disponível para evitar essas deturpações é, atualmente, a própria Metodologia de Produção do Conhecimento (2019, p.3).

No escopo da Metodologia de Produção de Conhecimento (MPC), estão incluídas as Técnicas de Avaliação de Dados, por meio da qual se estabelecem critérios para julgamento da credibilidade dos dados coletados. A avaliação estruturada dos insumos gerados por diferentes fontes, inclusive informes diplomáticos, objetiva gerar diagnósticos e cenários mais fidedignos e confiáveis para assessoramento aos decisores (HERMAN, 2001, p. 32). Em contexto de ampliação da coleta em fontes abertas para a produção de Inteligência⁵, especialmente para a coleta de grandes volumes de dados (*big data*), a MPC e as demais ferramentas para processamento e organização sistemática de dados são ativos necessários para a identificação e a construção de conexões complexas e conhecimentos lógicos e significativos.

A despeito da tendência observada de sistematização de métodos de produção de conhecimento pelos diferentes serviços de Inteligência, o nível de formalização e de institucionalização das ferramentas de avaliação de dados e de análise se associa às experiências histórico-institucionais domésticas. Conforme observa Davies (2020, p. 17), “eventos-chave traumáticos que demonstram falhas de Inteligência em cada país moldaram as percepções nacionais sobre o que a Inteligência deve ser”.

Nesse sentido, a sistematização das metodologias de análise insere-se em debate mais amplo sobre a formação do próprio conceito de Inteligência predominante nos diferentes contextos nacionais e de suas finalidades (DAVIES, 2020, pp. 14-16). Por exemplo, o termo Inteligência nos EUA normalmente se refere ao conhecimento produzido por meio de processo de análise de dados de diversas fontes, convertido em produto que ofereça opções de ação ao decisor. Davies associa o foco atribuído aos processos de análise no âmbito da Inteligência estadunidense a reflexões político-institucionais decorrentes do ataque à base norte-americana em Pearl Harbor, o qual revelou falhas na Inteligência doméstica associadas à disponibilidade de grande volume de dados brutos e a deficiências na capacidade de processamento desses dados para construção de análises e assessoramento eficaz dos decisores.

4. Finalidades e objetos

Sobre esse aspecto, enquanto a Inteligência se caracteriza por sua finalidade predominantemente informacional e de assessoramento, a diplomacia, além dessas finalidades, também tem como função precípua a formulação e a execução da política externa. Como sintetiza Raje (2019, p. 6 – tradução livre), “a essência da Inteligência como instituição é fornecer informação e previsão para outros atuarem. Não se trata de instituição decisora ou executiva. A

5 Em paralelo à coleta em fontes abertas, destaca-se o desenvolvimento de métodos estruturados, ferramentas e capacidades específicas para a coleta e o processamento de dados obtidos por esse tipo de fonte, como *data analytics*.

diplomacia, por outro lado, é responsável por fazer e executar políticas, bem como obter informações (...)'.

Em relação aos objetos, embora a literatura reconheça a relativa sobreposição temática em termos conceituais, destaca que, na prática, diplomacia e Inteligência assumem protagonismo em relação a objetos distintos. Por um lado, a Inteligência assumiria maior autoridade em temáticas que envolvam segurança, como tensões e conflitos armados, geopolítica militar, proliferação de armas de destruição em massa, segurança humana e sanitária e terrorismo. Por outro lado, a diplomacia afirmaria sua primazia em temas político-econômicos (HERMAN, 2001, p. 35). Em ambos os casos, o protagonismo de uma instituição não excluiria os benefícios da atuação complementar da outra acerca dos mesmos objetos, como exemplifica a área de Inteligência Econômica, a qual assume relevância crescente em diversos serviços de Inteligência.

Por fim, o sigilo e a condição de "instituição de bastidor" que caracteriza a Inteligência permite a incorporação de agendas e temas sensíveis, inclusive no âmbito das relações internacionais, por vezes, não-alinhados à posição oficial do governo, externada por seu corpo diplomático.

5. Legitimidade e reconhecimento internacional

Tradicionalmente, estabeleceu-se relativo consenso na literatura de que a diplomacia, enquanto representação oficial do governo no sistema internacional (*front door people*), gozaria de legitimidade

absoluta junto a atores externos, enquanto a Inteligência (*back door people*) atuaria em espectro não-oficial do sistema, à margem da normatização internacional (Herman, 2001, p. 34). No entanto, os debates acerca da legitimidade e do reconhecimento internacional conferidos à Inteligência assumiram novos contornos a partir dos atentados de 11/9 nos EUA.

Para Rajé (2019, p. 5), os atentados teriam conferido nova legitimidade à Inteligência e afirmado seu reconhecimento como *player* global. Os reflexos dessa nova legitimidade resultaram na ampliação dos mandatos de atuação conferidos à Inteligência, bem como no aumento da destinação de recursos públicos à atividade. Sobre o fator orçamentário, Davies (2020) e Herman (2001) destacam que as alocações orçamentárias à Inteligência em países como EUA e Reino Unido superam os gastos com diplomacia. A tendência de estabelecimento de mecanismos oficiais de articulação entre agências governamentais para temas de segurança, como os *fusion centers*, também se insere nesse contexto e representou novo campo de atuação cooperativa entre Inteligência e diplomacia.

6. Estruturas de comando

Por fim, Inteligência e diplomacia submetem-se a diferentes cadeias de comando dentro da estrutura do Estado. Em geral, a diplomacia, atividade exercida por unidade encarregada especificamente das relações exteriores oficiais, integra cadeia hierárquica civil, frequentemente subordinada à própria chefia do Poder Executivo. As cadeias de comando

da Inteligência apresentam maior heterogeneidade na comparação entre países e apresentam subordinação tanto a estruturas civis quanto a militares.

Percepções acerca da realidade brasileira

A fim de cotejar os elementos acima identificados em bibliografia estrangeira com observações acerca da realidade brasileira, foi aplicado questionário estruturado aos atuais adidos civis de Inteligência e a representantes do corpo diplomático em exercício nas mesmas localidades e no mesmo período. O objetivo do questionário foi a coleta de percepções acerca das diferenças e características das relações entre Inteligência e diplomacia por parte de atores que vivenciam essa interação em sua rotina profissional. Os resultados da pesquisa serviram de insumo para diagnóstico sobre o contexto do Brasil, apresentado na seção final deste artigo.

O questionário foi respondido por 28 pessoas sob condição de anonimato, atualmente lotadas em postos nos seguintes países: Argentina, Paraguai, Colômbia, México, Peru, EUA, Espanha, França, Itália, Alemanha, Rússia, China, Japão, Austrália, África do Sul e Jordânia. Embora se reconheça os impactos da limitação da amostragem para a completude e a abrangência dos achados, o objetivo desta pesquisa foi trazer proposta de diagnóstico inicial, com recorte temporal restrito ao presente, sendo a experiência dos entrevistados

indicativo fidedigno, verossímil e atual das competências e relações aqui analisadas.

O questionário estrutura-se em sete perguntas com opções fechadas de resposta, além de campo para resposta livre ou comentários. Para elaboração das questões e das opções fechadas de resposta, foram utilizados os insumos extraídos da revisão bibliográfica acima sintetizada.

A primeira questão pretendeu identificar o país de lotação do entrevistado. A segunda, a terceira e a quarta questões objetivaram aferir a percepção do entrevistado sobre o papel do adido de Inteligência em sua localidade, sobre o papel da Inteligência de Estado para os integrantes da missão diplomática brasileira e sobre o nível de importância da atividade de Inteligência para os processos decisórios relativos à projeção do Brasil no exterior⁶. A quinta e a sexta questões visaram a levantar as principais diferenças identificadas pelos entrevistados entre Inteligência Externa e diplomacia, em relação a procedimentos e meios, e finalidades e resultados. Por fim, a última questão objetivou coletar percepções sobre as características das relações entre Inteligência e diplomacia de agentes envolvidos diretamente nessa interlocução.

Em relação ao papel dos adidos de Inteligência, em geral, os entrevistados associam o nível de relevância do adido ao próprio papel da Inteligência no contexto regional onde atuam e à percepção acerca da complexidade temática da realidade

6 Além do campo de comentários, de livre preenchimento, nas questões dois, três e quatro, foram apresentadas quatro opções de resposta fechada: sem importância; baixa importância; média importância e alta importância.

local. Em países que abrigam comunidade de Inteligência estrangeira ampla, que possuem serviços de Inteligência domésticos fortes e atuantes ou onde se percebe ênfase em temas securitários e de gerenciamento de crises, tradicionalmente associados à Inteligência, o papel do adido tende a ser mais valorizado, especialmente no que se refere a seus canais para coleta e troca de informações e ao potencial de qualificação das análises produzidas no âmbito da Embaixada.

Deficiências na estratégia político-institucional e na definição dos objetivos estabelecidos para cada posto de Inteligência no exterior foram identificadas como o principal fator limitador ao máximo aproveitamento da posição do adido, especialmente pelo corpo funcional da Embaixada.

Por meio das respostas e comentários à segunda questão, a pesquisa também pretendeu revelar eventuais disparidades entre as percepções sobre a relevância dos representantes da Inteligência nas Embaixadas e da atividade de Inteligência em si. Conforme indicam as respostas às perguntas três e quatro, os resultados corroboram a existência de diferenças de avaliação. Em relação ao papel da Inteligência de Estado para o corpo diplomático brasileiro em cada posto, houve maior heterogeneidade nas percepções dos entrevistados, o que se atribui ao amplo desconhecimento sobre os potenciais da Inteligência como ferramenta para formulação e execução de política externa. Esse desconhecimento poderia ser mitigado por meio de planejamentos, protocolos e rotinas

institucionais que favorecessem a sinergia entre as duas atividades.

Diversos fatores foram associados a esse desconhecimento ou afastamento, dos quais se destaca: ausência de discussões aprofundadas sobre o papel e os potenciais da Inteligência durante o processo de formação do diplomata; percepção de que a Inteligência é voltada para temas securitários somente e de que não teria capacidade técnica para contribuir em temas como economia, comércio exterior e geopolítica; e preconceitos, receios e opiniões enviesadas sobre a atividade e o órgão de Inteligência, em geral, decorrentes de condicionantes históricos.

Entretanto, observaram-se diferenças nas percepções de acordo com o contexto específico de cada posto, o que é influenciado por aspectos como tempo de existência da adidância (que favorece o maior conhecimento sobre as potencialidades e características da Inteligência), complexidade da conjuntura doméstica e regional e relevância de temas securitários. Também se destacou a relevância da Inteligência para o assessoramento sobre conjunturas que extrapolam o contexto interno do país do posto, especialmente em regiões percebidas como complexas. Ademais, parte dos entrevistados afirmou que a percepção sobre o papel da Inteligência de Estado seria mais evidente para os diplomatas de alto escalão.

A mesma heterogeneidade de respostas ocorreu em relação à avaliação acerca da importância da atividade de Inteligência para os processos decisórios relativos à

projeção do Brasil no exterior. Por um lado, foi frequente a menção de que, atualmente, a atividade de Inteligência poderia desempenhar papel estrutural mais amplo nos processos decisórios de política externa e que a inserção internacional profunda e multissetorial do Brasil e a defesa efetiva de seus interesses dependeria do aprimoramento do assessoramento estratégico de Inteligência. Por outro lado, identificou-se maior relevância do assessoramento de Inteligência para a tomada de decisão em contextos geográficos mais voláteis e complexos.

Alguns fatores foram apontados como essenciais para o melhor aproveitamento das capacidades da Inteligência em prol da projeção externa do País, tais como melhorias na coordenação interinstitucional em âmbito federal, desafio que envolveria não somente a Inteligência, como também outros setores do Estado com competências externas; consolidação de percepção acerca da relevância do assessoramento em Inteligência Externa e implementação de estratégias estáveis e contínuas para aprimoramento dessa interlocução; redução do nível de aversão a riscos por parte da Inteligência e de instâncias decisoras; e aprimoramento dos fluxos de difusão de documentos entre o MRE e a Abin, não somente entre frações lotadas em Brasília, mas também em relação aos postos no exterior.

Em relação às diferenças entre Inteligência e diplomacia quanto a procedimentos e meios, identificadas pela questão cinco,

o principal aspecto considerado pelos entrevistados entre as opções fornecidas foi "fontes de canais para coleta de dados e análises", assinalado por 92,59%⁷; seguido por "métodos de análise de dados", com 66,67%; "métodos de coleta de dados", com 62,96%; nível de compartimentação e sigilo", com 55,56%; e limites legais, com 33,33%.

Quanto às fontes de coleta, há percepção de que, excetuadas algumas fontes abertas, os acessos diplomáticos e de Inteligência não se confundem. Além de identificar o acesso facilitado a serviços de Inteligência congêneres e a canais e fontes não-oficiais, os entrevistados destacaram a aplicação de método para coleta e avaliação de dados e recrutamento e controle de fontes e a maior flexibilidade para prospecção de colaboradores como diferenciais da Inteligência. Já a diplomacia gozaria de acesso mais amplo e consolidado a canais oficiais. Quanto à produção, a diplomacia se basearia fortemente na capacidade profissional individual, com importância conferida à padronização formal, mas sem métodos estruturados de checagem de fontes e de dados.

No que se refere à compartimentação, embora se reconheça que a Inteligência se associa a tradição de maior sigilo e segurança da informação, a estrutura hierárquica e social consolidada da diplomacia também favoreceria o "secretismo" e o resguardo de informações pelo corpo diplomático. Por fim, houve menções no campo de resposta livre ao acesso a recursos de verba sigilosa por

7 Nas questões cinco, seis e sete, o questionário orientou a marcar todas as alternativas cabíveis.

parte da Inteligência, o que ampliaria as possibilidades de colaboração e de recrutamento.

Em resposta à questão seis, sobre diferenças de finalidades e resultados, 66,67% dos entrevistados assinalaram “características das relações com governos estrangeiros”; 59,26%, “interesses e objetivos organizacionais”; 51,85%, “papel em relação aos processos decisórios relativos à projeção externa do Brasil”; 48,15%, “foco temático”; 33,33%, “reconhecimento e imagem junto à sociedade”; e 18,52%, “nível de sensibilidade à política”. Os entrevistados destacaram que a atividade diplomática teria como foco as relações bilaterais com o país anfitrião, seus impactos imediatos para o Brasil, bem como o assessoramento à estrutura do MRE acerca de temas da realidade local do posto, enquanto a Inteligência Externa, em regra, teria enfoque mais amplo, tanto no que se refere aos atores e impactos quanto ao escopo geográfico de acompanhamento.

Em relação ao reconhecimento e à imagem junto à sociedade, foi frequente a menção à invisibilidade da Inteligência para a população do Estado acreditado, além da brasileira, sendo o corpo diplomático e consular o ator conhecido e referenciado pelas mídias e interlocutores sociais. Entretanto, também se ponderou que, apesar de ser mais reconhecida junto à sociedade, a atuação da diplomacia encontra-se frequentemente engessada por seu papel oficial.

Quanto à sensibilidade a questões políticas, a relação da Inteligência com instâncias do

governo local é percebida como menos suscetível às oscilações políticas dos países acreditante e acreditado e menos instável, portanto, o que garantiria a continuidade de contatos e intercâmbio.

No que se refere às características das relações entre a Inteligência de Estado e a diplomacia, abordadas na questão sete, 96,3% dos entrevistados assinalaram a opção “complementariedade”; 77,78%, “apoio analítico e assessoramento”; 55,56%, “caráter confirmatório”; 25,93%, “sobreposição”; 22,22%, “baixo nível de interface e interação”; e 7,41%, “competição”. A maior parte dos entrevistados afirmou que, apesar de identificarem algum nível de sobreposição — o que se associa a aspectos mencionados nas respostas anteriores, como desconhecimento sobre os potenciais da cooperação e deficiências de planejamento integrado e de diretrizes institucionais —, suas experiências profissionais mostraram que as duas atividades são “altamente complementares”.

Nesse aspecto, foram mencionadas diferenças entre as perspectivas da Inteligência e da diplomacia acerca da natureza das relações bilaterais, sendo que, para esta última, haveria maior percepção de sobreposição de competências. Para esta autora, tal diferença possivelmente se relaciona à questão de protagonismo temático mencionada na revisão bibliográfica: em assuntos relacionados à segurança e a conflitos, a receptividade à cooperação com a Inteligência seria maior, ao passo que, em agendas político-econômicas,

a tradicional autoridade temática da diplomacia representaria desincentivo recíproco à cooperação.

Ademais, os entrevistados identificaram que o nível de fluidez das interações entre as duas atividades seria dependente dos agentes que as executam, o que revelaria baixo nível de institucionalização das relações. Em razão das maiores estabilidade e consolidação histórica da atividade diplomática, as respostas indicam que o aumento da institucionalização da cooperação dependeria mais de gestões da Inteligência nesse sentido do que de esforços da diplomacia. No entanto, a existência de entraves normativos e de cultura organizacional favorecedora da compartimentação de documentos e do sigilo no âmbito da Inteligência representaria obstáculo ao estabelecimento de vínculos estruturais e contínuos de apoio analítico e assessoramento.

Conclusões

Hughes & Oleson (2016, p.52) sintetizam com precisão o problema abordado neste artigo:

Inteligência e diplomacia estão fechadas em um casamento. Não se trata de um casamento de conveniência. Muito pelo contrário: um casamento por necessidade. Como todos esses casamentos, não é totalmente confortável para nenhuma das partes. Existem atritos e diferenças de perspectiva significativos que acompanham a dependência mútua. (tradução nossa)

A presente pesquisa se propôs a levantar e comparar as competências e práticas que caracterizam a Inteligência Externa e a diplomacia no Brasil, a fim de contribuir para a identificação de complementaridades e para o delineamento da natureza da relação entre ambas as atividades. Com base em revisão da bibliografia internacional e em questionário aplicado a oficiais de Inteligência e diplomatas, este artigo pretendeu trazer para o contexto brasileiro discussão já consolidada na literatura acerca do tema e introduzir proposta de diagnóstico para a questão de pesquisa apresentada.

Em geral, os resultados gerados pelas respostas ao questionário corroboram as análises da literatura internacional sobre o tema. Quanto à natureza das relações entre Inteligência e diplomacia, a ampla maioria dos entrevistados identificou como de complementaridade e de apoio analítico e assessoramento, embora, na prática, perceba-se algum nível de competição e de resistência à integração, variável conforme o contexto e as experiências e percepções individuais dos agentes. O desconhecimento sobre a abrangência temática e sobre as competências da atividade de Inteligência, bem como a existência de clivagens temáticas tradicionais e consolidadas entre diplomacia e Inteligência, representam entraves ao aprofundamento da cooperação.

O levantamento decorrente do questionário relacionado a esta questão, que, em geral, coaduna-se com o levantamento bibliográfico

previamente apresentado, também sugere características específicas acerca do contexto brasileiro: por um lado, o baixo nível histórico de institucionalização das relações entre as duas atividades, o que se reflete na ausência de diretrizes e protocolos unificados e contínuos que facilitem a interação; e, por outro, o alto nível de dependência da disposição à colaboração por parte de oficiais de Inteligência e diplomatas, o que é indicativo do personalismo estrutural que caracteriza de forma mais ampla as relações interinstitucionais no Estado brasileiro.

No que se refere à relação de produtor-consumidor entre as duas atividades, caracterizada como recíproca pela literatura, os resultados do questionário indicaram ênfase conferida ao apoio da Inteligência à diplomacia, o que parece ser resultado da busca por parte da Inteligência por sua consolidação como ator relevante para o assessoramento em temas internacionais, em paralelo ao tradicional protagonismo da diplomacia nesta seara. Como pondera Cruz (2019, p. 2), a fim de que a Atividade de Inteligência de Estado cumpra sua aspiração de ser imprescindível ao processo de tomada de decisão e à segurança da sociedade e do Estado brasileiros, é fundamental a sintonia entre produtores e usuários. No caso da Inteligência Externa, a diplomacia assume posição simultânea de usuária e fornecedora fundamental de insumos.

Com o intuito de agregar aspecto propositivo ao presente diagnóstico, buscou-se sintetizar, nos eixos abaixo, os diversos fatores mencionados

pela literatura e pelas respostas ao questionário como favorecedores da articulação entre as duas atividades em prol da projeção externa do País:

1. ampliação das discussões sobre Inteligência no processo de formação do corpo diplomático;
2. desenvolvimento de protocolos e estratégias de coordenação interinstitucional contínuos entre órgãos com competências externas;
3. redução do nível de aversão a riscos em processos decisórios relacionados à projeção externa nacional;
4. estabelecimento de instâncias permanentes de coordenação, a exemplo dos *fusion centers*, as quais favorecem tanto a articulação de esforços quanto a construção de confiança entre instâncias de assessoramento e
5. facilitação dos fluxos de difusão de documentos entre órgãos integrantes do governo federal que tratam de temáticas internacionais.

Por reconhecer a limitação desta pesquisa em relação a seu escopo e à representatividade das fontes de insumos, em razão do amplo predomínio de bibliografia anglo-saxã na literatura que trata do assunto e da reduzida amostra do questionário aplicado, não se almejou esgotar a análise dos aspectos relacionados ao tema. A proposta deste artigo limitou-se a lançar luz ao problema proposto por meio de análise com recorte específico e restrito, a qual se espera que possa representar ponto de partida para pesquisas futuras relacionadas ao tema no contexto brasileiro.

Referências

AFONSO, Leonardo Singer. O impacto das tendências cognitivas sobre a performance analítica de inteligência. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Aperfeiçoamento em Inteligência) – ESINT/ABIN, Brasília, 2017

BERRIDGE, G. *Diplomacy: Theory and Practice*. Palgrave Macmillan, 2015, p. 1.

BIMFORT, M. *A Definition of Intelligence*. Studies in Intelligence, 1958, p. 78.

BRASIL. *Convenção de Viena Sobre Relações Diplomáticas*. Decreto nº 56.435, de 8 de junho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d56435.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016 – Fixa a Política Nacional de Inteligência*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. *Portaria nº 244 ABIN/GSI/PR*, de 23 de agosto de 2016. Aprova a Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários. Brasília, DF: Presidência da República, [2016b]. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/Col3v58.pdf>. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999*. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. *Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento Sensível*. Disponível em: https://www.gov.br/abin/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/PNPC/_o-que-e-1. Acesso em: 5 out. 2021.

CARAMANI, D. Introduction to comparative politics. In: CARAMANI, D. *Comparative Politics*, 2ª Ed. Oxford University Press, 2011.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY OFFICE OF PUBLIC AFFAIRS. *A Consumer's Guide to Intelligence*. Central Intelligence Agency, 1999.

CEPIK, M. *Sistemas Nacionais De Inteligência: origens, lógica de expansão e configuração atual*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 1, pp.75-127, 2003.

CRUZ, Anna. *Aprimoramento da capacidade analítica e o avanço na profissionalização da atividade de Inteligência*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Aperfeiçoamento em Inteligência) ESINT/ABIN, Brasília, 2019.

DAVIES, P. Ideas of Intelligence – Divergent National Concepts and institutions. In:

ANDREW, C; ALDRICH, R; & WARK, W. *Secret Intelligence – A Reader*. New York: Routledge, 2020.

ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/diplomacy>. Acesso em: 30 out. 2021.

GENTRY, J. Diplomatic Spying: How Useful Is It?. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, pp.1-31, 2020.

GONZALEZ, R. O método comparativo e a Ciência Política. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 2, n. 1, jan-jun. 2008.

HERMAN, M. *Intelligence Power in Peace and War*. Royal Institute of International Affairs, 1996.

HERMAN, M. *Intelligence services in the informational age*. Routledge, 2001.

HUGHES, G. P. & OLESON, P. C. Diplomacy & Intelligence Strange Bedfellows. *Intelligence: Journal of U.S. Intelligence Studies*, v. 22, n. 1, pp.47-52, 2016.

JERVIS, R. Intelligence and Foreign Policy: A Review Essay. *International Security*, v. 11, n. 3, pp. 141-161, 1986.

KOMLJENOVIC, A. Espionage and Its Relation to Diplomats and Intelligence Officers. European Perspectives. *International Scientific Journal on European Perspectives*, v. 9, n. 1 (16), pp 37-64, 2018.

KENT, S. *Informações Estratégicas*. Trad. Cel Hélio Freire. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Rio de Janeiro, 1967.

KENT, S. Prospects For the National Intelligence Service. *Yale Review*, n. 36, 1946, p. 117.

MAHONEY, J & RUESCHEMEYER, D. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MUNTON, D. Diplomacy and Intelligence. In: MARTEL, G (ed.). *The Encyclopedia of Diplomacy*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2018.

NAVARRETE, I. L'espionnage en temps de paix en droit international public. *Canadian Yearbook of International Law*, v. 53, pp. 1-65, 2016.

NICHOLSON-CROTTY, S. *The Policy Studies Journal*, v. 33, n. 3, pp. 341-361, 2005.

OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE. What is intelligence?. Disponível em: <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/what-is-intelligence>. Acesso em: 25

out. 2021.

RAJE, S. Diplomacy and Intelligence: Friends or Foes? A Comment on the Intelligence-Diplomacy Rivalry. *Strife Journal*, Issue 10, Spring, 2019.

RUBIN, M. The Temptation of Intelligence Politicization to Support Diplomacy. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, v. 29, n. 1, pp.1-25, 2016.

SHULSKY, A. N. & G. J. SCHMITT. *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. 3ªEd. *Potomac Books*, 2002.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *DoD Dictionary of Military and Associated Terms*. Disponível em <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

WARNER, M. Wanted: A Definition of Intelligence. *Studies in Intelligence*, v. 46, n. 3, 2002.

INTELIGÊNCIA EXTERNA E DIPLOMACIA: INTERFACES E RELAÇÕES NO CONTEXTO BRASILEIRO

Artigo recebido em 22 nov. 2021

Aprovado em 27 dez. 2021

Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: Abin, nº. 16, dez. 2021

Artigo

6



ESTAMOS EM OBRAS: MULHERES E ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Anna Cruz *

Resumo

Estudos sobre mulheres na atividade de Inteligência frequentemente recaem em relatos biográficos sobre pioneiras ou curiosidades sobre grandes feitos assinados por figuras femininas; o presente trabalho, em abordagem diversa, busca refletir sobre práticas cotidianas limitantes para as carreiras das mulheres. A sub-representação em cargos estratégicos, o silêncio sobre questões de gênero na arquitetura corporativa e a persistência de ideias pré-concebidas e estereótipos sobre mulheres são discutidos neste artigo, que reconhece também – mas por ora exclui da análise – a existência de outras condições que, somadas ao gênero, tornariam ainda mais complexa a avaliação de impactos, como etnia, idade, corporeidade, condição socioeconômica. O estudo conclui que defender características baseadas em gênero como definidoras de predisposições é uma armadilha para homens e mulheres.

Palavras-chave: mulheres, atividade de Inteligência, estereótipos de gênero, Teto de Vidro.

WOMEN AT WORK: WOMEN AND THE INTELLIGENCE ACTIVITY

Abstract

Studies about women's contribution to Intelligence Activity often consist of biographical recollections of female pioneers or curiosities about their great deeds; this work, in a different approach, aims at providing a perspective on daily practices that constrain women's careers. Under-representation in strategic positions, silence about gender issues in corporate architecture and the persistence of preconceived ideas and stereotypes are discussed in this article, which also recognizes – however for now excluding them from the analysis – the other conditions which, added to gender, would make the evaluation of impacts even more complex, such as ethnicity, age, bodily conditions, socioeconomic status. The present study concludes that supporting gender-based characteristics as determinative of propensities is a trap both for men and women.

Keywords: *Women, Intelligence Activity, Gender Stereotypes, Glass Ceiling.*

* Oficial de Inteligência, mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA)

ESTAMOS EN OBRAS: MUJERES Y ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA

Resumen

Los estudios sobre mujeres en la Actividad de Inteligencia a menudo revelan relatos biográficos de pioneras o curiosidades sobre hazañas de figuras femeninas; este trabajo, en un enfoque diferente, intenta señalar la limitación de algunas prácticas diarias para la carrera de las mujeres. La infrarrepresentación femenina en posiciones estratégicas, el silencio sobre las cuestiones de género en la arquitectura corporativa y la persistencia de ideas preconcebidas y estereotipos sobre las mujeres son discutidas en este artículo, que también reconoce, pero por ahora excluye del análisis, la existencia de otras condiciones las cuales, añadidas al género, harían más compleja la evaluación de impactos, como etnia, edad, corporeidad, condición socio económica. El estudio concluye que defender las características basadas en el género como determinantes de la predisposición es una trampa para hombres y mujeres.

Palabras clave: *mujeres, Actividad de Inteligencia, estereotipos de género, Techo de Cristal.*

Introdução

As iniciativas de estudo sobre mulheres na atividade de Inteligência frequentemente recaem em relatos biográficos sobre pioneiras ou curiosidades sobre grandes feitos assinados por figuras femininas (ROBINSON, 1951; MARTIN, 2015; MEDEIROS, 2015). Em ambos os casos, as mulheres aparecem como as exceções que confirmam a regra de um ambiente predominantemente masculino.

No século 21, no mundo Ocidental, já não sobrevivem políticas formais que proibam mulheres de exercer profissões, mesmo aquelas que foram tradicionalmente ofício dos homens, como nos campos de segurança, defesa e Inteligência. No Brasil, por exemplo, acesso por concurso ao serviço público também contribui para manter abertas as portas, sem que se espie pelo olho mágico qual o sexo do candidato mais preparado. Como sinaliza Martin (2015), embora historicamente as mulheres tenham sido valorizadas por cozinhar, limpar e cuidar das crianças em seus lares, agora elas já atingiram papéis de liderança em operações de Inteligência e têm gradualmente sido respeitadas na atividade.

No entanto, nas práticas cotidianas profissionais, persistem ideias preconcebidas, rótulos, estereótipos limitantes, que potencialmente marcam suas carreiras. Estereótipos, segundo Schmid Mast (2004), são atalhos poderosos que influenciam a forma como percebemos e agimos. Em geral, estão revelados em

condutas indefiníveis, imensuráveis,

escamoteadas, e difíceis de acusar que talvez não sejam necessariamente intencionais nem conscientes. Às vezes as mulheres também incorrem nelas. Nada disso torna a coisa menos nociva. Na vida cotidiana, isso significa ver um homem instintivamente se voltar para uma mulher para ditar algo numa reunião, ou vê-la ser confundida com a auxiliar de escritório quando na verdade é a chefe. É ser interrompida quando está em grupo, sem parar, várias vezes seguidas, ou ter sua ideia atribuída a outra pessoa (...). É saber que, quando um colega chama outra mulher de “ambiciosa”, isso está longe de ser um elogio. É ter que ser simpática (pois mulheres são simpáticas!), mas não simpática demais (senão vira “capacho humano”); maternal (por natureza!), mas sem ser mãe pra valer (ou periga ser vista como alguém sem compromisso com a empresa). É ter que ter autoconfiança para impor respeito, mas sem ser confiante demais (porque ninguém gosta de mulheres arrogantes). É ter que trabalhar duas vezes mais para provar que é igualmente boa (BENNET, 2018, p. 27).

Este artigo não se ocupa especificamente e em profundidade do potencial das analistas, agentes operacionais, instrutoras e gestoras ou dos desafios específicos à carreira da mulher em quaisquer dessas áreas, que vão desde a tradição da “dupla jornada”, a desvalorização de “características femininas” no mundo corporativo, passando pela frequente falta de referências femininas nos altos escalões até a configuração das jornadas laborais — muitas vezes a jornada de trabalho da Inteligência ultrapassa as horas habituais e pode se apresentar bastante irregular quanto à previsibilidade de horários, mas, de modo geral, homens e mulheres se ajustam a isso, embora às mulheres (a quem o estereótipo costuma associar

tarefas de casa e cuidados parentais) atribua-se maior dificuldade em lidar com essa característica do trabalho rotineiro.

O escopo é modesto: abordar, de forma panorâmica, essas situações e os “carimbos” comumente apostos sobre as mulheres, e apontar como eles funcionam na atividade de Inteligência, da mesma forma que outros trabalhos fizeram anteriormente em relação a diversas profissões (FIGUEIREDO *et alii*, 2018; NETO, SASTRE & MULLET, 2001). Aliás, é bem mais modesto o artigo, já que, apesar de reconhecer a existência, exclui da análise outras condições que, somadas ao gênero, tornam ainda mais complexa a avaliação de impactos, como etnia, idade, corporeidade, condição socioeconômica.

Velhas imagens na atividade de Inteligência

Os estereótipos afetam as escolhas profissionais de homens e mulheres muito cedo.

Os adolescentes começam a estar conscientes dos próprios interesses e aspirações pelos 14 anos. Em resultado disso, por essa idade a zona das alternativas [profissionais] aceitáveis já está muito reduzida. Abarca somente as profissões que são vistas como compatíveis com o papel de gênero, com o estatuto social e com os valores profissionais e interesses que os adolescentes se atribuem (NETO, SASTRE & MULLET, 2001, p. 254).

Mas não só as percepções vocacionais são influenciadas por essas generalizações; estereótipos atingem o próprio desenvolvimento profissional.

These stereotypes present barriers in two ways: first, stereotypical assumptions can be manifested in nonselection for positions above a certain grade level or for certain jobs within a grade; second, employees may create barriers for themselves by assuming others will be prejudiced against them. For example, women and minorities might fail to take advantage of the support and mentoring of white men who would foster their full integration into Agency service (CIA, 1992, p.13).

Atualmente, ainda se constata a prevalência de mulheres em trabalhos manuais, relacionados ao cuidado, ao ensino, à estética ou a terapias, compatíveis com as expectativas sociais (FIGUEIREDO *et alii*, 2018; NETO, SASTRE & MULLET, 2001). A atividade de Inteligência, no entanto, afasta-se disso: trata-se de atividade de Estado, trabalho técnico e especializado, analítico, potencialmente arriscado, que maneja temas nada “amenos” como terrorismo, sabotagem, espionagem, interferência externa, ataques cibernéticos, criminalidade organizada.

Medeiros (2015) narra diversas trajetórias de mulheres que atuaram no serviço de Inteligência britânico durante as duas grandes guerras do século 20 como se fossem breves incursões à esfera pública. Essas mulheres, tão logo terminaram suas missões, voltaram ao lugar esperado; findo o turno de heroínas, cabia-lhes o destino de donas de casa. As imagens que gravitam (ou gravitavam, naquela ocasião) em torno da atividade de Inteligência, como sigilo e dissimulação, não serviam bem às mulheres — *“espionage was seen as foreign and corrupting work and could not fit into British society’s understanding of*

women's proper roles as domestic and good-natured wives" (MEDEIROS, 2015, n. p).

Simplificações e generalizações são, de certa forma, inevitáveis por ordenarem o mundo e facilitarem sua compreensão, ao condensar uma realidade intrincada em um pequeno retrato 3x4. Porém, o prejuízo para as mulheres está sobretudo no fato de que os estereótipos associados ao poder masculino tendem a ser considerados mais positivos no mercado de trabalho que os estereótipos femininos (proatividade, confiança e objetividade deles, por exemplo, em contraposição a responsividade, retraimento e emotividade delas).

O prejuízo também existe quando o estereótipo guia o projeto de carreira.

[Nos anos 80 e 90] *in the DO, there was a strong belief that women could not recruit agents, due to the low standing women have in the Arab culture, as well as the lack of acceptance of women in authority by the Latino culture (...). A physical archetype myth is that women have to be "butch," or as the pendulum has swung with current Hollywood trends, female operators run around looking glamorous in mini-skirts. This is far from the truth. Women in intelligence are just as diverse as the population. However, they all have an edge to them. They are not pushovers, and they have a natural curiosity. They like to analyze things* (MARTIN, 2015, *passim*).

Admitir que mulheres têm curiosidade natural e interesse analítico é, afinal, apresentar um estereótipo positivo para a carreira, tanto quanto reconhecer que têm mentalidade flexível, lealdade, inclinação

para a cooperação. Ainda na década de 1950, Robinson já reconhecia que *"on the basis of the O.S.S.'s record, it can be said that the resourceful, adaptable woman who was a good listener and had the ability to inspire confidence in others was, as a rule, far more effective than any vamp"* 1951, p. 133). Uma ressalva era, contudo, frequente: *"this is not to say that an attractive girl with bedroom eyes can't succeed as a spy"* (ROBINSON, 1951, p. 133).

Há mais de meio século já se sabe que a espiã *"sidekick"* ¹ é fictícia e da profissional de Inteligência eficiente se esperam atributos que não são físicos, mas é forte no imaginário geral a associação de mulheres na Inteligência e a sedução como técnica operacional, a ação de *"andorinhas"* e a *"sex espionage"*. Curiosamente, ainda que a sexualidade feminina tenha sido explorada como um serviço público ao longo da história, isso não era algo considerado "profissional" e suas histórias permaneceram invisíveis (MEDEIROS, 2015).

Em operações de Inteligência, tirar proveito dos rótulos genéricos é possível e faz com que agentes desempenhem papel considerado adequado ao que se espera socialmente.

The biggest advantage to women in operations is that foreign men will tell women anything, because of their disarming, nurturing, and non-threatening nature. Men never suspect women are intelligence officers. (MARTIN, 2015, p. 105).

One conveyed that because she was a

1 Em 2021, há a estreia da primeira "007" mulher, a atriz Lashana Lynch. O inglês que atende pelo código "007" é o mais famoso agente ficcional, criação de Ian Fleming. Disponível em: <https://www.theguardian.com/film/2019/jul/15/lashana-lynch-new-007-james-bond-daniel-craig>. Acesso em: 12 nov. 2020.

woman, she was more aware of who was around her, making her a useful asset with regards to surveillance techniques. (BONESTEEL, 2017, p. 44)

Mas haverá algo de positivo para as mulheres nesses atalhos mentais sobre as mulheres? Robinson inicia seu artigo *"America's Women Spies"* ao contar que por anos homens falharam ao buscar os segredos envolvidos no desenvolvimento da bomba atômica soviética: *"Then the Central Intelligence Agency - the United States' new, world-wide espionage network - did what every smart spy organization does after its male agents flop. It assigned a woman to the task"* (1951, p. 130). Ainda que pareça elogiosa, a afirmação esconde o que a literatura tem chamado de armadilha do "precipício de vidro" (*"glass cliff"*): mulheres e minorias têm maior chance de receber cargos de liderança quando uma organização está com problemas, como se fossem o último recurso disponível e, na hipótese de não conseguirem resolver o problema, são criticadas ou demitidas do cargo (BENNETT, 2018). Bonesteel (2017) faz o mesmo comentário em relação ao Departamento de Operações da CIA dos anos 1990: *"women often got jobs destined for failure to continue the male dominated hierarchy within the DO"* (2017, p. 45). Não se trata, é claro, de uma regra explícita, mas algo que acontece provavelmente também em decorrência de estereótipos (mulheres "arrumam a bagunça", mulheres têm a paciência e a subserviência para desembaraçar os nós dos problemas que outros criaram).

O salto no precipício para as que chegaram ao topo pode ser atribuído a vários e muito diversos fatores, como a escolha

inicial (consciente ou não) de convocar mulheres para transmitir a ideia de promoção de igualdade de gênero, sem, contudo, preocupar-se com o apoio disponível no cargo ofertado ou com as perspectivas de crescimento desse cargo; as preferências que se formam dentro dos grupos daqueles que já ocupam posições de destaque, e preservam para si as melhores oportunidades; maior crítica e escrutínio sobre as lideranças femininas, comparativamente com as lideranças masculinas; menor autoridade e influência em decisões de alto nível para as lideranças femininas, comparativamente com as masculinas; o desequilíbrio entre as exigências da carreira e as relacionadas à vida pessoal, fazendo com que *"women opt out of senior management positions as they need to look after their children or elderly family members"*. (SABHARWAL, 2013, p. 9).

Sabharwal, ao tratar do fracasso das mulheres em altas posições (o "precipício de vidro"), indica que

Studies report increased job satisfaction and reduced turnover intentions in organizations that offer family-friendly policies such as: telecommuting, flex-time, compressed work weeks, alternative work schedules, and child care (2013, p. 10).

Amayllis Fox, ex-espiã da CIA, admite em entrevista ter deixado a Agência "porque eu tinha uma filha pequena e queria dar a ela uma infância estável e tranquila", ainda que aduza "e também porque eu senti que a CIA e eu tínhamos dado tudo que poderíamos dar" (2020, s. p).

Embora a maternidade não seja um destino de todas as mulheres, conciliar

a condição de mãe com a vida laboral — sobretudo em funções com jornadas irregulares e imprevisíveis — é um desafio destacado. No Brasil, a especial proteção à família é prevista na Constituição Federal de 1988, que também reconhece que a entidade familiar é formada por qualquer dos pais e seus descendentes e que os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.

Entretanto, ainda que equiparados homens e mulheres nos deveres de criação de crianças, Oliveira menciona que “a parentalidade ativa leva quase metade das novas mães (43%) e quase um quarto dos novos pais (23%) a renunciarem ao emprego em período integral depois do nascimento de filhos/as” (2020, p. 159). Vivenciar a maternidade de forma exclusiva é uma escolha, realmente, ou o resultado da hostilidade do mundo corporativo às mães e à “existência inconveniente” de vacinas, reuniões escolares, doenças infantis, consultas médicas?

Oliveira alerta que “mulheres internalizam e reproduzem práticas discriminatórias e é preciso desnaturalizar a ideias das mulheres como principais cuidadoras” (2020, p. 162), mas é fato que, seja pela natureza da gravidez, da lactação ou pela construção social persistente do trabalho doméstico feminino, recai ainda, majoritariamente, sobre as mulheres a responsabilidade da criação dos filhos. Tal responsabilidade, a tarefa de gerar, alimentar, proteger e educar futuras gerações, obviamente deveria ser valorizada em todos os espaços e também nos ambientes de trabalho,

com acolhimento, compreensão e compromisso coletivo de chefias, usuários e pares; a maternidade, entretanto, tem se revelado um “ponto fraco” para as diferentes trabalhadoras nos atuais esquemas laborais.

Bonesteel (2017) registra que, nos primeiros anos da CIA, mulheres muito bem qualificadas eram subaproveitadas em posições secretariais ou administrativas; a subalternidade/docilidade é mais uma visão limitante sobre a carreira feminina e mantém mesmo a mulher bem posicionada em chefias substitutas e adjuntas.

Certa vez, o presidente de uma instituição de ensino profissionalizante de Nova York deu um conselho a suas alunas: que não aprendessem taquigrafia — porque, em suas palavras, a “menina inteligente” que anotava ditados era “tão preciosa” que talvez se visse para sempre presa ao lado do chefe, com o bloquinho de taquigrafia na mão (BENNET, 2018, p. 121).

De toda forma, Bonesteel ressalta que a preocupação com a discriminação pelo gênero já existia na CIA em 1953, quando foi conduzido um estudo sobre discrepâncias salariais e de posição entre homens e mulheres. Quarenta anos depois, um novo estudo abordou o “teto de vidro” (“*Glass Ceiling Study*”), a barreira invisível que mantém minorias e mulheres em níveis mais baixos nas carreiras: em 1992, mulheres eram 40% da força de trabalho na CIA, mas apenas 9% galgavam os postos “seniores”.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho – OIT (2019), a despeito de alcançarem cada vez mais educação formal

e participação no mercado de trabalho, as mulheres ainda estão muito distantes dos homens em postos de representação; elas até enxergam o topo, mas não conseguem tocá-lo.

O *Glass Ceiling Study Summary* (CIA, 1992) encontrou cinco embaraços sistêmicos à carreira das mulheres: 1) elas não recebiam missões de prestígio, que propiciassem a alavancagem de suas carreiras (porque as mulheres seriam vistas como resistentes ao risco); 2) não contavam com interação eficiente (a esse respeito, os homens assumiram que se sentiam desconfortáveis em oferecer *feedback* negativo a mulheres e minorias); 3) eram objeto de estereótipos (três, especialmente: *“the long hours required for success are difficult for women; women have difficulty working constructively with others on a team; women and minorities are often reluctant to take the risks necessary to advance”* (1992, p. 14); 4) eram prejudicadas por ambiente de trabalho hostil (assédios e constrangimentos, que não são independentes dos estereótipos; ao contrário, são reforçados por eles); 5) tinham dificuldade em compatibilizar as demandas familiares com as profissionais (e, mais uma vez, a mulher casada, e, especialmente, com filhos, sustentava uma marca de distinção negativa na visão dos pares).

Entre as imagens apressadas que foram coladas às mulheres, estavam

interviewed SIS officers voiced these perceptions: women have family responsibilities, and women are both too assertive and not assertive enough. Individuals in focus groups voiced the

following perceptions about women: they are in support or clerical roles, they tend to start at lower grades, they have family responsibilities, and it is seen as demeaning when a man takes a job previously held by a woman. Focus group participants also perceived that the Agency is reluctant to take risk (CIA, 1992, p. 14).

Trinta anos mais tarde, as mulheres teriam quebrado o teto de vidro e superado as crenças sociais que limitam seus projetos de carreira?

A ausência de mulheres em posições estratégicas — ou uma construção em ruínas

A OIT (2019) sinaliza que mulheres têm de ultrapassar três grandes problemas “de engenharia” nas organizações: 1) a “campanha que toca o tempo todo” (*“anytime-anywhere culture”*) e demanda disponibilidade constante daqueles que estão em cargos de alto nível; isso representa uma especial dificuldade para mulheres, sobre quem, como já se disse, tradicionalmente recaem os trabalhos domésticos e se impõe a dupla jornada; 2) a “parede de vidro”, que aponta uma segregação ocupacional para as mulheres, já que as que atingem a posição de gestoras frequentemente se concentram em setores específicos das organizações, notadamente o que seria “área-meio”, como recursos humanos, educação, contabilidade; 3) a “goteira”, representada pelo “vazamento”, diminuição de mulheres à medida que os cargos aproximam-se do topo de carreira e, conseqüentemente, nessa perda progressiva de espaço, resta fortalecida a predominância masculina.

Em 2004, Schmid Mast anotou que homens são mais associados a estruturas hierarquizadas, enquanto as mulheres são associadas a trabalhos igualitários, horizontalizados; tais ideias teriam potencial de prejuízo às carreiras femininas, já que eles parecem, então, mais adequados a arranjos de poder do que elas e, sobretudo, mais preparados para autoridade e altas posições.

A atividade de Inteligência, contudo, tem vivido uma mudança de paradigma, em que o trabalho colaborativo suplanta o modelo do agente solitário. Na evolução do entendimento sobre a atividade, a soma de esforços permite uma compreensão mais ampla sobre os temas de interesse, pois *"Intelligence analysis is a team sport that yields a corporate product with no single person's name on it"* (CIA, 2019). Seria, então, o momento de reconhecer a habilidade especial das mulheres nesses arranjos de trabalho cooperativos, horizontais?

Os adjetivos comumente relacionados à Inteligência — repressiva, ardilosa — são modificados quando ficam claros sua natureza de assessoramento e o controle a que está submetida. Trata-se de um trabalho profissional, estratégico, minucioso, sensível, imparcial, regrado, criterioso. A ampliação dessas imagens sobre a atividade pode repercutir em novas e diferentes imagens para seus agentes

e despertar vocações em mulheres e em homens. Fox reforça que "as mulheres são particularmente adequadas para esse tipo de trabalho — têm mais inteligência emocional, intuição, são multitarefas, e costumam seguir o instinto de colaborar em vez de conquistar" (2020, s. p).

No entanto, perscrutar características inatas de um ou de outro sexo, predisposições profissionais que vêm de útero, tende a ser uma armadilha para homens e mulheres. Há inegáveis diferenças entre homens e mulheres, mas essas diferenças não podem ser justificativas para enredos imutáveis de suas vidas ou relações assimétricas.

Se a nova ordem passa a ser mais dialógica e horizontal, então seria chegado o momento em que a circunstância é positiva para as mulheres e negativa para os homens? É lugar-comum a crítica de que os pleitos das mulheres terminam por produzir um "machismo às avessas", misandria; no entanto, essa é uma incompreensão — ou, mais propriamente, um estereótipo — que repete o erro de apagar a diversidade e a valorização da complementaridade dos indivíduos, sem hierarquia entre eles em razão de gênero.

Na CIA moderna, Martin (2015) informa que as mulheres são 46% da força de trabalho, ocupam 1/3 dos quadros mais altos e diversas das chefias ². O teto de vidro que segura mulheres em posições

2 Gina Haspel, é uma profissional de Inteligência de carreira e foi a primeira mulher a assumir a posição de Diretora da CIA, em 2018. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/people/gina-haspel/> (acesso em 12 nov. 2020). Em 23 nov. 2020, o então presidente eleito dos EUA, Joe Biden, divulgou que Avril Haines — que já foi vice-diretora da CIA — seria diretora nacional de inteligência, a primeira mulher a ocupar essa posição. Disponível em https://www.washingtonpost.com/national-security/avril-haines-to-head-intelligence-community/2020/11/23/e9dce3f4-2daf-11eb-96c2-aac3f162215d_story.html (acesso em 24 nov. 2020). No Brasil, Marisa Del'Isola foi a primeira mulher a assumir o cargo de diretora geral da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) de 2000 a 2004. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u12050.shtml> (acesso em 24 nov. 2020).

mais baixas resiste, portanto. No momento, já é possível rever patologias estruturais e abrir claraboias para que as mulheres possam ultrapassar o teto de vidro, mas não parece ser possível fazê-lo sem que haja reflexão das próprias mulheres sobre a estrutura em que estão inseridas, não apenas como profissionais, não apenas ao engessar a carreira ou minar a equiparação salarial com os homens. Tampouco é possível reconstruir, de forma mais inclusiva, os espaços de trabalho sem que se fale com franqueza e sem melindres sobre sub-representação feminina na atividade de Inteligência, dificuldades cotidianas de mulheres trabalhadoras, apoio à maternidade.

Freyja Haraldsdóttir, ao referenciar Sara Ahmed, diz que aquela que questiona os sistemas e normas de privilégios masculinos (ou, como Haraldsdóttir anota, privilégios de outra natureza, a exemplo dos decorrentes do capacitismo) é vista como “estraga-prazeres”, “causadora de problemas”, e é tentador permanecer em silêncio para não correr riscos de receber rótulos, de ser acusada de deslealdade, de exagero, de afetação. Contudo, falar sobre a situação das mulheres é importante; é como o lembrete “desculpe o transtorno, estamos em obras”.

Conclusões, ou andaimes

A conscientização das mulheres acerca de seu próprio preconceito internalizado e de como replicamos, nós mesmas, os estereótipos é um pressuposto de mudança. Trata-se, como diz bell hooks (2018), do “inimigo interno”, frequentemente de raízes profundas.

Sabíamos, por experiência própria, que, como mulheres, fomos socializadas pelo pensamento patriarcal para enxergar a nós mesmas como pessoas inferiores aos homens, para nos ver, sempre e somente, competindo umas com as outras pela aprovação patriarcal, para olhar umas às outras com inveja, medo e ódio. O pensamento sexista nos fez julgar sem compaixão e punir duramente umas às outras (HOOKS, 2018, p. 23).

Porque esse pensamento é, na maioria das vezes, inconsciente e ancestral, há um emaranhado de relações que resultam no “enxergar-se como inferior aos homens”: se mulheres não têm referências de outras mulheres em postos de liderança, jovens profissionais carecem de modelos de condutas e trajetórias que sirvam de inspiração e que deem pistas de como é possível chegar lá; se mulheres não são treinadas, desde estudantes, para a cena pública, sentem-se pouco confortáveis para assumir posição de representação institucional; se as mulheres não encontram jornadas flexíveis, valorização ou apoio coletivo para maternidade, surgem incertezas para aceitar desafios profissionais que, no fim, representarão apenas mais peso a seu cotidiano de sacrifícios. Ainda que não conscientemente, todas essas situações levam mulheres a esquivar-se de protagonismo, a um autoboicote em que, eventualmente, recusam missões que garantiriam a alavancagem de suas carreiras.

Da mesma forma, em relação aos estereótipos apontados pela CIA em 1992, também o contexto atual os explica: se “as longas horas necessárias para o sucesso

são difíceis para as mulheres”, também o são para os homens; se empregos com boa remuneração e horários flexíveis representam aspirações das mulheres, não o fazem só para elas; e se conciliar vida particular com profissional é desafio para mulheres, mas não só para elas, não se pode negar que as trabalhadoras trazem preocupações que não são só suas, que servem a todos, embora contem com estressores e cargas doméstica e emocional adicionais comparativamente aos homens. Reconhecer isso é valioso porque libera as mulheres de outro estigma: a do trabalhador difícil, que reclama, que pede demais e a quem, também por isso, não se deve confiar uma posição de chefia.

A OIT (2019) sugere que essa construção social cada vez mais frágil, com “vazamentos”, tetos, precipício e paredes

de vidro, exige ajustes profundos: promover, ativa e responsabilmente, o equilíbrio entre trabalho e vida pessoal, ao adotar, por exemplo, flexibilidade de horários e teletrabalho, além de reconhecer que no ambiente corporativo frequentemente são replicadas crenças, vieses e modelos que foram naturalizados pela sociedade, de forma que os desafios exige esforço de sensibilização, transparência, escuta.

Os estereótipos que circundam as mulheres parecem ser, em diversas profissões, estacas que sustentam um prédio cheio de fissuras. Entretanto, produções técnicas e acadêmicas sobre o assunto no âmbito dos serviços de Inteligência podem representar “andaimos”, contribuições que levam o tema para um outro patamar.

Referências

BENNETT, Jessica. *Clube da luta feminista* : um manual de sobrevivência para um ambiente de trabalho machista. Fábrica 231, 2018.

BONESTEEL, Alyssa. *Evolving Perspectives of Women in Intelligence: Can Women Have It All? Honors Theses*. 2017. Disponível em: //digitalworks.union.edu/theses/10. Acesso em: 24 de jul. 2020.

CIA. Central Intelligence Agency. *Glass Ceiling Study Summary*. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/1992-01-01.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2020.

CIA. *Analytic Positions*. Disponível em: <https://www.cia.gov/careers/opportunities/analytical>. Acesso em: 27 jul. 2020.

CRUZ, Anna. *Aprimoramento da capacidade analítica e o avanço na profissionalização da atividade de Inteligência*. 2019 Trabalho de Conclusão de Curso (Aperfeiçoamento em Inteligência) ESINT/ABIN, Brasília, 2019.

FIGUEIREDO, Mirela de Oliveira *et alii*. Terapia ocupacional: uma profissão relacionada ao feminino. *Hist. cienc. saude-Manguinhos* [online]. 2018, v. 25, n. 1 [cited 2020-07-23], pp.115-126. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702018000100115&lng=en&nrm=iso. ISSN 1678-4758. <https://doi.org/10.1590/s0104-59702018000100007>.

FOX, Amaryllis. Ser mulher é o mais adequado para fazer espionagem. [Entrevista concedida a Edilson Saçashima]. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/31/ser-mulher-e-o-mais-adequado-para-fazer-espionagem-diz-ex-agente-da-cia.htm>. Acesso em: 19 nov. 2020.

HARALDSDÓTTIR, Freyja. Being a disabled feminist killjoy in a feminist movement. *In: The Routledge Handbook of the Politics of the #MeToo Movement*. 2021. Excerto de livro disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=fREIEAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 20 nov. 2020.

HOOKS, Bell. *O Feminismo é para todo mundo*: políticas arrebatadoras. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

MARTIN, Amy J. America's Evolution of Women and Their Roles in the Intelligence Community. *Journal of Strategic Security* 8, n. 3 Suppl. pp 99-109, 2015

MEDEIROS, Vanessa. British Women in Espionage: From Heroes to Housewives. *Liberated Arts. A Journal for Undergraduate Research*. v. 1. Issue1. 2015.

NETO, Felix; SASTRE, María Teresa & MULLET, Etienne. Estereótipos de gênero nas

profissões. *Psicologia, Educação e Cultura*, v. V, n. 2, pp. 251-269, 2001.

OIT. *Beyond the glass ceiling: why businesses need women at the top*. Disponível em: <https://www.ilo.org/infostories/en-GB/Stories/Employment/beyond-the-glass-ceiling>. Acesso em: 12 nov. 2020.

OLIVEIRA, Anita. A espacialidade aberta e relacional do lar: a arte de conciliar maternidade, trabalho doméstico e remoto na pandemia de Covid-19. *Rev. Tamoios*, São Gonçalo (RJ), ano 16, n. 1, Especial COVID-19. p. 154-166, maio 2020.

ROBINSON, Donald. America's Women Spies. *Cosmopolitan*. May 1951. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP74-00297R001200300003-6.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2020.

SABHARWAL, Meghna. From Glass Ceiling to Glass Cliff: Women in Senior Executive Service. *Journal of Public Administration Research and Theory Advance*. June 13, 2013.

SCHMID MAST, Marianne. Men are hierarchical, women are egalitarian: an implicit gender stereotype. *Swiss Journal of Psychology*, v. 63, n. 2, p. 107-111, 2004.

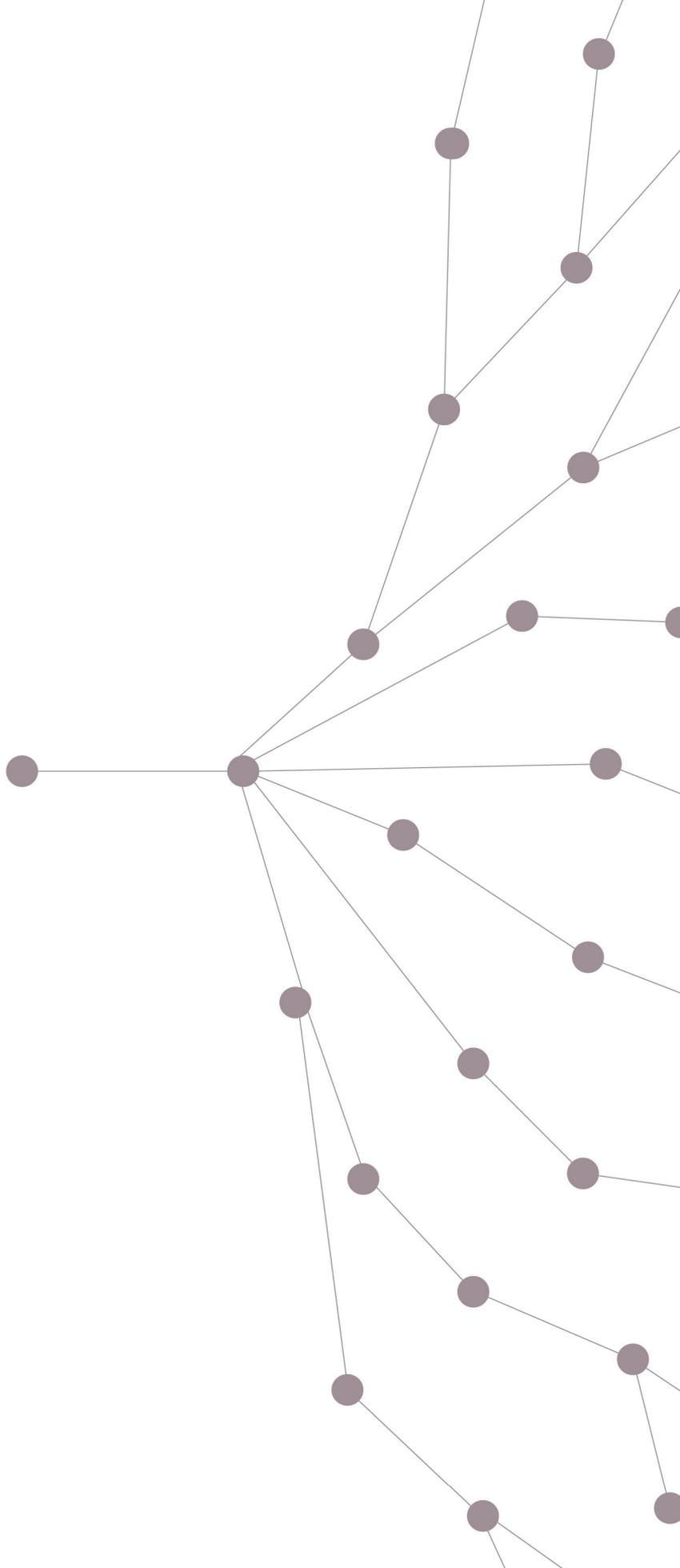
ESTAMOS EM OBRAS: MULHERES E ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Artigo recebido em 25 maio 2021

Aprovado em 27 dez. 2021

Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: Abin, nº. 16, dez. 2021

Artigo



APONTAMENTOS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA DE UMA PERSPECTIVA SISTÊMICA

Edgar Ribeiro Dias *

Resumo

Segundo a Teoria de Sistemas de Niklas Luhmann, a sociedade atual apresenta-se como um sistema (mundo) de (sub)sistemas sociais funcionais diferenciados, como a economia e o direito, os quais operam comunicações específicas em seu âmbito, produzidas por eles próprios (*autopoiese*). Trata-se de uma sociedade de complexidade crescente. As organizações são sistemas complexos que operam decisões (comunicação) e objetivam reduzir incertezas (complexidades) nesse decidir. Podem estar ou não vinculadas a um sistema social, por exemplo, sistema econômico/bancos. As organizações de Inteligência podem ser compreendidas nesse conceito. Esse mesmo arcabouço teórico, como ferramenta de análise, mostra-se capaz de proporcionar descrições mais próximas da realidade social. Assim, se, por um lado, a teoria fornece instrumentos para compreensão dessas organizações e, com isso, abre possibilidades de melhoria de gestão delas para assessorar o complexo sistêmico Poder Público, por outro, mostra-se mais uma ferramenta de referência metodológica para a produção de conhecimentos dessas próprias estruturas. Ademais, a atuação dessas organizações deve ser mediada pela confiança; daí a necessidade de ferramentas e estruturas que proporcionem confiabilidade e gerem qualidade crescente de seus serviços.

Palavras-chave: Teoria de Sistemas, organizações, complexidade sistêmica, atividades de Inteligência.

NOTES ON THE ORGANIZATION OF INTELLIGENCE ACTIVITIES FROM A SYSTEMIC PERSPECTIVE

Abstract

According to Niklas Luhmann's Theory of Systems, today's society presents itself as a system (world) of differentiated functional social (sub)systems, such as Economics and Law, which carry out specific communications in their scope, produced by themselves (autopoiesis). It is a society of growing complexity. The organizations are complex systems that make decisions (communication) and aim at reducing uncertainties (complexities) in that decision. They may or may not be linked to a social system, e.g., economic system/banks. The Intelligence organizations can be comprised in this concept. This same theoretical framework, as a tool of analysis, turns out to be capable of providing descriptions closer to social reality. Thus, if on the one hand, the theory provides tools for understanding these organizations and, hence, opens up possibilities for improving their management in order to advise the complex systemic Public Power, on the other hand, it proves to be another methodological reference tool for the production of knowledge from these very structures. Moreover, the performance of these

* Doutor em Direito Público (Universidad Columbia/Paraguay), mestre em Ciência Política (Centro Universitário Unieuro), Oficial de Inteligência na Agência Brasileira de Inteligência.

organizations must be mediated by trust; therefore, the need for tools and structures which provide reliability, and generate increasing quality of their services.

Keywords: *Theory of Systems– organizations – systemic complexity – Intelligence activities*

APUNTES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA DESDE UNA PERSPECTIVA SISTÉMICA

Resumen

Según la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, la sociedad actual se presenta como un sistema (mundo) de (sub) sistemas funcionales diferenciados, como la economía y el derecho, que operan comunicaciones específicas dentro de su alcance, producidas por ellos mismos (autopoyesis). Es una sociedad de complejidad creciente. Las organizaciones son sistemas complejos que operan decisiones (comunicación) y tienen como objetivo reducir las incertidumbres (complejidades) en ese proceso de decidir. Ellas pueden estar vinculadas o no a un sistema social, por ejemplo, el sistema económico/ los bancos. Se puede comprender las organizaciones de Inteligencia en este concepto. Este mismo marco teórico, como herramienta de análisis, es capaz de brindar descripciones más cercanas a la realidad social. Así, si, por un lado, la teoría proporciona instrumentos para la comprensión de estas organizaciones y, con ello, abre posibilidades de mejorar su gestión para asistir al complejo sistémico del Poder Público, por otro lado, se presenta como herramienta de referencia metodológica para la producción de conocimiento de estas estructuras. Además, la confianza debe mediar el desempeño de estas organizaciones, de ahí la necesidad de herramientas y estructuras que brinden confiabilidad, generando una calidad creciente de sus servicios.

Palabras clave: *teoría de sistemas - organizaciones - complejidad sistémica - actividades de Inteligencia*

Introdução

As atividades de Inteligência, organizadas em instituições do Estado, podem ser compreendidas no conceito de sistemas complexos, do tipo organização, na Teoria Geral de Sistemas de Niklas Luhmann. Esse tipo constitui-se de estruturas de decisões e permite o que se denomina de redução de incerteza, ou de complexidade. No caso, tem como razão de existir a prestação de assessoramento direcionado ao Poder Público, esse complexo sistêmico onde se revela o sistema político em sentido amplo. Mostra-se, como organização pública, ser essencial para solução de conflitos sociais e enfrentamento de organizações do tipo parasita¹, como por exemplo as organizações criminosas.

Noutro viés, os conceitos da própria teoria luhmanniana e os métodos associados a ela mostram possuir viabilidade de aplicação como instrumentos de análises de Inteligência, o que permite compreender os fenômenos sociais em uma sociedade cada vez mais complexa. Com apoio nesse arcabouço teórico, a prestação de serviços de assessoria de Inteligência pode se dar com maior segurança, ou com menos incertezas, pois, ao cabo, uma instituição de qualidade é uma instituição confiável, robusta e está comprometida com a capacidade de se adaptar sempre.

Metodologia e Teoria Geral de Sistemas Sociais:

1 Um dos tipos de empresas criminosas, compreendidas como organizações criminais parasitas, é a facção de base penitenciária, que é subproduto não desejado do sistema prisional e decorre de conflitos internos e externos os mais diversos, como falhas de inclusão, corrupção etc. De toda sorte, como sistema parasita, não é obra de nenhum ser humano em particular (e não se confunde com responsabilidade penal individualizada), mas, sim, fenômenos sociais próprios daquele sistema social que sobrevivem de forma parasitária.

conceitos básicos e a Inteligência como sistema organizacional

Neste artigo, busca-se responder a uma pergunta principal: como a teoria de sistemas sociais de Niklas Luhmann mostra-se aplicável ao estudo de uma organização estatal de Inteligência? Ademais, propõe-se uma (sub)pergunta, complementar: como (e se) pode ser utilizado o método sistêmico de Luhmann na produção de conhecimento de Inteligência estatal?

Como objetivo geral, propõe-se aplicar a teoria de sistemas para investigar as atividades de Inteligência estatal concentradas em uma agência, a ser compreendida como sistema complexo do tipo organização. Como objetivos específicos, sob essa mesma teoria, buscar-se-á diferenciar a atividade de Inteligência como política pública, especialmente sob a ótica dos conceitos de complexidade e déficit de observação, e apontar desafios e sugestões para a produção de conhecimento, com recurso ao método sistêmico como ferramenta.

A metodologia aplicada mantém fidelidade à proposta de Luhmann de descrição de fenômenos sociais como sistemas, no caso, um sistema organizacional complexo, uma agência estatal de Inteligência. Também se aporta à investigação o que Ocaña (2016) apresenta como método investigativo, a configuração, que deriva das distinções

que o ser humano faz, ou diferenciações, das relações simultâneas existentes no mundo, ou “epistemologia sistêmica” (2016: 117). Com efeito, basicamente, para a teoria dos sistemas, busca-se distinguir sistema/ambiente (entorno) como diferença, ou seja, esse é, resumidamente, o processo de configuração. Assim, pode-se dizer que se busca configurar a agência estatal por meio de uma descrição de sua diferenciação sistêmica, como formas internas e externas. Enfim, o desenho é não-experimental, posto construtivista-funcionalista, com enfoque igualmente funcionalista, de alcance descritivo-explicativo (diferenciação sistêmica).

As técnicas adotadas são a análise teórica dos autores citados ao longo do texto e o conhecimento adquirido no exercício da atividade de Inteligência. Para fins de contextualização, serão colocadas exemplificações de casos hipotéticos ou reais para melhor compreensão conceitual, como é o caso do atual contexto de pandemia.

Luhmann (2006) concebe a sociedade moderna como uma sociedade funcionalmente diferenciada, na perspectiva de uma sociedade fundada em uma teoria da diferença. É dizer, a sociedade (mundo) evoluiu e passou de uma sociedade de sistemas estratificados (vide, por exemplo, a sociedade feudal) a outra com funções diferenciadas (atual), ou seja, de sistemas parciais com funções específicas nessa mesma sociedade. Esses sistemas são unidades dotadas de autonomia que se diferenciam em entornos complexos, de acordo com funções sociais particulares, e operam de

modo binário no processo comunicativo-operativo. São exemplos o direito (com o código legal/ilegal), a política (situação/oposição no poder) e a ciência (verdade/não-verdade). Todos esses (sub)sistemas atuam de forma autônoma em termos funcionais, ainda que haja, obviamente, interdependência de uns com os outros. Assim, apesar de autônomos, o fechamento operativo desses sistemas não indica isolamento, a exemplo da interdependência e da interpenetração fundamentais para compreensão da atual complexidade.

A Teoria Geral dos Sistemas Sociais de Luhmann se propõe, ademais, a conceituar a sociedade de forma “radicalmente antihumanista, radicalmente antirregionalista y radicalmente constructivista” (LUHMANN, 2006, p. 20). Ou seja, o autor propõe um giro radical em relação às teorias sociais tradicionais. Entretanto, Luhmann não ignora o ser humano, somente o afasta como elemento da sociedade, daí o anti-humanismo, e o coloca como sistema mesmo — sistema psíquico —, que se acopla estruturalmente aos sistemas sociais, que são subsistemas da sociedade-mundo, e aos sistemas organizações. Trata-se de uma mudança em termos da prevalência dos conceitos de sujeito e de objeto das teorias tradicionais.

Por outra parte, quanto à questão regional, Luhmann reconhece a existência de desenvolvimentos sociais especialmente diversos, porém, ao se anunciar antirregionalista, busca trazer padrões descritivos, normativos e valorativos para sua proposta teórica, aplicáveis de forma geral. Essa é precisamente a

pretensão de ser universal da Teoria Geral dos Sistemas Sociais, não em sentido de ser única e acabada, e sim de aplicabilidade a qualquer fenômeno social e de buscar analisar a sociedade de forma “policontextual”²; ou seja, como sociedade de sistemas marcados por essas citadas diferenças funcionais. O construtivismo, por seu turno, decorre da construção teórica de várias fontes, como a biologia, a psicologia e a cibernética, por meio das quais o observador extrai o conhecimento, fundado em suas “construções” ou conformações da realidade a partir de si próprio (CORSI *et alii*, 1996, p. 67). Aclaramos que, para Luhmann, o sujeito ou o objeto a que ele se refere como da “tradição sociológica” (ou clássicos) não se insere em sua proposta teórica. A realidade social, para ele, constitui-se de sistemas parciais da sociedade-sistema. Não existe o que a tradição sociológica denomina de ação e estrutura, mas “somente sistema e entorno que coexistem, coevolucionam, e se autotransformam a partir de irritações³” (LUHMANN, 2006, p. 167); as irritações⁴ são sempre autoproduzidas em cada sistema funcional. Essa é a perspectiva construtivista da qual o observador obtém o conhecimento a partir da diferença construída por ele entre a (auto)referência e a (hetero)referência, decorrente da

observação de um dado sistema. Daí que o conceito de complexidade seja fundamental na teoria luhmanniana, pois os sistemas são o que são porque se diferenciam funcionalmente em razão da complexidade crescente da sociedade moderna.

Ademais, cite-se que a complexidade está compreendida no sentido de “existência de um conjunto de possibilidades superior às que de fato podem ser realizadas e que exigem algum tipo de seleção entre elas”⁵ (VALLESPÍN, 2014, p. 14). Assim, a complexidade decorre do excesso de possibilidades e da necessidade de se restringir (selecionar). Com efeito, a relação entre elementos, ao cabo, a comunicação derivada dessa complexidade, destaca-se na teoria, pois esses elementos comunicativos aumentam em “progressão geométrica” e, por assim dizer, obrigam o sistema a sempre realizar novas seleções; essa é a ideia de “contingência” e o que dá sentido ao sistema (LUHMANN, 2006, p. 102). Melhor explicado, para Luhmann, “comunicar significa restringir (colocar sob restrições a si mesmo e ao outro)”⁶ (2016, p. 59). Obviamente, a correlação é direta, pois “como complexidade o sistema contém um excedente de possibilidades que ele reduz autoselectivamente”⁷ (2016, p. 59). Se comunicar é restringir,

2 “(...) la sociedad diferenciada por funciones se define por esto como policontextual: muchas codificaciones tienen validez simultánea aunque se rechacen mutuamente” (CORSI, 1996, p.81). Isso nos remete ao conceito de conflito como sistema social parasita (vide CORSI, 1996, p. 64).

3 Tradução livre do autor. Original: “(...) sólo sistema y entorno que coexisten, coevolucionan, y se autotransforman a partir de irritaciones”.

4 Mansilla, ao citar Maturana, informa que este utiliza a ideia de “gatilho” (2010, p. 13). Entretanto, nos parece, de fato, que o termo “irritação” transmite melhor o conceito de que as reações internas do sistema são próprias do sistema e se restringem a ele, ainda que referentes à heteroreferência.

5 Tradução livre do autor. Original: “(...) la existencia de un conjunto de posibilidades superior a las que de hecho pueden ser realizadas y exigen algún tipo de selección entre ellas”

6 Tradução livre do autor.

7 Tradução livre do autor.

contingência, por sua vez, se refere a essas possibilidades mesmas de restrição, ou seja, há hipóteses de decisões diversas e equivalentes. A opção por uma possibilidade reduz a complexidade, porém a decisão mesma gera novas possibilidades e novos imperativos de decisão, ou seja, o decidir faz aumentar a complexidade em um aparente paradoxo. Se as possibilidades são, por exemplo, A, B e C, a opção por C mostra-se uma redução da complexidade diante das três alternativas, mas, ao mesmo tempo, a opção contingente por C gerará novas possibilidades de comunicação, ou alternativas, decorrentes da decisão mesma, o que inclui os eventuais conflitos. Aliás, conflitos, segundo Luhman, são sistemas parasitas decorrentes de contradições na comunicação e são essenciais para a evolução da sociedade⁸, desde que mantidos dentro de certos limites toleráveis (CORSI *et alii*, 1996, p. 64). Com efeito, as contradições, decorrentes do conflito, funcionalmente são como alarmes, advertências, de imunidade, de perigo, e funcionam como guia para a comunicação (CORSI *et alii*, 1996, p. 66).

Do ponto de vista da diferenciação mesma e do surgimento dos sistemas, excluído seu entorno, o sistema consolida sua comunicação "(...) cuando unas operaciones siguen inmediatamente a otras y con ello definen, al mismo tiempo, qué otras serán susceptibles de enlazarse ulteriormente" (LUHMANN, 1998, p. 170). Aclare-se existir entre sistema e entorno uma diferença: este é mais complexo que o sistema em si. Ademais, trata-

se de uma diferença operativa e não ontológica, a partir do observador; a comunicação estabelece essa diferença, pois o entorno é um sistema, e o sistema é um entorno (OCAÑA, 2016, p. 54-55), como os sistemas direito, economia e saúde, todos dentro do sistema sociedade. Enfim, os elementos componentes desses sistemas que se diferenciam serão suas próprias comunicações operadas de forma binária, com sentido, e, nesse processo, continuarão reduzindo e gerando complexidade de forma dinâmica, de maneira autorreferenciada e autopoietica, ou seja, formando seus próprios elementos a partir de si mesmos, as decisões em um entorno mais complexo e que geram sempre mais pressão por decidir dentro dos limites de seu entorno. Por exemplo, o sistema político, ao criar novas hipóteses de criminalização, gera complexidade para "irritar" o sistema direito e obriga-o a decidir; a irritação, contudo, é uma (auto) irritação decorrente da diferença entre a (auto)referência e a (hetero)referência que gera uma operação comunicativa dentro do próprio sistema (*autopoiese*). O sentido, assim, entende-se como "a constante atualização de possibilidades" (LUHMANN, 2006: 87); dessa forma, o sistema evolui.

A partir do marco teórico proposto por Luhmann (2006), como possibilidade de aplicação empírica, concebe-se três tipos de sistemas: 1) sistemas sociais, 2) sistemas psíquicos (consciência) e 3) sistemas organizativos (organizações). Os sistemas sociais foram tratados em ponto anterior, como o direito e a economia. Por sua parte, os sistemas psíquicos se

8 "La capacidad de la sociedad de admitir y tolerar conflictos al interior de sí misma es ciertamente un presupuesto irrenunciable para su evolución" (CORSI *et alii*, 1996, p. 64).

vinculam a cada um dos sistemas sociais ou organizações pelo que se denominou acoplamento estrutural, mas, repita-se, não são elementos desses sistemas, ainda que sem eles, obviamente, não poderia haver comunicação, sempre mediada pela consciência, um dos sistemas do próprio ser humano; afinal, não se comunica sozinho⁹. Enfim, os sistemas psíquicos se acoplam aos diversos sistemas sociais, como o direito, a ciência e a política, e às próprias organizações, as quais, por sua vez, vinculam-se ou não a determinados sistemas, como os bancos (sistema economia) e os hospitais (sistema saúde).

Com respeito às organizações, especialmente para este texto, estas também se inserem em um entorno mais complexo. Seus elementos, segundo a Teoria Geral dos Sistemas, são comunicações na forma de decisões como “unidade de função”, que têm sentido e são geradas pelo próprio sistema organizacional — daí dizer-se que são autopoieticos, ou seja, geram suas próprias decisões¹⁰, dotadas de sentido, como fenômeno social, como forma de reduzir incerteza e produzir, assim, mais complexidade como imperativo de decisão. Esse processo todo é autorreferente, opera independentemente do entorno, operativamente fechado nesse sentido, ainda que se relacione com o exterior, não é isolado. As organizações, ademais, são os únicos sistemas sociais que podem se comunicar com outros sistemas. Sobre

as organizações, cabe ainda pontuar sua peculiaridade sistêmica, pois “(...) establecen las condiciones de pertenencia, la membresía; tienen como entorno las comunicaciones que no la integran; y, con la exclusividad de las comunicaciones con otros sistemas” (MANSILLA, 2010, p. 16). Cabe pontuar que esses tipos de sistemas, em face de serem autopoieticos, independentemente da classificação de um observador, autocaracterizam-se como organizações. Por meio de seus elementos, decisões (comunicação de algo), com que tratam a incerteza, “seu aumento, sua especificação e a redução de seus custos”, as organizações se ocupam do futuro e, segundo resulte positiva ou não a absorção de incerteza, isso lhe dará mais ou menos êxito (LUHMANN, 2010, p. 25-27).

A questão da incerteza para as organizações, assim, sejam elas quais forem, mostra-se essencial, pois seu ambiente não permite um cálculo confiável de decisões, ou seja, não absorve a incerteza a um grau que lhes permita decidir com segurança. De tal modo, o sistema deve encontrar razões para decidir dentro de si mesmo em um mundo escuro e contingente. Essa racionalidade na decisão deve ser ponderada, porque, se o retorno for incerto, com risco de comprometer a segurança, a decisão não pode ser um mero jogo de azar, arbitrário e quase imprudente. Portanto, Luhmann propõe

9 Segundo Luhmann, a comunicação, fenômeno eminentemente social, se constitui de: “[...] información (*Information*) que solo sorprende una vez; [...] darla-a-conocer (*Mitteilung*) que — como toda acción — está ligada a un punto momentáneo en el tiempo, y para el entenderla (*Verstehen*) que no puede repetirse sino a lo sumo recordarse [...]” (LUHMANN, 2006, p. 49).

10 Porém, essas decisões não são binárias, como as comunicações dos sistemas sociais — político, direito, economia etc.

uma distinção entre comportamento racional e comportamento inteligente, isto no sentido de se permitir a identificação de “estruturas de desordem, inconsistências, dificuldades de orientação para encontrar decisões que possam ser gerenciadas com alguma racionalidade” (LUHMANN, 2010, p. 49). Nesse sentido teórico, e a título de aproximação, entendemos a Inteligência como uma organização, vinculada ao sistema político, essencialmente a ele, parte do complexo sistêmico Poder Público, especificamente à Administração Pública e que objetiva reduzir incerteza nesse ambiente. A atividade de “espionar”, de conhecer ambientes e personagens veladamente, acompanhou a crescente complexidade da sociedade, o que levou à necessidade de funções específicas de produção de conhecimentos em ambientes complexos; assim, com essa evolução, passou ela a ser essencial na gestão de riscos, por meio não somente de meros informes, mas introduzindo produtos mais amplos e profundos, como apreciações e estimativas. Dessa necessidade, nasce o que se denomina atualmente de atividades de Inteligência, as quais tendem a ser agrupadas em complexos sistemas organizativos estatais comumente chamados de agências de Inteligência.

Por fim, nesses apontamentos teóricos básicos, Luhmann afirma que, em razão da complexidade social — a diferenciação funcional observada —, não existe, na sociedade moderna, um “eixo central”, ou um sistema principal, como existia na sociedade estratificada. Em outros termos,

ademais da questão da inexistência de um eixo central, o autor aponta que o que reconhecemos como problemas sociais na sociedade moderna são realidades autoproduzidas pelos próprios sistemas e que por eles devem ser solucionadas. Com efeito, a conclusão de Luhmann é que “sempre se participa na produção dos problemas com os quais nos ocupamos e, de certo modo, sempre desejamos o que não queremos”¹¹ (2006, p. 123).

Nesse contexto, a Inteligência pode ser compreendida como um sistema organizativo cuja função é se ocupar de problemas específicos em uma sociedade funcionalmente diferenciada e com complexidade crescente. O operar dessas organizações envolve a seleção de informações a serem comunicadas, dentre as muitas possibilidades existentes, com a finalidade de reduzir a complexidade. Ao mesmo tempo, as decisões relacionadas às informações selecionadas ampliam a complexidade. Em ambientes de riscos crescentes — que são ampliados ao se deliberar —, o decidir deve se dar com confiança sistêmica, pois a “qualidade” do serviço prestado pela Inteligência é saber reduzir essas complexidades (MATUS, 2012, p. 206), ou incertezas, dentro dos limites temáticos estabelecidos pelo Poder Público.

Inteligência como política pública: complexidade e déficit de observação

Antes de avançarmos sobre o papel da atividade de Inteligência em sociedades

11 Tradução livre do autor. Original: “(...) siempre se participa en la producción de los problemas con los que nos ocupamos y, en cierto modo, siempre hemos querido lo que no queremos”.

complexas, retoma-se de forma um pouco mais profunda o que Luhmann nos coloca sobre o conceito de complexidade.

A complexidade não é uma operação; não é algo que um sistema execute nem que suceda nele, mas é um conceito de observação e de descrição – incluída a auto-observação e a autodescrição. Devemos nos perguntar, então: qual é a forma desse conceito, qual é a distinção que o constitui? Esta única pergunta leva a uma cascata de reflexões que se conectam, porque o conceito de complexidade não é um conceito simples senão um conceito por seu turno complexo e, portanto, construído de modo autológico. (LUHMANN, 2006, p. 101)¹²

A citação acima remete à observação e à descrição, de si (*Ego*) e do outro (*Alter*); o observar leva à contingência, dupla contingência, que conduz à necessidade de decidir para reduzir as incertezas, a complexidade do mundo. Para decidir, tem-se de optar, ou seja, selecionar alternativas. Não se decide se haverá ou não tempestades, porém os efeitos reais ou previsíveis de uma tormenta podem e devem ser objeto de decisão a quem está funcionalmente encarregado de tratar com isso ou que terá de lidar com as consequências dela. Em um contexto assim, mostra-se imperativo que o complexo sistêmico que se denomina Poder Público deve trazer para si o conceito de complexidade e de decidir (MATUS, 2012, p. 208). Porém, de modo

geral, as políticas públicas carecem de memória e de atualização de alternativas, o que “faz com que permaneçam muito mais rígidas e homogêneas do que deveriam, com ritmos demasiado lentos de ajustes com oportunidades perdidas, inclusive não observadas” (MATUS, 2012, p. 208)¹³. Isso se apresenta especialmente importante na questão das atividades de Inteligência, essencialmente marcadas pelos princípios de oportunidade e relevância. Nesse contexto, de enfrentamento da complexidade, a memória mostra-se essencial, bem como a constante atualização das alternativas a serem propostas, ao se considerar a atividade de Inteligência como marcadamente de alto assessoramento, o que se denomina Inteligência de Estado.

Cabe destacar que a Inteligência se insere na ideia de observação sistêmica, pois, em uma sociedade de sistemas funcionais, todas essas funções (economia, medicina, política etc.) são fundamentais, e essa sociedade não possui um “centro e nem vértice”, ou seja, não há primado de nenhuma função em termo hierárquicos, embora possam existir desigualdades. De toda forma, mostra-se impossível “a autodescrição da sociedade a partir de um ponto de vista único; precisamente de um centro ou de um vértice” (CORSI, 1996, p. 81). Nesse sentido, a Inteligência, como sistema organizativo, e de organizações,

12 Tradução livre do autor. Original: “La complejidad no es una operación; no es algo que un sistema ejecute ni que suceda en él, sino que es un concepto de observación y de descripción – incluida la autoobservación y la autodescripción. Debemos preguntarnos, entonces: ¿cuál es la forma de este concepto, cuál es la distinción que lo constituye? La sola pregunta lleva a una cascada de reflexiones que se empalman, porque el concepto de complejidad no es un concepto simple sino a un concepto a su vez complejo e, por tanto, construido de modo autológico” (LUHMANN, 2006, p. 101).

13 Tradução livre do autor. Original: “(...) hace que permanezcan mucho más rígidas y homogéneas de lo que debieran, con ritmos demasiado lentos de ajustes con oportunidades perdidas, incluso no observadas” (MATUS, 2012, p. 208).

deve apresentar resultados de conhecimentos os mais multissistêmicos possíveis, por exemplo, observação de conflitos possíveis ou instalados, enquanto contradições perigosas ao colapso sistêmico de um determinado sistema — saúde e suas organizações. Obviamente, há de se considerar serem os conflitos saudáveis dentro dos limites suportáveis, pois a sociedade evolui das contradições, o que não exclui seu monitoramento. A observação e a construção de conhecimentos de qualidade a partir da sociedade devem ser realizados no sentido aqui exposto.

Com relação à não-observação colocada por Matus, cabe pontuar que os sistemas sociais e as organizações, de modo geral, podem realizar três tipos de observação: 1) observação do sistema total a que se pertence; 2) observação no entorno interno do sistema sociedade e/ou observação de outros sistemas no entorno externo; 3) auto-observação, no sentido de se observar observando (reflexão) (LUHMANN, 2006, p. 600). Para Luhmann, o observador configura a realidade ao observar, a partir de diferenças, ou seja, observar não é outra coisa que diferenciar. Metodologicamente, observar significa “reconhecer, escolher, indicar, assinalar, eger, selecionar, marcar, rotular, designar, distinguir, identificar ou nomear uma unidade holística, uma configuração (sistema) imanente ao mundo observado¹⁴” (OCAÑA, 2016, p. 35). Nesse sentido, devem ser entendidos os três tipos de observação.

Saliente-se que a ideia de observação da

complexidade se mostra central na prática de políticas públicas; nesse sentido, Matus sustenta existir um “déficit de observação” da complexidade que impacta o Poder Público ou o que se propõe a realizar de intervenção, sem o aporte adequado de análise (2012, p. 205). Resumir-se-ia isso para afirmar que os sistemas “públicos” decidem, no mais das vezes, na opacidade, no sentido que Taleb adverte de decidir-se na demasiada incerteza — “*ludis de alieno corio*” (“jogando com a vida alheia”) (2018, p. 20). O caso atual da pandemia de COVID-19 mostra-se exemplo das ideias de risco e perigo associadas ao déficit de observação, bem como dos conflitos e das interdependências decorrentes das dificuldades, neste exemplo, de o sistema político operar diante dos vieses de prevalência do sistema de saúde (medicina ou “cura dos enfermos”), e de suas organizações, mediados pela economia, quase sempre com atuação limitadora. Ao cabo, em casos do tipo, sempre se exigirá decisões políticas, que gerarão riscos e novos conflitos — essencialmente se lida com incertezas em ambientes complexos. E essas decisões decorrem de que os sistemas complexos, sejam sistemas sociais ou organizações, sempre se mostram como “máquinas históricas” (MANSILLA, 2010, p. 19), pois se apresentam de forma imprevisível, no sentido de que “o conjunto se comporta de maneira que não pode ser prevista por seus componentes” (TALEB, 2018, p. 91), ou seja, a unidade pode não nos dizer muito sobre o sistema e, ainda menos sobre eventual “*output*” em caso de interferência, consideração essencial

14 Tradução livre do autor.

em termos de conhecimentos de que se pretende estabelecer tendências. Esses sistemas são algo como mentes autônomas. Enfim, essa é a complexidade que se deve ter em conta. Daí que, ante toda a realidade social, o “déficit de observação” de complexidade se mostra evidente a todo momento, como, no exemplo dado, da condução das medidas em face da pandemia da COVID-19.

Ademais, podemos afirmar que a sociedade se sujeita ao risco, ou seja, se remete ao futuro sem conhecê-lo; essa é uma realidade inegável. E, “sobre o futuro não decide a decisão mas a evolução¹⁵” (LUHMANN, 2006, p. 866), e a atuação do Poder Público se mostra sempre arriscada, sujeita a casualidades, que se submete a regras próprias da contingência, explicadas pela teoria da evolução. A evolução distingue somente “variação, seleção e reestabilização” a partir do acidental (casualidade), sem nexos sistêmicos (LUHMANN, 2006, p. 336). Com isso, quer-se dizer que o sistema, que se mostra uma máquina “histórica”, como já se afirmou, não gerará certezas de como se reagirá a determinado “input”, ou seja, se o “output” será no sentido de mudanças estruturais ou o fracasso sistêmico, em casos extremos. A pandemia da COVID-19 pode permitir um exercício prático bastante enriquecedor desses aspectos teóricos. Aliás, nesse ponto, Luhmann aponta uma característica do risco importante na sociedade complexa, e que impacta a atuação da Inteligência, a

ideia de que “o adquirir mais informação não conduz a uma diminuição do risco, mas, pelo contrário, a seu aumento, devido a que se colocam em jogo mais fatores¹⁶” (CORSI *et alii*, 1996, p. 195). Nessa frase, condensam-se os conceitos de comunicação imperativa (decidir), de contingência e de complexidade crescente.

Isso reforça que o Poder Público, esse conjunto sistêmico que também se conhece como Estado (e Luhmann é crítico a esse tratamento¹⁷, pois o entende obsoleto), há de atuar para lidar com conflitos, esses sistemas parasitas, para, ao menos, controlar sua capacidade operativa dentro de limites que se diria toleráveis, operar nesse ambiente (decidir, comunicar) e continuar sua evolução. Nesse contexto de complexidade, Taleb aponta o que chamou de três falhas de decisão que impactam sistemas complexos: 1) pensar em estáticas e não em dinâmicas; 2) não pensar em dimensões altas, ou seja, contextuais; e 3) pensar em ações em vez de interações ou interdependências (2018, p. 19). Isso mostra-se bastante válido para todo o Poder Público e especialmente relevante para a Inteligência. Recorde-se que essas falhas vão ao encontro da solução proposta por Luhmann de atuar com o que ele denomina de comportamento inteligente, qual seja, a capacidade “de identificar estruturas de desordem, as inconsistências, as dificuldades de orientação para encontrar decisões que possam ser trabalhadas com alguma

15 Tradução livre do autor.

16 Tradução livre do autor.

17 O autor entende que se caminha para uma sociedade mundial de sistemas funcionais, e o sistema econômico é o exemplo mais claro dessa constatação (LUHMANN, 1998, p. 86).

racionalidade¹⁸ (LUHMANN, 2010, p. 49).

Ao associar essas falhas de decisão às estruturas de construção do conhecimento da Inteligência, há vícios que uma boa doutrina metodológica de Inteligência pode evitar, associada ao controle de seu exercício, como comportamento inteligente. Um desses vícios se apresenta de forma prévia, ou anterior, consistente na exageração de tendências de que determinado evento ou fenômeno potencialmente daninho possa ocorrer (“probabilidade razoável de que...”), um guarda-chuva protetor para qualquer ocorrência futura. De certo modo, sempre se “acerta” nesses casos, pois, se não ocorrer, eventuais medidas decorrentes do próprio conhecimento em tese ajudaram a evitar o evento. Isso se mostra uma falha doutrinária metodológica que gera pouca confiabilidade institucional. A segunda estratégia viciosa, posterior, consiste na alegação de “risco de cauda”, muito própria dos economistas, pois, se um evento não é previsto ou não é evitado, pode-se, no mais das vezes, alegar que se tratou de um evento de difícil previsão.

Enfim, com os instrumentos metodológicos adequados associados ao controle e à responsabilidade — e responsabilização —, pode-se evitar esses escapes corrompidos. Nesse sentido, a Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann mostra-se promissora como orientadora metodológica de produção de conhecimento, capaz de proporcionar, especialmente, análises confiáveis, úteis e oportunas. Enfim, o pensar em sistemas complexos, em configurações dinâmicas,

pode ser um guia de qualidade. Ressalte-se, nesse contexto, a relevância do aspecto de construção da confiança institucional.

As organizações estatais que trabalham Inteligência adotam (ou deveriam adotar) métodos próprios do sistema científico, próximos do que seria o binômio comunicativo verdade/não verdade, ainda que a verdade seja provisional, dependente de avanços e análises que produzam conhecimentos que tendem a ser superados. Recorde-se que as organizações de Inteligência existem para absorver incertezas, reduzir a complexidade e se inserem como frutos de uma sociedade funcionalmente diferenciada. Se consideramos que têm como função preponderante absorver incertezas, o que reduz complexidades, as organizações/estruturas de Inteligência são como aviões que voam sob tormentas, e praticamente todo o tempo, pois quase nunca há céu azul; daí porque, como parte do sistema político, da Administração, elas necessitam de instrumentos que sondem (observem) os sistemas, seus interiores e seus exteriores, para que as informações sejam selecionadas por decisões que se sustentem na confiança e que, portanto, possam ampliar a certeza na comunicação realizada ao Poder Público. Por sua vez, o maior grau de certeza dessa comunicação ampliará igualmente o alcance de confiança nas decisões que o Poder Público poderá tomar. Enfim, se os instrumentos para os aviões são técnicas, simplificações, para reduzir incertezas, a Inteligência necessita igualmente de instrumentos — de natureza técnica,

18 Tradução livre do autor.

legal, doutrinária, de pessoal e de material — para absorver incertezas e gerar conhecimentos oportunos e confiáveis. Sua função consiste em fornecer esses produtos ao complexo sistêmico que se denomina Poder Público e este, por sua vez, possa decidir no âmbito de suas diferenciações funcionais, notadamente, no campo de políticas públicas. Nesse sentido, apresenta-se aqui uma proposta teórica com pretensões doutrinárias no âmbito da produção de conhecimentos de inteligência.

Ainda que a Inteligência tenha equivalentes funcionais, como universidades, vinculadas ao sistema ciência, esses o são de forma limitada, específica. Ante as dificuldades naturais de atuar com o futuro, absolutamente incerto, sujeito a variações e, ainda mais, com instrumentos insuficientes, há de se dotar a Inteligência de uma capacidade mínima razoável de produzir conhecimento de qualidade nesses contextos complexos.

Ortúzar, falando de economia, conforma um cenário que muito bem pode ser aplicável à organização de Inteligência.

(...) as sociedades modernas se caracterizam por um alto nível de diferenciação e complexidade (GUTSCHER et al., 2008) e, portanto, implicam a tomada de decisões arriscadas. Isto é, decisões que pressupõem a existência de um perigo em nosso entorno que devemos considerar ao momento de tomá-las.

Os riscos, inevitáveis dentro de quase qualquer decisão, devem ser trabalhados a partir da criação de certas seguridades respeito à realidade, chamadas expectativas e expectativas de expectativas. Elas nos asseguram

um marco mínimo de ação confiável ao nos permitir orientar nossas condutas e decisões (ORTÚZAR, 2012, p. 379).

Essas expectativas se relacionam à confiança, relacionada ao tempo, e esta, ao se consolidar no sistema organizacional, mostra-se como antecipação do futuro no presente e, dessa forma, reduz complexidade (LUHMANN, 2005, p. 15-21). De forma mais clara, se a instituição de Inteligência logra gerar confiança interna, em sua *membresia* (o que poderíamos classificar, muito simplificadamente, como um adequado clima organizacional) e, externamente, na sociedade e no Poder Público, essa situação reduz complexidade por si, pois a prova de necessidade de existência estrutural e de qualidade é antecipada, ou seja, não se questiona a validade e a veracidade de seus serviços de pronto. Isso é ser confiável. De forma específica à *membresia*, a produção de conhecimento em um ambiente onde exista confiabilidade torna-se mais amigável, para o segundo momento da qualidade, o exercício e o resultado da própria atividade-fim (conhecimento). Afinal, a confiança mostra-se essencial para a aceitação do conhecimento em si, onde a complexidade e a incerteza são reduzidas no caso concreto, ou seja, na análise fenomenológica a que se dispõe observar.

Conclusão

A pergunta geral proposta era acerca da aplicabilidade da teoria de sistemas de Niklas Luhmann para pesquisar uma organização de Inteligência e, a título de conclusão, indicamos que o marco teórico apresentado se mostra capaz de

proporcionar descrições mais próximas da realidade, ou seja, análises adequadas para compor resultados mais claros sobre esse fenômeno social. Nesse contexto, compreender a organização de Inteligência como sistema organizativo complexo apresenta-se como mais uma ferramenta para melhor gerenciar o assessoramento que ela desenvolve para o complexo sistêmico Poder Público. A pergunta adicional tratava da aplicação do próprio método sistêmico na produção de conhecimento de Inteligência. Com efeito, concluímos que a Teoria dos Sistemas Sociais se apresenta viável como instrumento de referência metodológica para a produção de conhecimentos mais confiáveis para assessorar processos de decisões, ou seja, permitir que a organização forneça produtos de qualidade.

O conhecimento relevante mais próximo

da realidade, aliás, ainda que sempre construído pelo observador a partir de sua análise de diferenciação, se oportuno, proporciona ao decisor oportunidade de evitar a atuação precipitada ou equivocada, de decidir com alguma certeza de previsibilidade, notadamente dos efeitos adversos possíveis. De todos modos, o eventual decisor deve confiar nesse assessoramento e as consciências que atuam no processo devem acreditar no sistema organizativo, daí a necessidade da construção de estruturas que proporcionem essa condição de confiabilidade; nesse sentido, a ideia de “comportamento inteligente” mostra-se um objetivo a ser buscado permanentemente, com adaptação constante ante a crescente complexidade social e, obviamente, os riscos inerentes que acompanham esse processo histórico.

Referências

CORSI, G., ESPOSITO, E.; BARALDI, C. *Glosario sobre la teoría Social de Niklas Luhmann*. México (DF): Universidad Iberoamericana, 1996.

DIAS, Edgar. *En el laberinto de Hermes: el primer comando de la capital bajo la perspectiva de la teoría de Niklas Luhmann*, Assunção: Tiempo de Historia, 2020.

LUHMANN, Niklas. *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta, 1998.

LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México (DF): Herder, 2006.

LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. México (DF): Herder, 2010.

LUHMANN, Niklas. *Sistemas Sociais: esboço de uma teoria geral*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2016.

MANSILLA, D. R. La teoría como pasión. In: LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. México (DF): Herder, 2005. p. 9-27.

MATUS, T. Observar a la complejidad: un desafío a las políticas públicas. In: *Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría: aportes para el análisis de la complejidad social contemporánea*. Santiago: Ril Editores, 2012. p. 205-218.

OCAÑA, A. O. *La investigación según Niklas Luhmann: epistemología de los sistemas y método sistémico de investigación*. Bogotá: Magisterio Editorial, 2016.

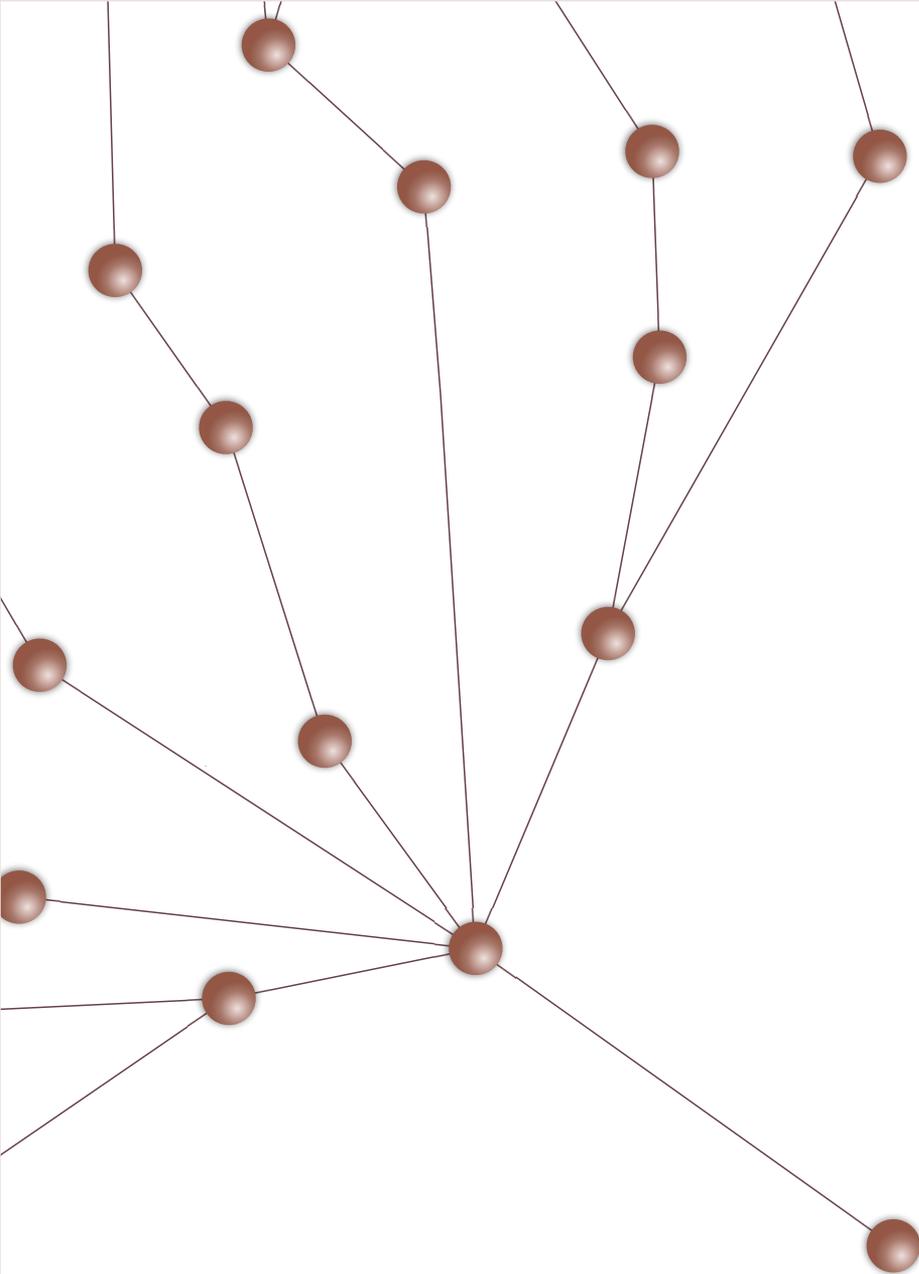
ORTÚZAR, Pablo. Business gift: Contruyendo expectativas em contexto de altos riesgos. In: *Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría: aportes para el análisis de la complejidad social contemporánea*. Santiago: Ril Editores, 2012. P. 379-392.

TALEB, Nassim Nicholas. *Arriscando a própria pele: assimetrias ocultas no cotidiano*. São Paulo: Objetiva, 2018.

VALLESPIN, F. *Teoría política en el Estado de Bienestar (Introdução)*. Madrid: Alianza Universidad, 2014.

APONTAMENTOS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA DE UMA
PERSPECTIVA SISTÊMICA

Artigo recebido em 14 jul. 2020
Aprovado em 10 nov. 2021



gov.br/abin
revista@abin.gov.br
ouvidoria@abin.gov.br