Explicando falhas de inteligência governamental

fatores histórico-institucionais, cognitivos e políticos*

Explaining governmental intelligence failures

MARCO A. C. CEPIK
Diretor do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pesquisador associado do Centro de Estudos Estratégicos e de Inteligência Governamental (CEEIG) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Campus do Vale, prédio 43322, Av. Bento Gonçalves, 9500
Porto Alegre, RS, CEP 91509-900
mcepik@gmail.com

CHRISTIANO C. AMBROS
Doutorando em Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pesquisador associado do Centro de Estudos Estratégicos e de Inteligência Governamental (CEEIG) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Campus do Vale, prédio 43322, Av. Bento Gonçalves, 9500
Porto Alegre, RS, CEP 91509-900
chris_ambros@hotmail.com

RESUMO O objetivo deste artigo é analisar dilemas de efetividade na atividade de Inteligência Governamental. Explorando a literatura sobre falhas de inteligência e surpresa estratégica, avançamos em um campo pouco explorado pelos Estudos de Inteligência no Brasil: os aspectos cognitivos dos analistas de inteligência e as relações entre a comunidade política e a comunidade de inteligência. Primeiramente discorremos sobre os desafios de se avaliar a Inteligência Governamental como política pública, em especial no que se refere à dimensão da efetividade. Na segunda sessão

* Artigo recebido em 09/02/2012. Autor convidado.

abordamos os principais vieses cognitivos e heurísticas possíveis de ocorrer durante a análise de inteligência. A terceira sessão trata das tensões relacionais características entre a esfera política e a comunidade de inteligência e como essa relação afeta no resultado final da atividade de inteligência. Nas considerações finais apontamos para os limites e possibilidades das reformas organizacionais e procedimentais no que se refere à efetividade dos sistemas de inteligência.

Palavras-chave falhas de inteligência, vieses cognitivos, comunidade política

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

Keywords Intelligence failures, cognitive bias, reforms on intelligence agencies.

Introdução

O objetivo deste artigo é explicar por que ocorrem falhas de inteligência, identificando na interação entre condicionantes histórico-institucionais e fatores cognitivos dos analistas de inteligência as causas principais do fenômeno. Os estudos sobre falhas de inteligência são mais comuns nos Estados Unidos[1] ou Israel do que na América Latina como um todo, mas o problema é cada vez mais relevante também no contexto brasileiro. Afinal, o crescente papel do Brasil no cenário regional e global depende da construção de capacidade estatal e, como parte daquela, de um sistema de inteligência legítimo, eficaz e eficiente.

1 Cf. BETTS, Richard K. *Enemies of intelligence:* knowledge and power in America National security. New York: Columbia University Press, 2008; JERVIS, Robert. *Why intelligence fails:* lessons from the Iranian revolution and Iraq war. New York: Cornell University Press, 2010; HEUER, Richard J. *The psychology of intelligence analysis*. Washington: Center for the Study of Intelligence. Central Intelligence Agency, 1999; WIRTZ, James J. Deja vu? Comparing Pearl Harbor and September 11. In: ANDREW, Christopher; ALDRICH, Richard and WARK, Wesley. (eds.) *Secret intelligence:* a reader. New York: Routledge, 2009.

Um dos principais desafios nessa área, pensada enquanto política pública, é o de aumentar a qualidade analítica dos produtos das agências de inteligência federais, em especial da ABIN (Agência Brasileira de Inteligência), recuperando sua importância estratégica e a relevância nos processos de tomada de decisão. Assim como os dilemas de legitimidade das instituições e práticas de inteligência são reconhecidos por todos os que se preocupam com a democracia, também os dilemas de efetividade precisam ser considerados, uma vez que a legitimidade democrática depende também de instituições que funcionem adequadamente.

A literatura sobre falhas de inteligência e sobre surpresa estratégica – que costuma ser apontada como a principal e mais grave falha de inteligência – costuma focar-se em aspectos tais como os condicionantes históricos e o desenho institucional das agências e dos sistemas de obtenção de informações, negligenciando aspectos cognitivos dos analistas e a tensa relação entre os oficiais de inteligência e os políticos. Betts[2] sustenta que as avaliações de inteligência geralmente se preocupam com a questão de como aperfeiçoar a coleta de inteligência, marginalizando a busca pela melhoria dos procedimentos analíticos que a inteligência utiliza.

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

Segundo Gentry,[3] um dos maiores problemas da literatura sobre as falhas de inteligência é considerar que falhas significam que os serviços de inteligência fracassaram inteiramente como instituições. Mais importante seria contrastar as falhas com o desempenho geral dos serviços de inteli-

2 BETTS, Richard K. Surprise despite warning: why sudden attacks succeed. In: ANDREW, Christopher; ALDRICH, Richard and WARK, Wesley. *Secret intelligence,* p.91.

3 GENTRY, John A. Assessing intelligence performance. In: JOHNSON, Lock K. *The Oxford Handbook of national security intelligence.* New York: Oxford University Press, 2010, p.87.

gência, se a sua *performance* em geral é boa, ruim ou intermediária. Como as falhas são menos frequentes, mas são proeminentes, e o desempenho geral tende a ser invisível para os observadores externos, isso reforçaria a necessidade de avaliações mais estratégicas e gerais sobre o desempenho dos serviços de inteligência por parte dos governos e dos órgãos de controle.

As falhas de inteligência e, em especial, as surpresas estratégicas geralmente não ocorrem só por causa do fato das agências de inteligência não preverem determinada situação, mas também pela falta de resposta eficientes por parte dos políticos. Por isso, para Betts,[4] a questão das falhas de inteligência não pode ser analisada somente pela sua ocorrência ou não. A verdadeira questão é quanta inteligência estava disponível e *quão* rápida foi a resposta da comunidade política.

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

A dimensão histórico-institucional: inteligência como política pública

A inteligência é uma atividade predominantemente estatal que busca auxiliar a tomada de decisão em políticas públicas nas áreas de defesa, ordem pública e diplomacia, prioritariamente.[5] Para pensarmos sobre as falhas de inteligência a partir da lógica de políticas públicas, precisamos refletir sobre o processo de avaliação de políticas públicas.

O processo de avaliação de políticas públicas sofreu uma transformação significativa nos anos 1980 e 1990 sob a forma do chamado novo gerencialismo público, ainda que com diferente intensidade nos diversos Estados. Ainda que haja ressalvas, existe uma tendência tanto por parte de políticos quanto por parte de acadêmicos, especialmente na literatura

4 BETTS, Richard K. Surprise despite warning.

5 A pesquisa em inteligência continua concentrada no setor estatal e/ou nas relações entre estados, mas é importante para trabalhos futuros ampliar a pesquisa para dar conta das várias "soberanias" sugeridas por WARNER, Michael. Intelligence as risk shifting. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen and PHYTHIAN, Mark. (eds.) *Intelligence theory:* key questions and debates. New York: Routledge, 2009. Para uma análise sobre a atividade de inteligência para além dos limites do Estado, ver GILL, Peter. *Thinking about intelligence within, without and beyond the state*. In: IPSA/ECPR, 2011, São Paulo. *Paper...* 2011. Disponível em: <http://www.saopaulo2011.ipsa.org/sites/default/files/papers/paper-1248.pdf>.

estadunidense sobre Inteligência, em avaliar os serviços de inteligência sob a ótica desse modelo avaliativo.

Entretanto, convém notar que esse modelo de avaliação de políticas públicas contém certo viés desestatizante, desconsiderando o papel do poder e dos interesses tanto na formulação e implementação das políticas públicas quanto no próprio processo avaliativo. O enfoque gerencialista despolitiza as políticas públicas, não considerando a dimensão política e de poder existente em todo o processo de formulação, implementação e avaliação das atividades governamentais.[6]

Como veremos, existem características e limites intrínsecos à inteligência que demandam uma outra abordagem em termos de avaliação, superando os critérios típicos do gerencialismo. Bruneau e Boraz[7] sugerem a adoção de um *framework* teórico similar ao método de análise das relações civil-militares para avaliar os serviços de inteligência baseado em três pontos fundamentais: o controle civil e democrático; a efetividade em cumprir seu papel e suas missões; e a eficiência. Segundo os autores,[8] o controle democrático é possível de ser identificado como existente ou não. A efetividade também pode ser determinada, mas os dados são mais disponíveis geralmente nas antigas democracias do que nas novas. O mesmo não pode ser dito da eficiência, pois, dada a ausência de transparência da inteligência tanto no seu processo quanto com relação aos orçamentos, não existe forma realista na qual uma análise de custo-benefício possa ser desempenhada. Justamente pela natureza do processo da inteligência, é difícil determinar o nível de esforços e recursos alocados em um alvo ou tema, prejudicando a análise da eficiência das tarefas individuais dos serviços de inteligência mesmo que a efetividade final seja alcançada.[9] Dessa forma, as características peculiares da inteligência nos limitam a dois dos três indicadores avaliativos.

Os primeiros Estudos de Inteligência no Brasil, acertadamente, se focaram especialmente na questão do controle civil democrático da inteligência.[10] A investigação dos dilemas inerentes à relação entre inteligência e democracia, o peso da natureza do regime autoritário e do período de transição democrática na estrutura dos sistemas de inteligência e a relevância de um robusto *framework* legal que garantisse a inserção da atividade de inteligência em um contexto democrático foram temas abordados pelos mais importantes pesquisadores brasileiros sobre inteligência nos últimos

---

6 FARIA, Carlos Aurélio de Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.20, n.59, out. 2005.

7 BRUNEAU, Thomas and BORAZ, Steven. (eds.) *Reforming intelligence:* obstacles to democratic control and effectiveness. Austin-TX: University of Texas Press, 2007.

8 BRUNEAU, Thomas and BORAZ, Steven. (eds.) *Reforming intelligence,* p.4-5.

9 GENTRY, John A. Assessing intelligence performance, p.95.

10 Cf. CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 2003; BRANDÃO, Priscila Carlos. *Serviços secretos e democracia no Cone Sul:* premissas para uma convivência legítima, eficiente e profissional. Niterói-RJ: Impetus, 2010; GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. Niterói-RJ: Impetus, 2010.

anos. Enquanto a questão da legitimidade recebeu atenção especial no momento histórico de criação e consolidação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), a dimensão da efetividade vem, aos poucos, sendo objeto de estudo de mais pesquisadores. Muito provavelmente, a efetividade será um assunto crescente nas democracias mais novas na medida em que encaram as suas próprias ameaças internas e externas[11]. Além disso, a crescente dificuldade de lidar com o excesso de informações coletadas também traz desafios para a efetividade da inteligência, na medida em que a incapacidade de processar e analisar uma imensa quantidade de dados pode acarretar falhas.

A conceituação mais comum de falha de inteligência é aquela em que existe a incompatibilidade entre as estimativas dadas pela inteligência e as informações reveladas posteriormente[12]. A falha pode estar localizada no processo de coleta[13], análise ou disseminação. Neste artigo, enfatizaremos as falhas que podem ocorrer na análise e na disseminação.

Betts[14] identifica três raízes principais para os erros nas análises de inteligência: os métodos de decepção e negação de informações, aplicados predominantemente por adversários estrangeiros; os empecilhos organizacionais, traduzidos nos obstáculos e paradoxos burocráticos dos processos de inteligência; e, por fim, as limitações inerentes do analista, que são os desvios e vieses cognitivos ocorridos nos processos de percepção, raciocínio, memória e imaginação.[15]

Em relação ao estágio da disseminação, as falhas ocorrem tanto por razões organizacionais e culturais como o compartilhamento de informações e a cooperação interagências quanto por questões na relação vertical entre a comunidade política e a comunidade de inteligência. Bruneau e Boraz[16] afirmam que as falhas de inteligência (como o ataque a Pearl Harbor; o 11 de Setembro; e os atentados em Madrid e na Rússia em 2004) são provas incontroversas da ineficiência dos serviços de inteligência e que, no período entre as falhas, as evidências que avaliam a efetividade são levantadas pelos setores da mídia e das organizações não governamentais. Entretanto, definir a efetividade da inteligência a partir da avaliação das suas falhas pode trazer uma série de problemas metodológicos para a sua real mensuração.

Existem vários limites para a avaliação da efetividade dos sistemas de inteligência: é frequente a observação de que os profissionais de inteligência

---

11 BRUNEAU, Thomas and BORAZ, Steven. (eds.) *Reforming intelligence,* p.18.

12 JERVIS, Robert. *Why intelligence fails.*

13 As falhas da coleta relacionam-se com os métodos técnicos de coleta ou com a disponibilidade e competência dos agentes humanos (Humint). É particularmente difícil saber o que pode ser razoavelmente esperado em termos da atividade de coleta, dadas as limitações impostas pela tecnologia e a dificuldade em recrutar fontes informadas e confiáveis. Ver: JERVIS, Robert. Why intelligence fails.

14 BETTS, Richard K. Enemies of intelligence.

15 Além de a inteligência precisar lidar com as dificuldades das estratégias de negação e decepção do adversário, JERVIS, Robert. Why intelligence fails, p.175 aponta que a incerteza inerente à política internacional inviabiliza a ideia de uma inteligência sem falhas.

16 BRUNEAU, Thomas and BORAZ, Steven. (eds.) Reforming intelligence, p.5.

são mais eficientes quando o seu trabalho e o sucesso da missão não são conhecidos publicamente; por muitas vezes, o sucesso da missão é a não ocorrência de determinado evento, o que traz a dúvida sobre o verdadeiro papel da inteligência quanto ao "não-evento";[17] finalmente, as avaliações oficiais da atividade de inteligência (conhecidas como *post-mortems* nos EUA e no Reino Unido) só ocorrem quando uma falha de inteligência acontece. Assim, como saberemos que realmente houve uma falha de inteligência se não temos avaliações sobre os sucessos de inteligência? Como identificamos as variáveis que impactam nas falhas de inteligência se não possuímos um marco robusto que nos permita comparar com casos de sucesso? Finalmente, como saber se o que estamos atribuindo como uma falha da inteligência foi realmente uma falha? Jervis[18] afirma que os *post-mortems* geralmente são falhos em avaliar a inteligência, pois negligenciam os métodos comparativos das Ciências Sociais nas suas avaliações. Além disso, a partir de um certo viés cognitivo, os *post-mortems* tornam-se insensíveis aos limites da inteligência, cobrando dela mais do que suas capacidades e possibilidades reais de ação poderiam oferecer.[19]

Ao analisar o modo como a avaliação da efetividade de inteligência está sendo atualmente desenvolvida nos EUA, Gentry[20] oferece uma série de sugestões que poderiam contribuir para uma abordagem mais geral sobre a avaliação do setor de inteligência. Primeiro, utilizar a literatura de Estudos Estratégicos como ponto de partida. Diferenciar o nível (estratégico, operacional e tático) em que a falha de inteligência ocorre seria essencial para conseguir analisar de maneira precisa a efetividade e para propor as devidas reformas. Afinal, a maior parte da literatura estadunidense sobre falhas de inteligência foca prioritariamente o nível da efetividade tática, marginalizando a importância dos outros níveis, principalmente o estratégico.

Gentry[21] também sugere que é essencial a avaliação de cada uma das missões principais da inteligência em separado, pois essa diferenciação é essencial para que as reformas sejam precisas e eficientes no caso de haver falhas. Sem considerar as ações encobertas e a contra-inteligência, Gentry[22] sugere que as quatro missões analíticas principais dos serviços

---

17 Em seus estudos sobre o papel da Inteligência na surpresa estratégica, BETTS, Richard K. Surprise despite warning, p.95 coloca que o sucesso pode ser indistinguível da falha quando se trata dos alertas (*warning)*. "*Se* o defensor reconhece o aviso, prevê a guerra, e responde em tempo com preparações defensivas, o agressor pode cancelar a operação. Então, a predição parece estar errada" (tradução nossa).

18 JERVIS, Robert. *Why intelligence fails*, p.123.

19 JORDÁN, Javier. Introducción al análisis de inteligencia, 2011. Disponível em: <http://wdb.ugr.es/~gesyp/analisis-inteligencia> aponta para os seguintes erros na avaliação retrospectiva das análises de inteligência, erros que compõe o viés cognitivo de *hindsight:* o receptor da inteligência pensa que a análise é demasiada óbvia ou que já sabia por si mesmo das suas conclusões, de modo que subestima a qualidade da análise, mas frequentemente isto não se ajusta a realidade, pois por mais óbvias que sejam nem sempre se havia chegado àquelas inferências; os examinadores dos *Post-Mortems* que avaliam e julgam os informes de inteligência prévios a determinado desastre ou evento geralmente não reparam que o fazem desde a perspectiva de alguém que já conhece o desenlace da situação, outorgando valor exacerbado a determinada evidência que anteriormente necessitava de confirmações.

20 GENTRY, John A. Assessing intelligence performance.

21 GENTRY, John A. Assessing intelligence performance, p.89.

22 GENTRY, John A. Assessing intelligence performance, p.90.

de inteligência são o monitoramento, o alerta de ameaças, o alerta de oportunidades e as estimativas. A alta efetividade de cada uma dessas missões envolve ações subordinadas, das quais somente algumas são de responsabilidade primária dos serviços de inteligência. Para avaliar apropriadamente a efetividade dos serviços de inteligência, os avaliadores precisam manter claras as diferentes responsabilidades organizacionais e identificar as ações de cada ator envolvido na missão.

A dimensão cognitiva: riscos do processamento de informações

Pesquisas no campo da psicologia cognitiva[23] sugerem que as habilidades humanas de tomar decisões e processar informações não são perfeitas nem maximizadoras. A complexidade informacional do mundo esmaga as habilidades cognitivas humanas, obrigando-nos a criar desvios e atalhos cognitivos simplificadores que agem automaticamente no subconsciente, garantindo nossa capacidade de lidar com ambientes complexos, da forma mais eficiente possível, sem que se sobrecarregue o nível consciente do cérebro. As estratégias inconscientes que o cérebro desenvolveu durante sua evolução para lidar com suas limitações inerentes garantiram que o ser humano possuísse uma importante vantagem adaptativa em relação ao seu meio e a sua forma de interagir eficientemente com ele. Entretanto, esses mecanismos cerebrais automáticos podem nos levar a processar determinadas informações de forma enviesada, produzindo erros de avaliação e resultando em decisões impróprias para lidar satisfatoriamente com o contexto em que estamos inseridos.

O ambiente em que ocorre a atividade de inteligência, cuja principal razão de existência é o processamento eficiente de informações complexas, tende a deixar os envolvidos mais vulneráveis a esses mecanismos cerebrais simplificadores devido às pressões contextuais, tais como a incerteza, ambiguidade, *stress* e rápidas mudanças de objetivos.[24] O ponto nevrálgico desses trabalhos é identificar e procurar amenizar as estratégias inerentes do processamento de informações dos analistas de inteligência, no intuito de aumentar a eficácia das análises e diminuir o risco de falhas de inteligência.[25]

Os erros de análise podem ocorrer em diferentes níveis do processo da inteligência, assim como ter suas origens em causas diversas: pressupostos falsos, escassez de tempo, orientação ao consenso entre os analistas, disfunções dentro das organizações, interpretações motivadas,[26] sem considerar problemas relacionados à própria coleta de informações.[27]

---

23 Cf. STERNBERG, Robert. *Psicologia cognitiva*. São Paulo: Cengage Learning Press, 2010.
24 DAVIS, Jack. Combating mind-Set. *Studies in intelligence.* New York, v.36, n.5, 1992.
25 LOWENTHAL, Mark. *Intelligence*: from secrets to policy. 3.ed. Washington-DC: CQ Press, 2006.
26 JORDÁN, Javier. *Introducción al análisis de inteligencia.*
27 Para uma boa introdução às disciplinas de coleta de inteligência, ver LOWENTHAL, Mark. *Intelligence*, p.68-106.

Se considerarmos os aspectos cognitivos individuais do analista, poderíamos identificar quatro dimensões subconscientes – ou conscientes em determinado grau – que influenciam o modo de percepção e avaliação de informações: a dimensão ambiental e sistêmica;[28] a dimensão ideológica;[29] a dimensão emocional;[30] e, finalmente, a dimensão cognitiva. Ainda que essas dimensões não sejam tão separadas e impermeáveis entre si – caracterizando-se por uma integração complexa e orgânica no processo de avaliação e julgamento de informações, tornando a identificação de seus efeitos individuais uma tarefa árdua – todas elas oferecem modelos mentais, esquemas, mapas cognitivos, expectativas e códigos operacionais[31] cujas raízes estão em lugares diferentes. A dimensão que estamos chamando aqui de Cognitiva é a mais universal delas, na medida em que afeta a todos os seres humanos de maneira muito similar, diferentemente das outras dimensões, que são idiossincráticas.

A dimensão cognitiva são os procedimentos mentais subconscientes, atalhos cognitivos automáticos e estratégias simplificadoras que possibilitam ao cérebro lidar com o volume e complexidade de informações que recebe. Entretanto, paralelamente, esses mecanismos de simplificação estratégica nos criam armadilhas. Segundo Heuer,[32] "vieses cognitivos são erros mentais causados por nossas estratégias simplificadas de processamento de informações. (...) Um viés cognitivo não é resultado de uma predisposição emocional ou intelectual para determinado julgamento, mas sim de um processo mental subconsciente de processamento de informações" (tradução nossa).

---

28 Esta dimensão se relaciona aos modelos mentais e esquemas cognitivos que internalizamos a partir da adaptação ao ambiente em que estamos inseridos, reproduzindo percepções, julgamentos e comportamentos de forma automática e inconsciente, dando como natural padrões que são sistêmicos. Na Ciência Política, os teóricos do Neoinstitucionalismo Histórico e Sociológico têm chamado a atenção para "aquilo que poderíamos chamar de 'dimensão cognitiva' do impacto das instituições. Em outros termos, concentram-se no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos (...) as instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado". Ver: HALL, Peter and TAYLOR, Rosemary. Political science and the three new institutionalism. *Political Studies*, v.44, n.5, p.936-957, dec. 1996. É importante apontar ao leitor que o que estamos chamando de "dimensão ambiental e sistêmica" é a própria "dimensão cognitiva do impacto das instituições" que Hall e Taylor apontam. Essa dimensão não é a mesma que neste artigo nós tratamos como uma "dimensão cognitiva".

29 A dimensão ideológica é onde nossas crenças, conceitos gerais, regras e estereótipos obtidos durante a nossa vida de acordo com nossas acontecências e nossa interpretação passada da realidade, impactam nos nossos esquemas mentais e modelos cognitivos. Para uma interpretação do papel da dimensão ideológica na política externa e relações internacionais, ver HERZ, Monica. Análise cognitiva e política externa. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v.16, n.1, p.75-89, 1994.

30 Ainda que o papel das emoções no processamento de informações seja muito debatido, uma série de descobertas atuais da neurociência, utilizando de tecnologias de ponta da tomografia digital, vem evidenciando a dimensão emocional como fundamental para a percepção, julgamento e tomada de decisão dos indivíduos. Para abordagens dentro da sociologia e da ciência política, ver ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994; MINTZ, Alex and DEROUEN, Karl. *Understanding foreign policy decision-making*. New York: Cambridge University Press, 2010. No campo da neurociência, ver PINKER, Steven. *Como a mente funciona.* 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999; DAMACIO, Antonio. *Descartes' error:* emotion, reason, and the human brain. New York: Putnam, 1994.

31 Para uma exposição completa das teorias e métodos que consistem na Análise de Código Operacional, ver WALKER, Stephen. Quantum politics and operational code analysis: theories and methods. In: WALKER, Stephen; MALICI, Akan and SCHAFER, Mark. *Rethinking foreign policy analysis*. New York: Routledge, 2011.

32 HEUER, Richard J. *The psychology of intelligence analysis*, p.111-112.

Pohl[33] aponta que as distorções cognitivas acontecem involuntariamente, sem instruções específicas, vontade deliberada ou decisão consciente. Isso não significa que fatores motivacionais ou fatores conscientes metacognitivos (e os fatores das outras dimensões apontadas acima) não sejam influentes em ocasionar distorções cognitivas, mas eles não são a sua causa última nem a mais importante. Segundo Pohl,[34] esses fatores somente influenciam na amplitude da distorção cognitiva.

Antigos estudos de caso de agências de inteligência e seu desempenho analítico já indicavam que analistas e gestores não prestavam a devida atenção ao fenômeno dos vieses cognitivos.[35] Confiar que se possa reduzir a zero os erros de análise é sensivelmente uma aspiração ilusória,[36] mas estamos convencidos de que é possível melhorar os resultados dos relatórios de análise se o analista conhecer o seu próprio processo mental e estiver advertido dos erros subconscientes que pode cometer ao elaborar a sua análise. Pohl[37] coloca que para algumas distorções cognitivas, instruções apropriadas, seleção cuidadosa de materiais de análise ou outras variações procedimentais podem reduzir ou até mesmo eliminar a distorção cognitiva.

Segundo Heuer,[38] os vieses cognitivos mais frequentes entre os analistas de inteligência podem ser divididos em quatro categorias que afetam: a avaliação de evidências; a percepção de causa-efeito; a estimação de probabilidades; e a avaliação retrospectiva das atividades de análise. Dado o escopo do artigo e o curto espaço, evidenciaremos aqui a avaliação de evidências.

O processo de avaliação de evidências costuma ser a primeira tarefa do analista. Ele se depara com um volume considerável de informações, geralmente ambíguas, contraditórias, de natureza diversa, advindas de diferentes fontes e com diferentes graus de confiabilidade, precisando atribuir valor às diferentes informações.[39]

Nesse primeiro estágio é comum o analista atribuir valor excessivo às evidências obtidas a partir de experiências diretas. A informação concreta, direta e "humana", relatada por um conhecido, por exemplo, ou vinda do resultado de alguma experiência pessoal, tem muito mais impacto na nossa forma de pensar do que a informação abstrata e impessoal, mas com muito mais valor empírico.[40] Entretanto, raramente a percepção pessoal pode ser generalizada automaticamente para se buscar explicações e predições no nível macro. A maior credibilidade, facilidade e rapidez no acesso de fontes

33 POHL, Rudiger F. Introduction: cognitive illusions. In: POHL, Rudiger F. (eds.) C*ognitive illusions*: a handbook on fallacies and biases in thinking, judgment and memory. New York: Psychology Press. 2004, p.3.
34 POHL, Rudiger F. Introduction.
35 DAVIS, Jack. Combating mind-set.
36 JORDÁN, Javier. *Introducción al análisis de inteligencia.*
37 POHL, Rudiger F. Introduction, p.3.
38 HEUER, Richard J. *The psychology of intelligence analysis.*
39 JORDÁN, Javier. *Introducción al análisis de inteligencia.*
40 JORDÁN, Javier. *Introducción al análisis de inteligencia.*

próprias não só relegam a segundo plano as fontes que proporcionam informações contraditórias como também inclinam o analista a evitar o estudo e avaliação de informações de outras procedências.

A heurística da representatividade (*representativeness heuristic*) é um atalho mental que permite que julgamentos sobre pessoas e eventos sejam feitos baseados em similaridades a um grupo ou evento particular conhecido, de acordo com esquemas mentais já internalizados no indivíduo, em uma lógica de categorização de atributos e inferência de julgamentos. Essa heurística pode ser adaptativa, permitindo o andamento da análise frente a informações ambíguas e potencialmente enganosas, levando os analistas a confiarem no seu conhecimento sobre situações ou alvos similares. Entretanto, essa heurística também pode ser mal-adaptada quando nos leva a pressupostos falsos.[41] Para a inteligência governamental é relevante reconhecer isso, pois os analistas e tomadores de decisões precisam quase sempre fazer avaliações e tomar decisões com informação incompleta sobre determinada situação. Atores políticos podem e fazem inferências incorretas situando indivíduos e eventos dentro das categorias erradas ou esquemas baseados em similaridades puramente superficiais.[42]

O uso de esquemas históricos baseados na heurística da representatividade é muito comum na política internacional. Entretanto, Betts[43] afirma que a história nem sempre é um guia confiável, principalmente quando se trata do trabalho de prevenção de ataques surpresa. Nas palavras de Betts:

Como Ezer Weizman nota após a guerra de Yom Kippur: 'Existem dois ditados populares que são tão fatais para militares quanto para políticos: 'Não há sabedoria melhor que a experiência' e 'A História se repete'... para o homem experiente que confia na estabilidade da história, a sabedoria torna-se uma bengala quebrada". Com certeza, o contexto histórico é um fundamento necessário e valoroso para avaliações estratégicas, mas não é um guia confiável. Os avisos estratégicos envolvem rápidas e grandes mudanças do comportamento normal. Extrapolações de comportamentos passados e de mudanças incrementais são bases insuficientes para antecipar acontecimentos tão dramáticos.[44]

O processo de ancoragem e ajustamento (*Anchoring and adjustment*) é uma heurística que envolve a seleção, por parte do analista, de um ponto inicial (a âncora) para a análise, que geralmente é a primeira informação que recebe ou alguma experiência individual anterior, e vai gradualmente ajustando as novas informações de forma a serem compatíveis com a âncora. Ainda que mais tarde se descubra que as evidências que cons-

41 KERBBELL, Mark R.; MULLER Damon and MARTIN, Kirsty. Understanding and managing bias. In: BAMMER, Gabriele (ed.). *Dealing with uncertainties in policing serious crimes*. Canberra: ANU Press, 2010.

42 HOUGHTON, David Patrick. *Political psychology:* situations, individuals and cases*.* New York: Routledge, 2009, p.122.

43 BETTS, Richard K. Surprise despite warning, p.95.

44 BETTS, Richard K. Surprise despite warning, p.95. (tradução nossa)

tituem a âncora estavam incorretas, a tendência é que haja uma grande dificuldade de mudar o marco cognitivo inicial, fazendo com que, inercial e involuntariamente, o enfoque inicial seja mantido. Além disso, quanto mais forte for a tendência do indivíduo para o fechamento cognitivo prematuro,[45] mais dificilmente ele modificará a sua perspectiva, mesmo diante de novas evidências. Pesquisas sugerem que as forças policiais geralmente adotam o "viés do culpado" (*guilt bias*), em que agem como se o suspeito fosse culpado, antes de serem inocentes até que se prove a culpa, constituindo-se um exemplo de ancoragem. Se a âncora padrão é a culpa, o ajuste de novas evidências que mostrem que o suspeito é inocente pode ser insuficiente.[46] O mesmo pode acontecer com suspeitos de envolvimento com o terrorismo, levando a situações limites em interrogatórios (como a prática ilegal da tortura).

Robert Jervis,[47] em sua análise da falha de inteligência das Armas de Destruição em Massa no Iraque,[48] mostra que um erro crucial foi a tendência a não se valorizar a ausência de evidências como uma variável importante da equação analítica. Em geral, a consideração da existência de um evento complexo acarreta que existam variáveis necessárias, suficientes, ou necessárias e suficientes, para que eles ocorram. Dada a dificuldade de sistematização e atribuição de valor às variáveis, a tendência é nos concentrarmos nas evidências visíveis que completem determinadas variáveis e esquecermos que para determinado evento ocorrer, ou estar ocorrendo, outras evidências, que se encontram ausentes, deveriam existir para que o evento de fato ocorresse. Por natureza, evidências positivas são muito mais contundentes do que a sua ausência, por isso, evidências negativas e fatos que não ocorreram tendem a ser subestimados.[49]

Na atividade de inteligência, muitas vezes a ausência de evidências ou é ignorada ou é atribuída às manobras de contra-inteligência do adversário. Jervis[50] afirma que "o problema era que a Comunidade de Inteligência britânica e Americana tratavam a decepção (*deception)* e negação (*denial*) como dadas e não como hipóteses a serem testadas, e elas nunca se per-

---

45 A necessidade de fechamento cognitivo envolve o desejo de atingir um julgamento confiante sobre um assunto rápida e decisivamente, no lugar de lenta e cuidadosamente. O grau da necessidade de fechamento cognitivo apontará se esse foi prematuro ou não. Quanto maior a necessidade de fechamento cognitivo, maior a probabilidade de ele ocorrer prematuramente. Cf. BAR-JOSEPH, Uri and McDERMOTT, Rose. Change the analyst and not the system: a different approach to intelligence reform. *Foreign Policy Analysis*, New York, n.4, p.140, 2008.

46 KERBBELL, Mark R; MULLER Damon and MARTIN, Kirsty. Understanding and managing bias.

47 JERVIS, Robert. *Why intelligence fails.*

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

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

50 JERVIS, Robert. *Why intelligence fails,* p.139.

guntaram qual informação poderia indicar que as atividades eram ausentes e não que estavam sendo escondidas (…) a ironia aqui é que os Estados Unidos e o Reino Unido enganaram (*deceived)* eles mesmos em acreditar que o Iraque estava engajado em um amplo esquema de decepção" (tradução nossa). A adoção de métodos analíticos mais rigorosos e sistemáticos, tomando emprestado modelos já consolidados nas ciências sociais e na ciência política, como os métodos comparativos, é uma solução defendida por alguns autores[51] para auxiliar a identificação de variáveis suficientes e necessárias, assim como variáveis dependentes e independentes.

Finalmente, outro mecanismo mental automático bastante comum entre os analistas de inteligência é o Espelhamento de Imagem. Espelhamento de Imagem (*Mirror Imaging*)[52] é a projeção do modelo mental, esquema ou sistemas de crenças de uma pessoa na outra. Baseia-se em completar lacunas nas informações ou conhecimentos do indivíduo assumindo que o outro irá se comportar como ele mesmo se comportaria em determinada circunstância. É frequentemente o produto de conhecimentos insuficientes das preferências culturais, étnicas, religiosas e políticas do adversário.[53]

Os analistas ou tomadores de decisão podem precisar utilizar-se do espelhamento de imagem quando eles realmente não sabem o que o adversário está pensando, o problema é que geralmente esse modelo mental é utilizado inconscientemente. O espelhamento de imagem pode levar a suposições perigosas, porque outras pessoas, principalmente de outras culturas, não pensam da mesma maneira que nós. Essas frequentes suposições que fazemos é o que David Jeremiah, após rever a falha da inteligência norte-americana em prever os testes nucleares indianos, chamou de "modelo mental todos pensam como nós" (*everybody-think-like-us mind-set*).[54]

O Comitê do Senado das Forças Armadas dos EUA (*Senate Armed Services Committee*) culpou a falha de não antecipar a instalação de mísseis nucleares soviéticos em Cuba em 1962 aos preconceitos da inteligência

---

51 GEORGE, Roger Z. and BRUCE, James B. (ed.) *Analyzing intelligence:* origins, obstacles and innovations. Washington: Georgetown University Press, 2008; JERVIS, Robert. *Why intelligence fails*; MARRIN, Stephen. Intelligence analysis and decision-making: methodological challenges. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen and PHYTHIAN, Mark. (ed.) *Intelligence theory*.

52 É importante chamar a atenção para a diferença entre dois conceitos diferentes, mas que podem causar confusão por causa da sua proximidade lexical que aqui trataremos como: o espelhamento de imagem (*Mirror Imaging*) e Imagem Espelhada (*Mirror Images*). O conceito de imagem espelhada refere-se a quando cada líder de estado mantém uma imagem diametralmente "oposta" do outro: cada parte tem uma auto-imagem positiva e benevolente, enquanto mantém uma imagem negativa e malevolente do inimigo. Ralph White popularizou esse conceito no livro *Nobody wanted war: misperception in Vietnam and other wars.* Analisando as duas Grandes Guerras e focando-se na Guerra do Vietnã, White discute como cada parte no conflito mantinha uma imagem diabólica do inimigo e uma autoimagem viril e moral que se tornou fonte de atenção seletiva, ausência de empatia (pelo outro) e sobreconfiança militar. Ainda que resultado de diversas fontes sociais e psicológicas, tal pensamento "preto-e-branco" leva a escaladas na guerra. Cf. ROSATI, Jerel. A cognitive approach to the study of foreign policy. In: NEACK, Laura. (ed.) *Foreing policy analysis*: continuity and change in its second generation. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p.55.

53 JERVIS, Robert. *Perceptions and misperceptions in international politics*. New Jersey: Princeton University Press, 1976.

54 HEUER, Richard J. *The psychology of intelligence analysis*, p.80.

norte-americana sobre o comportamento soviético.[55] Existiam duas suposições básicas para compreender as decisões de Khrushchev em 1962: se por um lado a União Soviética raramente havia agido de maneira ousada ou tomando grandes riscos de confrontação direta, por outro, parecia óbvio aos analistas americanos que provocar os EUA iria levar os dois países ao limite do confronto, não parecendo a decisão mais racional. A Estimativa Nacional Especial de Inteligência, lançada um mês antes dos mísseis serem descobertos, baseava-se em indicadores derivados da política externa soviética precedente.[56] Dessa forma, eles atribuíram a causa dos grandes movimentos de navios soviéticos que atracavam nos portos cubanos ao apoio soviético à agricultura de Cuba, fornecendo máquinas agrícolas, ou até mesmo consideravam a possibilidade de serem mísseis táticos de curto e médio alcance. Portanto, os analistas norte-americanos, baseados na suposição de que os soviéticos agiriam da mesma forma que eles quanto às considerações de emprego de armas nucleares, subestimaram a propensão de tomada de riscos da URSS,[57] não conseguindo prever a instalação de mísseis nucleares em Cuba.[58]

Até aqui procuramos apresentar alguns dos principais vieses cognitivos que os analistas de inteligência estão propensos a sofrerem, focando especialmente no primeiro estágio da análise, a avaliação de evidências. Há maneiras de se diminuir o impacto das heurísticas no intuito de aumentar a efetividade da análise para melhor auxiliar a tomada de decisão da comunidade política, mas esse já é o tema da próxima seção do trabalho.

A dimensão política: tomadores de decisões e a área de inteligência

A interface entre políticos e a inteligência há muito tem sido vista como a razão principal pela qual ocorrem falhas de inteligência.[59] O caso das Armas de Destruição em Massa no Iraque despertou novamente esse antigo debate sobre qual é a distância ideal entre analistas e consumidores, e se a sua total separação deveria ser incentivada ou evitada.[60] Na área dos Estudos de Inteligência, muitos autores e pesquisadores não consideram os tomadores de decisões como parte do processo da Inteligência, afirmando

55 BUTTERFIELD, Alexander P. Jr. *The accuracy of intelligence assessment:* bias, perception, judgment in analysis and decision. Newport: Naval War College, 1993, p.5.

56 BETTS, Richard K. *Enemies of intelligence*, p.58.

57 KENT, Sherman. Apud JERVIS, Robert. *Why intelligence fails* afirmou que "nós erramos previsão sobre a decisão soviética de colocar mísseis em Cuba porque nós não acreditamos que Khruschev cometeria tal erro" (Tradução nossa).

58 Sobre a crise dos mísseis de 1962, existe um estudo central para o desenvolvimento da análise cognitiva e tomada de decisões na política externa feito por ALISSON, Graham T. and ZELIKOW, P. Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis. Nova York: Longman,1999, originalmente em 1971.

59 BETTS, Richard K. *Enemies of intelligence*; GILL, Peter; MARRIN, Stephen and PHYTHIAN, Mark. (eds.) *Intelligence in an insecure world.* Cambridge: Polity Press, 2006.

60 PHYTIAN, Mark. Intelligence analysis today and tomorrow. *Security Challenges*, Australia, v.5, n.1, 2009.

que o ciclo de inteligência[61] está completo uma vez que ela chega ao seu consumidor final[62] (a comunidade política), que geralmente está somente associada ao início (requisições) e ao fim (consumo) do ciclo. Ou seja, desse ponto de vista, a inteligência é um processo isento da esfera política e deve continuar sendo neutro para garantir a objetividade.

Entretanto, nesta seção exploraremos as abordagens de como os tomadores de decisão se constituem em figuras centrais em todos os estágios do processo de inteligência,[63] afetando diretamente nos resultados e nas percepções da importância e do conteúdo das análises de inteligência[64] e, assim, impondo uma série de paradoxos e tendências a falhas no sistema.[65] Por esse lado, assim como as falhas de inteligência, a politização da inteligência é multifacetada e inevitável,[66] mas não necessariamente prejudicial, na medida em que se percebe que a inteligência é um instrumento dos tomadores de decisão e sua relação deveria ser próxima para não marginalizar o trabalho dos oficiais, relegando-os à irrelevância no processo decisório.[67]

As diferentes necessidades e perspectivas dos tomadores de decisão e dos oficiais de inteligência garantem que haja conflito entre eles. Por razões políticas e psicológicas, os líderes políticos precisam vender excessivamente as suas políticas, especialmente em sistemas políticos domésticos descentralizados, e isso tende a produzir pressões e distorções na inteligência.[68] Os políticos formam as suas próprias preferências políticas baseadas em suas ideologias na maior parte das vezes antes de receber qualquer análise de inteligência sobre determinado assunto.[69] Naturalmente, afinal, segundo a teoria democrática representativa, eles estão lá para defender determinados interesses pelos quais foram eleitos. Para isso, eles tendem a procurar evidências que suportem as suas políticas públicas preferidas na comunidade de inteligência e em uma série de outras fontes de informações,[70] fazendo

---

61 O ciclo constitui-se em 5 fases: planejamento e direção, coleta, processamento, produção e análise, e disseminação. Cada fase envolve comportamentos que precisam ser levados em conta pelos teóricos de inteligência. Em realidade, o ciclo de inteligência é menos uma série de fases perfeitamente integradas, uma levando a outra, do que uma matriz complexa de interações muitas vezes desconexas entre oficiais de inteligência e os decisores que eles servem. Essa matriz – um intrincado composto de relações humanas e burocráticas – é caracterizada por interrupções, correções intermediárias e múltiplos ciclos de retroalimentação e *feedbacks*. Cf. JOHNSON, Loch. (ed.) *Handbook of intelligence studies*. London: Routledge, 2007, p.34.

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

63 LOWENTHAL, Mark. *Intelligence*, p.174.

64 JERVIS, Robert. The politics and psychology of intelligence and intelligence reform.

65 BETTS, Richard K. *Enemies of intelligence*.

66 PHYTIAN, Mark. Intelligence analysis today and tomorrow.

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

68 JERVIS, Robert. *Why intelligence fails*, p.159-160.

69 PHYTIAN, Mark. *Intelligence analysis today and tomorrow.*

70 Segundo PHYTIAN, Mark. *Intelligence analysis today and tomorrow,* p.78, "existem muitas fontes de informação e análise no mundo contemporâneo e as agências de inteligência não possuem o monopólio de nenhuma delas". (Tradução nossa).

com que os políticos se tornem resistentes à análise de inteligência que aponte para uma direção política diferente daquela por ele pré-concebida.

O fato é que os tomadores de decisão não necessariamente veem a inteligência da mesma forma como aqueles que a produzem.[71] A responsabilidade básica dos profissionais de inteligência é encontrar a "verdade" sobre o que está acontecendo de importante no mundo, porque e como isso está ocorrendo, e comunicar tais acontecimentos aos tomadores de decisão. Para a comunidade política, entretanto, saber a "verdade" é apenas um meio, e não um fim – um meio para se fazer o "certo".[72] Todavia, o "certo" depende menos de como as coisas são do que de como as coisas deveriam ser, menos da "verdade" do que naquilo que deve se tornar a verdade. Pragmáticos, os oficiais de inteligência geralmente impõem os seus limites dentro daquilo que é possível, ao contrário da comunidade política que estabelece limites dentro daquilo que elas querem alcançar. A essência dessa lógica é que tanto os oficiais de inteligência quanto os políticos estão certos dentro do papel proposto a cada um deles no sistema, entretanto, essa diferença básica impacta diretamente no relacionamento entre as duas comunidades, além de criar fatores que tendem a fazer com que o sistema falhe.

Geralmente, líderes têm visões pré-definidas de mundo e irão basear suas políticas nessas visões, procurando convencer aos outros e a si mesmo que uma determinada decisão é a melhor a se tomar. Maximizar suporte político para essa decisão significa argumentar que ela atinge muitos objetivos, é apoiada em muitas considerações e tem baixos custos relativos. Os tomadores de decisão, portanto, querem mostrar um mundo em que as suas políticas são superiores às alternativas, mesmo considerando muitas dimensões independentes.[73] Esse movimento político também tem raízes psicológicas, na medida em que o tomador de decisão vai convencendo a si mesmo de todas as suposições que fundamentam a sua política, dando-as como necessariamente verdadeiras. Esses processos são ainda mais fortalecidos pelas heurísticas de confirmação e de ancoragem.

McLaughlin[74] aponta que, frequentemente, os políticos acreditam que a inteligência deveria dizer a eles o que fazer e, quando não obtêm essas respostas, julgam inútil a análise da inteligência. Conforme coloca Betts,[75] o papel da inteligência é extrair certeza da incerteza e facilitar uma decisão coerente em um ambiente incoerente, sendo que quanto menos presentes esses fatores – incerteza e incoerência – menor a necessidade da inteligência. Nesse ponto existe um complicado paradoxo onde os limites do

71 LOWENTHAL, Mark. *Intelligence,* p.177.
72 BETTS, Richard K. *Enemies of intelligence,* p.66.
73 JERVIS, Robert. *Why intelligence fails.*
74 MACLAUGHLIN, John. Serving the national policymaker. In: GEORGE, Roger Z. and BRUCE, James B. (eds.) *Analyzing intelligence:* origins, obstacles and innovations. Washington: Georgetown University Press, 2008, p.73.
75 BETTS, Richard K. *Enemies of intelligence,* p.30.

analista são: por um lado, o grau em que eles reduzem a incerteza até o ponto de extrapolar as evidências cravadas em ambiguidades e correm o risco de super simplificar a realidade e insensibilizar os consumidores dos perigos que espreitam nas situações ambíguas; por outro, a não resolução dessas mesmas ambiguidades, ou até mesmo sua ênfase como forma de alertar o decisor, pode causar a desfeita por parte dos tomadores de decisões, que podem afirmar que o trabalho dos oficiais de inteligência não foi comprido, pois as ambiguidades não foram resolvidas, levando-os a descartar as análises e a marginalizar a inteligência como um todo do processo em questão.

Outro problema é a frequente incompreensão, por parte das autoridades decisórias, sobre o porquê de a inteligência não conseguir "saber tudo". Mesmo em sistemas de inteligência como o norte americano, onde são gastos bilhões de dólares por ano, existem temas e áreas que são consideradas de baixa prioridade e, consequentemente, a inteligência não os cobre, dada as limitações de orçamento, de recursos técnicos, de tempo e de possibilidades reais de efetuar determinadas operações de coleta.[76] Entretanto, os tomadores de decisão geralmente assumem, incorretamente, que tudo está sendo abarcado pela inteligência, ao menos em um mínimo grau.[77] Provavelmente essa tendência não é única do sistema de inteligência norte-americano, pois mesmo considerando que os outros países têm um orçamento significativamente menor, a suposição de que a inteligência deveria saber está diretamente vinculada à natureza da razão da sua existência, dificultando reflexões maiores sobre o entendimento das suas limitações quanto essa capacidade de saber.

Essa tendência é fortalecida com a ideia de segredo que envolve a inteligência, pois muitas vezes os tomadores de decisões podem acreditar que a inteligência sabe de algo, mas não quer ou não pode passar a informação. Dessa forma, segundo Lowenthal,[78] os tomadores de decisão tendem a ser desconfiados quanto à possibilidade das agências de inteligência apoiarem os seus rivais dentro do processo político interburocrático. Podem suspeitar que os seus rivais associaram-se à comunidade de inteligência para produzirem informações que minem a sua posição política. Essas suspeitas podem ser ainda mais presentes em países onde a democracia está se consolidando, como é o caso de Peru e Equador, ou ainda que precisem melhorar o controle civil sobre as forças de segurança, como é o caso do Brasil.

---

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

77 LOWENTHAL, Mark. *Intelligence,* p.181.

78 LOWENTHAL, Mark. *Intelligence*, p.183.

A questão da Manipulação Deliberada de Informações (politização)[79] e do impacto que ela tem sobre a efetividade dos sistemas de inteligência é um assunto que há muito vem sendo debatido, sob diversas perspectivas e com inúmeros pressupostos e hipóteses. John Gannon[80] define politização como a distorção voluntária da análise para satisfazer as demandas de chefes da inteligência ou autoridades políticas. Segundo Treverton,[81] essa definição é excessivamente restrita e pode ser ampliada: a politização é o comprometimento às perspectivas ou conclusões, no processo da análise de inteligência ou na interação com a política, que suprimem outras evidências ou pontos de vista, ou que cegam as pessoas para as mesmas.

Provavelmente, o caso mais sério de politização que pode ocorrer acontece através da pressão direta de autoridades políticas, mas o mais comum é o esquema mental compartilhado.[82] O contraditório caso das armas de destruição em massa do Iraque é geralmente invocado para exemplificar a politização da inteligência, ainda que diferentes autores enfatizem facetas diferentes desse fenômeno.[83]

Segundo Betts,[84] a ocorrência da politização em algum grau é tanto inevitável quanto, em alguns casos, necessária. A politização quando vista de forma pejorativa é por causa da norma sacramental estadunidense de que os julgamentos da inteligência são mais objetivos, neutros e científicos do que outros julgamentos. Entretanto, de uma perspectiva mais branda sobre a politização, o autor aponta que em assuntos de alta importância e controvérsia, qualquer análise relevante irá ser necessariamente carregada politicamente, porque ela irá apontar, ao menos implicitamente, para alguma conclusão sobre políticas – se irá funcionar, se direciona os tópicos corretos, se terá efeitos colaterais negativos, e assim por diante.[85] Várias disputas – quais elementos da informação são corretos, ambíguos ou falsos; quais elementos são importantes, incidentes ou irrelevantes; em que contexto as informações deveriam ser entendidas e contra quais informações alternativas elas deveriam ser testadas – são de fato, se não intencionalmente, disputas sobre que julgamentos políticos irão cair ou se manter.

---

79 O termo "politização" está diretamente relacionado a uma visão cientificista norte-americana da inteligência, desenvolvida principalmente por Sherman Kent. A utilização do termo politização de informações subentende a possibilidade de se analisar qualquer informação sem nenhum tipo de subjetividade e de forma totalmente impessoal e neutra, o que é extremamente improvável. A política, o jogo de interesses, está presente em quase todas as esferas da vida social e do conhecimento humano. Dessa forma, utilizaremos o termo "politização" somente por uma questão de padronização com a literatura, mas toda vez que for mencionada ela estará ligada à manipulação deliberada da informação por algum indivíduo para atingir algum objetivo.

80 GANNON, John C. Managing analysis in the information age. In: GEORGE, Roger Z. and BRUCE, James B. (eds.) *Analyzing intelligence*: origins, obstacles and innovations. Washington: Georgetown University Press, 2008, p.215.

81 TREVERTON, Gregory. Intelligence analysis: between politicization and irrelevance. In: GEORGE, Roger Z. and BRUCE, James B. (eds.) *Analyzing intelligence*, p.93.

82 Um "E*squema Mental"* compartilhado (ocorre) quando inteligência e política compartilham de fortes pressupostos. Esse é, talvez, o caso limite; se isto é politização, ela é mais autoimposta do que politicamente imposta. Cf. TREVERTON, Gregory. Intelligence analysis, p.93.

83 Cf. LOWENTHAL, Mark. *Intelligence:* from secrets to policy, p.187; TREVERTON, Gregory. Intelligence analysis, p.93; JERVIS, Robert. *Why intelligence fails,* p.133.

84 Cf. BETTS, Richard K. *Enemies of intelligence,* p.75.

85 Cf. BETTS, Richard K. *Enemies of intelligence,* p.75.

Betts[86] ainda sublinha uma perspectiva mais realista sobre a politização, afirmando que quanto mais a inteligência for relevante, mais politizada ela parecerá para alguma facção do debate político. A resolução do problema da politização costuma ser barrada pela indisposição de qualquer um dos lados do debate em admitir que a sua própria abordagem possa ser politizada.

O posicionamento de Betts[87] sobre as questões de politização é claro: a inteligência precisa seguir a norma irrevogável de que interesses políticos, preferências ou decisões nunca podem determinar julgamentos da inteligência. Segundo o autor, existe diferença entre a politização e outras formas de trazer a inteligência para dentro do reino da política. Essas outras formas, como a apresentação e disposição das avaliações e análises em formas que efetivamente engajem os problemas enfrentados pelos tomadores de decisão, são defendidas como uma forma de melhorar a relação entre os dois mundos e tornar a inteligência mais relevante para o processo decisório.

Propostas de reformas em componentes específicos dos sistemas de inteligência, especialmente o estadunidense, ainda que não exclusivamente,[88] tem frequentemente focado no grau de proximidade da relação entre produtores e consumidores. De um lado estão aqueles que defendem uma relação próxima como um meio de otimizar o valor dos produtos de inteligência. Uma sugestão seria incluir os analistas como parte do pessoal dos tomadores de decisão para prover aos últimos, a inteligência que precisam. Os analistas, segundo esse ponto de vista, precisam tornar-se menos independentes e neutros, para que se moldem às necessidades dos consumidores de inteligência.[89] Outros, com uma visão menos radical, recomendam a criação de conexões informais entre os oficiais de inteligência e os tomadores de decisão para facilitar o fluxo de informações entre eles, normalmente impedido por vários obstáculos burocráticos, ou modificar os produtos de inteligência para que se encaixem melhor nas necessidades dos políticos.

Considerações Finais

Falhas em inteligência geralmente são seguidas por propostas de reformas. A inexistência de métodos suficientemente claros e sistemáticos para analisar a efetividade da inteligência seguidamente leva a propostas de reformas que são calcadas em três pressupostos nem sempre precisos: i) compreender a comunidade de inteligência como uma entidade única e

86 BETTS, Richard K. *Enemies of intelligence,* p.75-76.

87 BETTS, Richard K. *Enemies of intelligence,* p.75-76.

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

89 BAR-JOSEPH, Uri and McDERMOTT, Rose. Change the analyst and not the system: a different approach to intelligence reform. *Foreign Policy Analysis*, New York, v.4, n.2, p.127-145, 2008.

desconsiderar outros atores que participam nos resultados dos produtos da inteligência – principalmente os tomadores de decisão e agências implementadoras; ii) analisar as atividades de inteligência a partir da lógica da ocorrência de um único processo que leve ao produto final, ao invés de perceber as diferenças entre os processos, dimensões e missões em que podem haver falhas; iii) pressupor que toda a falha pode ser resolvida com reformas institucionais a partir da criação, da dissolução ou da modificação das agências envolvidas no processo.

Entender a inteligência a partir desses pressupostos pode levar a reformas ineficientes ou até mesmo prejudiciais para a efetividade da inteligência. Primeiramente, porque pode levar a reformas que atinjam todo o sistema de inteligência, gastando muitos recursos financeiros e políticos e correndo o risco de modificar o que está funcionando bem. Por outro lado, quase todas as reformas se focam especificamente nos sistemas de inteligência, enquanto deveriam considerar mudanças em outras esferas envolvidas nos processos de inteligência, tais como os processos de tomada de decisão da comunidade política.

Segundo Gentry,[90] a ênfase na dimensão tática que domina a literatura sobre falhas de inteligência é uma fórmula para a superestimação de deficiências relativamente menores e recomendações de reformas que não levam em consideração a efetividade institucional geral. Seguindo a mesma lógica de Betts,[91] Gentry[92] afirma que, por causa da inevitabilidade de falhas táticas, a lógica de tolerância-zero para padrões aceitáveis de *performance* virtualmente garante que haja uma insatisfação crônica com os serviços de inteligência. Essa situação pode levar a inacabáveis ciclos de reformas que nunca encontrarão o seu estágio de amadurecimento, sem permitir que as instituições se consolidem e alcancem padrões de efetividade razoáveis.

Jervis[93] nos lembra que nós gostamos de pensar que resultados ruins são explicados por processos ruins e que arrumar a "engenharia" da inteligência irá solucionar os problemas. De certa forma, essa lógica do processo avaliativo da inteligência remonta ao princípio da disciplina de avaliação de políticas públicas nos anos 1960. Segundo Faria e Filgueiras,[94] essas avaliações "eram marcadas pela falácia mecanicista do planejamento *top-down*, ou seja, esperava-se uma utilização automática de seus resultados, numa perspectiva quase exclusivamente instrumental, como baliza do processo decisório e como ferramenta para a resolução racional de pro-

90 GENTRY, John A. Assessing intelligence performance.
91 BETTS, Richard K. *Enemies of intelligence.*
92 GENTRY, John A. Assessing intelligence performance.
93 JERVIS, Robert. *Why intelligence fails,* p.124.
94 FARIA, Carlos Aurélio de Pimenta e FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. As Políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo. (orgs.) Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007, p.331.

blemas". Todavia, como coloca Betts,[95] se as reformas nos procedimentos não preencherem as necessidades organizacionais diárias – ou se, como geralmente ocorre, elas complicarem operações e drenarem recursos da organização –, elas cairão em desuso ou se transformarão em práticas meramente simbólicas.

As reformas em inteligência, segundo alguns autores, são limitadas por paradoxos inerentes a sua natureza. Em sua interpretação admitidamente fatalista da inteligência, Betts[96] coloca que soluções organizacionais para as falhas de inteligência são obstaculizadas por três problemas básicos: i) a maior parte das reformas que procuram resolver patologias específicas introduz ou aumenta outras patologias; ii) mudanças organizacionais para lidar de forma diferente com o processo analítico podem nunca transcender plenamente os constrangimentos dados pela ambiguidade e ambivalência dos dados tratados pela inteligência; iii) mesmo os sistemas informacionais mais racionalizados não conseguem compensar completamente as pré-suposições, as percepções idiossincráticas e o tempo reduzido dos consumidores políticos.

Tratando das reformas, Jervis[97] se concentra nas questões cognitivas e metodológicas do processo analítico. O ponto principal não está em deslegitimar o papel das crenças sobre como o mundo funciona e como o alvo em questão se comporta, afinal de contas, o uso de teorias gerais é parte essencial do método avaliativo. Fatos não falam por si só. Assim, crenças mais amplas são necessárias para compreender um mundo complexo e contraditório. Entretanto, a falta de atenção estruturada nos pressupostos básicos que fundamentam as crenças individuais pode fazer o analista cair em armadilhas analíticas.

A utilização de métodos básicos das Ciências Sociais é uma das prescrições de Jervis[98] para melhores análises de inteligência, na medida em que esses não se concentram especificamente nas variáveis dependentes, enfatizam o papel da comparação sistemática, consideram o peso significativo das evidências negativas e aplicam o raciocínio hipotético-dedutivo. Segundo Heuer e Pherson[99], as técnicas analíticas mais estruturadas podem ajudar analistas a mitigar as limitações cognitivas, neutralizando algumas das mais conhecidas armadilhas analíticas e confrontando explicitamente problemas associados a modelos mentais não questionados, trazendo mais rigor para a análise a partir da garantia que pressupostos e suposições não sejam dados como certos sem que antes sejam examinados e testados.

---

95 BETTS, Richard K. *Analysis, war, and decision:* why intelligence failures are inevitable. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen and PHYTHIAN, Mark. (eds.) *Intelligence theory.*

96 BETTS, Richard K. Surprise despite warning, p.104.

97 JERVIS, Robert. *Why intelligence fails.*

98 JERVIS, Robert. *Why intelligence fails.*

99 HEUER, Richard J. and PHERSON, Randolph H. *Structured analytic techniques for intelligence analysis.* Washington: CQ Press, 2011, p.5.