

RBI

Revista Brasileira de Inteligência

Número 15 - Dezembro 2020

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

Diretor-Geral Alexandre Ramagem Rodrigues

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretário Carlos Afonso Gonçalves Gomes Coelho

ESCOLA DE INTELIGÊNCIA

Diretor Gibran Ayupe Mota

Editor-Chefe

Ryan de Sousa Oliveira

Conselho Editorial

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 Ayupe 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 Renato 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

Ana Maria Bezerra Pina (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Delanne Novaes de Souza (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Eduardo Alexandre de Farias (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Eduardo Henrique Pereira de Oliveira (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Fábio Nogueira de Miranda Filho (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Roniere Ribeiro do Amaral (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Ryan de Sousa Oliveira (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN)

Pareceristas *ad hoc*

Christian Vianna de Azevedo (Polícia Federal - PF), Edna Amorim de Castro (Polícia Civil do Distrito Federal - PC/DF), Francisco Ari Maia Júnior (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Guilherme Damasceno Fonseca (Polícia Federal - PF), Marcela de Andrade Costa (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Paulo Roberto Moreira (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Rodrigo Cerveira Cittadino (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN).

Capa

Helen Santos Rigaud.

Editoração Gráfica

Diogo Leitão Miranda e Luciano Daniel da Silva.

Revisão

Caio Márcio Pereira Lyrio, Cláudia Suzano de Almeida, Eliana Dantas Mendonça Correia, Eva Maria Dias Allam, Luiza da Silva, Thiago Lourenço Carvalho, Uver Oliveira Cabral.

Catálogo bibliográfico internacional, normalização e editoração

Centro de Fontes Abertas - CFA/CGPAS/ESINT.

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

2000 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 Abin.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Brasileira de Inteligência / Agência Brasileira de Inteligência.
– n. 15 (dez. 2020) – Brasília: Abin, 2005 –
136 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
EPISTEMOLOGIA E GNOSEOLOGIA DE INTELIGÊNCIA Henrique Geaquinto Herkenhoff Rogério Bubach	9
APRIMORAMENTO DA CAPACIDADE ANALÍTICA E AVANÇO NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA Anna Cruz	25
DIVERSIDADE E ESCUTA ATIVA EM AGÊNCIAS DE INTELIGÊNCIA Daniel Almeida de Macedo Eunice Ramos	41
MODELO DE GESTÃO TÁTICO-OPERACIONAL DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: UMA ABORDAGEM SISTÊMICA BASEADA EM REDES E TIMES MULTIDISCIPLINARES Thiago Araujo	59
A ANÁLISE DO PERFIL DE ALVOS NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: UMA PROPOSTA TEÓRICO-METODOLÓGICA Guilherme Augusto Rosito	81
LGPD E INTELIGÊNCIA: OS LIMITES NO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS COLETADOS EM FONTES ABERTAS Lilian Coutinho	99
ANÁLISE DA LEI Nº 9.883/99 COMO MARCO JURÍDICO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO NO BRASIL (NECESSIDADE DE NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA INTELIGÊNCIA DE ESTADO NO BRASIL) Vicente Nicola Novellino	117
RESENHA - BUCHAN, RUSSELL. CYBER ESPIONAGE AND INTERNATIONAL LAW. OXFORD: HART PUBLISHING, 2019. Gills Vilar Lopes André Lucas Alcântara da Silva	131



EDITORIAL

O compromisso da RBI sempre foi promover aproximação entre a Atividade de Inteligência e a sociedade. É com satisfação que, em mais uma edição, ela afirma esse intuito. Esta edição da RBI representa o esforço de mobilização, academicamente orientado, no sentido de se aprimorar a Atividade de Inteligência.

Discutir publicamente a Atividade de Inteligência contribui para a compreensão de seus limites e possibilidades, e eleva o senso crítico relativo a discursos sobre ela.

A RBI é oportunidade para divulgar à sociedade a perspectiva de autores que são operadores da atividade e, assim, o espírito público e a destreza intelectual que enriquecem esse setor do Estado. A Revista permite também que a comunidade de Inteligência conheça as impressões de autores que não a integram. Essa troca é imprescindível para a geração de entendimento e de aprendizado sobre a Inteligência de Estado!

Boa leitura!

Alexandre Ramagem Rodrigues
Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência



EPISTEMOLOGIA E GNOSEOLOGIA DE INTELIGÊNCIA

Henrique Geaquinto Herkenhoff*

Rogério Bubach**

Resumo

Analisa aspectos relacionados com as teorias do conhecimento (epistemologia) e do aprendizado (gnoseologia), em seus contextos geral e particular, ao passar pelas considerações e abordagens dos pensadores antigos, principalmente, Sócrates, Platão e Aristóteles, com o propósito de ampliar o entendimento da natureza, das fontes, dos fundamentos, da validade e dos limites daquilo que se pode conhecer, e os incorpora ao escopo de atuação dos profissionais de Inteligência, principalmente para os envolvidos nas atividades inerentes à função de análise. Questiona a reivindicação do conceito de “ciência” por diversos ramos do conhecimento e discute a possibilidade da existência de uma “metodologia científica” ou da natureza “científica” de ramos do conhecimento que não se concentram sobre a natureza, especificamente sobre a função e a importância do conhecimento de Inteligência, bem como o “ciclo” ou o caminho para a produção e as fontes admissíveis, que, desde a modernidade, inclinam-se quase exclusivamente para o conhecimento que possa ser obtido pelo método cartesiano. Relaciona e incorpora, ao processo de produção de conhecimento empregado na atividade de Inteligência, os elementos da epistemologia e da gnoseologia, e propõe uma abordagem mais ampla e inclusiva das características do senso comum, do pensamento tradicional e mesmo do sensitivo à produção de conhecimento da Inteligência, de forma a se apropriar de todas as formas possíveis de interação com a verdade, ou seja, com a melhor informação que se possa obter no tempo e com os recursos disponíveis.

Palavras-chaves: epistemologia, gnoseologia, atividade de Inteligência.

INTELLIGENCE EPISTEMOLOGY AND GNOSEOLOGY

Abstract

It analyzes aspects related to the theories of knowledge (epistemology) and learning (gnosiology), in their contexts, general and particular, passing through the considerations and approaches of the ancient thinkers, mainly Socrates, Plato and Aristotle, with the purpose of broadening the understanding of nature, sources and fundamentals, validity and limits of what can be known, incorporating them into the scope of actuation of intelligence professionals, especially for those involved in the activities inherent to the function of analysis. It questions the claim of the concept of “science” by several branches of knowledge and discusses the possibility of the existence of a “scientific methodology”

* Pós-Doutorando em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) – 2020. Doutor em Direito Civil pela Universidade de São Paulo (USP) – 2011. Especialização (pós-graduação *lato sensu*) em Direito do Estado. Especialização (pós-graduação *lato sensu*) em Direito Penal e Processual Penal. Graduação em Direito pela UFES – 1991. Professor da Universidade Vila Velha, na graduação em Direito e no Mestrado Profissional em Segurança Pública. Tem experiência na área de Direito e de Administração Pública, havendo atuado como professor de graduação e pós-graduação *lato sensu* em Direito, procurador de diversos órgãos públicos, membro do Ministério Público Federal em 1ª e 2ª Instância, Desembargador Federal do TRF3 e Secretário de Estado da Segurança Pública do Espírito Santo.

** Mestre em Segurança Pública pela Universidade Vila Velha (UVV). Especialista em Segurança Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bacharel em Direito pela UVV. Formação de Oficiais pela Polícia Militar do Estado do Espírito Santo (PMES).

or the “scientific” nature of branches of knowledge that do not focus on nature, specifically about nature, function and importance of knowledge of Intelligence, as well as the “cycle” or path to the production and the admissible sources, which, since its modernity leans, almost exclusively to the knowledge that can be obtained by the Cartesian method. It relates and incorporates the elements of epistemology and gnosiology into the knowledge production process employed in the activity of Intelligence, proposing a broader and more inclusive approach to the characteristics of common sense, traditional thinking and even the sensitive the production of knowledge of the Intelligence, in order to appropriate all possible forms of interaction with the truth, that is, with the best information that can be obtained with in the time and resources available.

Keywords: *epistemology, gnosiology, intelligence activity.*

EPISTEMOLOGÍA Y GNOSIOLOGÍA DE INTELIGENCIA

Resumen

Analiza aspectos relacionados con las teorías del conocimiento (epistemología) y el aprendizaje (gnoseología), en sus contextos, generales y particulares, ante las consideraciones y planteamientos de pensadores antiguos, principalmente Sócrates, Platón y Aristóteles, con el fin de ampliar la comprensión de la naturaleza, fuentes y fundamentos, vigencia y límites de lo que se puede conocer, incorporándolos en el alcance de actuación de los profesionales de Inteligencia, especialmente para aquellos involucrados en las actividades inherentes a la función de análisis. Cuestiona la afirmación del concepto de “ciencia” por diferentes ramas del conocimiento y discute la posibilidad de la existencia de una “metodología científica” o la naturaleza “científica” de las ramas del conocimiento que no se centran en la naturaleza, específicamente en la función e importancia del conocimiento de la Inteligencia, así como el “ciclo” o camino de la producción y las fuentes admisibles, que, desde la modernidad, se han inclinado casi exclusivamente al conocimiento que se puede obtener por el método cartesiano. Relaciona e incorpora los elementos de la epistemología y la gnoseología al proceso de producción de conocimientos empleado en la actividad de Inteligencia, proponiendo un enfoque más amplio e inclusivo de las características del sentido común, el pensamiento tradicional y el sensitivo a la producción de conocimientos de Inteligencia, a fin de apropiarse de todas las formas posibles de interacción con la verdad, es decir, con la mejor información que pueda obtenerse en el tiempo y los recursos disponibles.

Palabras clave: *epistemología, gnoseología, actividad de inteligencia.*

INTRODUÇÃO

Toda instituição ou profissional do conhecimento, seja ele integrante de um serviço de Inteligência, cientista ou professor, e mesmo qualquer um que exerce uma profissão que dependa de um saber específico, não deveria ocupar-se apenas de *aprender*, mas também cuidar seriamente de compreender a natureza, as fontes, os fundamentos, a validade e os limites daquilo que se pode conhecer (BRUCE, 2014), o que não deve ser confundido com uma insuficiência temporária do conhecimento atual (FREIRE-MAIA, 1990, p. 166 et seq.). Percebe-se esse esforço por parte da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) em pelo menos dois artigos publicados nesta mesma revista, um de autoria de Guilherme Augusto Rosito (2006, p. 23-28) e outro, especialmente, de Josemária da Silva Patrício (2011, p. 47-53). Este último, ao afirmar que a Abin considerou a Teoria do Conhecimento pela descrição fenomenológica como a mais adequada ao objetivo a que se propõe, que é prover os fundamentos teóricos para a produção de conhecimento, ressalva, contudo, que seu conteúdo reflete o estado da arte na instituição, não o pensamento do próprio autor.

Como veremos a seguir, ao menos para o objetivo deste artigo, que é contribuir para o trabalho de analistas e problematizar sobre os fundamentos dos conteúdos produzidos pela Inteligência, não se faz necessário mergulhar profundamente sobre os inúmeros e polêmicos problemas suscitados pelas teorias do conhecimento (epistemologia) e do

aprendizado (gnoseologia). Contudo, ao menos superficialmente, será importante estabelecer os pressupostos filosóficos de nossa proposição, visto que, na visão kantiana, “*a filosofia consiste exatamente em determinar os limites de todo conhecimento e por outra parte em fornecer uma teoria do conhecimento científico*” (PIAGET, 1978, p. 71; no mesmo sentido: FICHTE, 1980, p. 21).

Muito embora quase todos os pensadores tenham se debruçado sobre o problema do que pode ou não ser conhecido, como e para quê, foi no Renascimento que isto se tornou o objeto principal da filosofia (MORA, 2001, tomo 1, p. 539). Lastimavelmente, na maioria dos casos, trata-se de construções teóricas feitas por filósofos sem a prática da investigação científica ou de cientistas sem muita familiaridade com o manejo do raciocínio puramente abstrato. De outro modo, a reivindicação da denominação de “ciência”, especificamente por questões de prestígio, por ramos do conhecimento que não se atentam às fontes empíricas (como se isso alterasse a importância ou a validade de seus estudos) tem contribuído para a confusão conceitual e o desafio sobre o que a Atividade de Inteligência deve utilizar como fundamento.

Questão recorrente, nesse processo, é se existe a possibilidade de realmente conhecer algo além do que nos trazem nossos sentidos. De fato, nossos olhos funcionam como sensores de energia eletromagnética, que captam emissões em determinado espectro, enviam esse estímulo ao cérebro, do qual uma parte o “processa” e transforma em “informação”. Portanto, não conhecemos o objeto em si,

mas aquilo que nosso consciente percebe como sua imagem.

Outro aspecto frequente, apesar de perfeitamente irrelevante, é discutir quaisquer das teorias que tentam negar o conhecimento, e isso por duas razões. A primeira é o nível concreto de avanço tecnológico obtido pela humanidade, que, em menor ou maior parte, tem demonstrado nossa capacidade de evolução. A segunda é que a possibilidade de produzir conhecimento é pressuposto essencial da existência de órgãos de Inteligência: se não penso, não existo. Contudo, para que possamos alcançar nossa pretensão, merecem ser consideradas algumas discussões trazidas pelo pós-modernismo, especialmente no que diz respeito à complexidade dos fenômenos, já que especialmente o método cartesiano, com seu ceticismo metodológico, pode ser criticado por sua tendência ao vício da simplificação exagerada e sua crença na certeza absoluta, possível apenas no campo da abstração.

EPISTEMOLOGIA E GNOSEOLOGIA GERAIS E PARTICULARES

Será mais fácil explicar as dificuldades teóricas da obtenção e da validação do conhecimento, a começar por Platão (427-347 a.C.)¹, embora este tenha sido discípulo de Sócrates (469-399 a.C.), e tenha se tornado um pensador independente dele. A partir de Protágoras (“o Homem é a medida de todas as coisas”: FEARN, 2004, p. 17) e Heráclito, Platão sustentava que

tudo no mundo fenomênico ou material é transitório e, portanto, já não estará mais ali quando percebido e estudado, de sorte que as ciências naturais não poderiam sequer existir; as coisas e os acontecimentos tangíveis não podiam ser objeto de um conhecimento (MORA, 2001, tomo 2, p. 821) universalizável: haveria tantas verdades/opiniões (*doxa*) quantos fossem os que tentassem obter conhecimento por esta forma. Destarte, o conhecimento (*episteme*: diferenciar verdade vs. erro) sobre o mundo sensível (percebido pela sensibilidade, não pela observação metódica) somente poderia ser estável e apreensível por meio de uma operação que se denomina *contemplação* (MORA, 2001, tomo 3, p. 2285) ou “experiência interna” (MORA, 2001, tomo 2, p. 822): embora parta de uma observação superficial e momentânea da realidade externa, o agente de conhecimento se embrenharia em meditações sobre a essência deste mundo, de condição estável, porque é existente e recriado em nosso interior.

Vivendo no século IV a.C., Aristóteles (384-322 a.C.) sustentou, depois e ao contrário de Platão, que seria perfeitamente possível conhecer não a essência das coisas, mas o mundo fenomênico, por meio da observação metódica e do uso de indução ou dedução. O objeto de observação não seria a coisa em si mesma, mas as mudanças em seu estado — o fenômeno — e, a partir delas, poderíamos inferir como essas coisas são, funcionam e interagem. Aristóteles fazia distinção entre conhecimento sensível, conhecimento técnico e sabedoria. O primeiro,

1 Há controvérsias quanto à data em que Platão nasceu e morreu.

que muitos atualmente, de maneira equivocada, denominam “empírico” seria decorrente do simples contato com os fenômenos naturais, sem elaboração intelectual, aprofundamento e, muito menos, construção de uma explicação coerente universalizável. O segundo, a capacidade de atingir determinados objetivos a partir dos fatos, ainda que sem os compreender perfeitamente, e de influenciar os fenômenos naturais em uma direção desejada, como a fabricação de uma ferramenta; esse conhecimento podia ser *ensinado*, isto é, quem dominava uma técnica podia mostrar à outra pessoa como obter os mesmos resultados, muito embora nenhum dos dois necessariamente soubesse *porque* dava certo. E, finalmente, a “sabedoria” (*sofia*), o conhecimento propriamente dito, obtido a partir da observação sistemática ou metódica dos fenômenos naturais, aos quais se agrega uma elaboração teórica que lhes conferiria uma relação de causa e efeito, uma lógica ou previsibilidade, e sobre os quais pode-se afirmar que se repetiriam sempre que as mesmas condições fossem reunidas, o que confirma ser verdadeira e universal uma afirmativa (ou falsa, se a nova experiência tivesse outro resultado).

Não se pode desconsiderar, contudo, sem grande aprofundamento, que, por trás dessa discussão, também havia uma questão ideológica e religiosa, pois se entendia em geral que a filosofia natural (que hoje chamaríamos de ciências duras) constituiria uma intromissão indevida em um campo reservado aos deuses e sujeitaria o infrator à pena de morte por impiedade, como, não por acaso,

ocorreu com Sócrates (PLATÃO, 2009, *passim.*; MORA, 2001, tomo 4, p. 2724). De outra parte, a extrema limitação dos recursos e instrumentos de observação que hoje chamaríamos de pesquisa científica, comparada à vastidão dos conhecimentos que poderiam ser obtidos pelo método platônico, assegurou que este preponderasse larga e sistematicamente não apenas nas áreas preferencialmente estudadas desde a antiguidade até o século XIX (matemática, lógica, retórica, teologia, direito, astronomia etc.), que, em geral, eram, mesmo, o campo do conhecimento platônico, mas também em ciências “naturais”, especialmente a medicina, na qual, por exemplo, não apenas foi favorecido o surgimento da fantasiosa *teoria dos humores*, como se assegurou sua prevalência até muito recentemente.

A pretexto de criticar o método aristotélico, pensadores como Francis Bacon (MORA, 2001, tomo 2, p. 821) pouco mais fizeram do que aperfeiçoá-lo e modernizá-lo, ao pregarem que a observação sistemática deveria ser intencional (experiência), o que geraria, portanto, o conhecimento empírico propriamente dito, isto é, resultante da observação repetida de um fenômeno, até nos certificarmos de que ele realmente decorria das causas supostas, e não de uma coincidência ou de outras concausas. A esta observação deveriam ser acrescentadas as operações mentais de *análise* e *síntese*, não no sentido em que hoje são vulgarmente empregadas, mas, sim, em sentido estrito: análise é a decomposição do fenômeno em todas as partes possíveis, de maneira, por exemplo, a constatar a influência do atrito, da gravidade, da

rotação da Terra, do vento ou da resistência do ar sobre a trajetória de uma flecha; e, na síntese, essas partes seriam novamente juntadas (já que o fenômeno real não ocorre sem potenciais interferências, embora seja possível reduzi-las isolando-as materialmente). E, corretamente, os pensadores dessa época sustentaram que apenas o raciocínio indutivo tem validade científica (PENNA, 1986, p. 37), já que dele se extraem verdades universais (posto que *provisórias*), o que não implica a inutilidade do pensamento dedutivo para outras finalidades. Com efeito, o conhecimento científico seria inútil se não permitisse prever os acontecimentos e dirigi-los segundo conveniente; mesmo as ciências puras devem aspirar a alguma aplicação prática, ainda que em um futuro incerto, ou a atividade do pesquisador seria um exercício vão (BRONOWSKI, 1977, p. 74). De outra forma, o conhecimento técnico socrático, por dispensar a elaboração intelectual, só de tempos em tempos permitiria algum avanço ou acréscimo e, mesmo assim, apenas por acaso, não por uma busca sistemática do saber.

Enquanto isso, a despeito de sua importância na epistemologia, René Descartes (1596-1650) desenvolveu um método puramente lógico, muito adequado à matemática, mas desastroso nas ciências naturais, nas quais errava sistematicamente, justamente por se recusar ao empirismo (LENTIN, 1997, p. 98 *et seq.*) e também por perseguir certezas definitivas em campos nos quais elas são necessariamente transitórias.

Veja-se, entretanto, que, mesmo em

Aristóteles, não se nega a possibilidade do conhecimento sensível, em oposição ao conhecimento “racional”: apenas eles correriam em raias separadas, seriam mais adequados a ramos distintos do saber humano.

De toda sorte, embora a reformulação da epistemologia e do “método” científico já estivesse maduramente desenvolvida no século XVII em Bacon, o ainda incipiente desenvolvimento de aparelhos de observação mais acurada manteve o conhecimento de base platônica no topo das atividades intelectuais, seja em qualidade, seja em prestígio social, até o século XIX, que é o ponto da transição (LUZ, 2004, p. 41). Quando se lembra que alguns astrônomos foram alvo da Inquisição por questionarem o geocentrismo, é fácil perceber que os portadores do conhecimento platônico estavam em posição de muito maior prestígio e poder político ou econômico que os aventureiros discípulos de Aristóteles e Bacon.

No fim do século XIX e no início do século XX, a revolução industrial e o acelerado desenvolvimento das ciências naturais impressionariam o mais alheio cidadão. Todos sonhavam com a glória dos descobrimentos científicos, e mesmo aqueles que se dedicavam a estudos cujo objeto não fosse a natureza passaram a reclamar para si a qualidade de “cientistas” (COMTE, 1976, *passim.*), ao utilizar, inclusive, terminologias tais como as “ciências” sociais (MORA, 2001, tomo 1, p. 542; HEGENBERG, 1968, p. 210-222).

Para prosseguir, é preciso admitir algo muito óbvio, mas frequentemente omitido: há *saberes* distintos sobre todos os aspectos que interessam à humanidade, uns não são mais importantes ou mais válidos que outros, e todos devem ser obtidos e validados por meio de processos pertinentes a cada um desses aspectos e só a um deles, no contexto do que já foi incorporado pela capacidade humana. Cada saber tem epistemologia e gnoseologia próprias, específicas, sem prejuízo da possibilidade de uma epistemologia “geral”. O terremoto de Chicago em 1906, por exemplo, pode ser estudado por um sismólogo, um historiador, um economista etc., cada qual com seu próprio método e seu próprio produto; cada produto terá suas próprias utilidades e limitações e seus próprios mecanismos de validação ou contestação.

A matemática, ou pelo menos aquela matemática pura dos gregos, que nos é trazida até o ensino médio, trabalha com abstrações. Em outras palavras, Pitágoras não se ocupava de objetos concretos triangulares, mas de um triângulo perfeito, existente somente em sua imaginação, com apenas duas dimensões, ao passo que todo objeto real tem três. O teorema de Pitágoras surgiu e se validou por um único mecanismo: a *demonstração*, que se baseia na ideia de *necessidade* (aquela afirmativa é necessariamente verdadeira para qualquer triângulo), e é absoluto ou eterno, isto é, não admite, nem mesmo em tese, que se venha no futuro a provar que estivesse equivocado. Há, contudo, uma limitação dessa matemática puramente abstrata: é impossível realizar perfeitamente a

hipostasiação, isto é, a operação oposta à abstração. Não existem, no mundo real, objetos bidimensionais (triângulo, círculo, quadrado), unidimensionais (reta) ou sem dimensão (ponto). Nenhum objeto é, tampouco, *perfeitamente circular*, isto é, não há um anel, por melhor que seja o ourives, cujos pontos estejam rigorosamente à mesma distância do centro.

Já quando se deseja estudar os fenômenos “naturais” sob seu aspecto concreto, não é possível recorrer à confortável ferramenta da abstração. Só pode, com propriedade, ser considerado científico o conhecimento estritamente empírico, descritivo e universal, isto é, uma afirmação que possa ser sempre e indiscriminadamente considerada verdadeira, por simplesmente descrever um fenômeno exaustivamente observado a ponto de se poder afirmar que ele inevitavelmente se repetirá em dadas condições, sem emitir nenhum juízo de valor (MORIN; LE MOIGNE, 2000, p. 27) e sem admitir qualquer tipo de dúvida ou outra explicação paralela. O fenômeno a ser observado pode ocorrer espontaneamente ou ser provocado (experimento); neste último caso, sempre que possível, tenta-se isolar o objeto de estudo de qualquer influência externa. Por isso, tampouco existe “metodologia científica”, já que o método científico é único: pode haver diferentes técnicas experimentais, mas não métodos ou caminhos diferentes de buscar a verdade, o que é uma operação estritamente lógica e passa sempre pela mesma trilha (HEGENBERG, 1968, p. 17; ALVES, 1990, p. 145), que parte da observação reiterada de um fenômeno para a afirmação

de uma regra de verdade universal, a todo tempo verificável por quem quer que dela duvide (falseabilidade), e observa a natureza pelo mesmo experimento original ou por um diferente (POPPER, 2013a, p. 37 *et seq.*).

Esta operação, que, com muita impropriedade, os defensores da burocracia científica chamam de “análise” de dados de uma pesquisa ou entrevista, na verdade, seria a síntese, isto é, a afirmação das conclusões que se pode extrair da observação e da análise propriamente dita, e é claramente impossível nas pretensas “ciências humanas”, por, pelo menos, dois motivos: em primeiro lugar, porque esses ramos do conhecimento trazem necessariamente uma tábua axiológica, fazem um juízo de valor sobre os fatos observados, não se limitam a descrevê-los; em segundo, porque não há o pressuposto de que a afirmação será sempre necessariamente verdadeira, de que o fenômeno sempre se repetirá incessantemente. Por exemplo, não se pode extrair qualquer regra geral afirmativa a partir de uma pesquisa qualitativa; mesmo de uma pesquisa quantitativa poder-se-ia, no máximo, extrair uma *probabilidade*, não uma certeza. Como se não bastasse, a ação de estudar um objeto, nessas áreas, necessariamente afeta o próprio objeto estudado, como também o estudioso: o autor do conhecimento não consegue sequer isolar a si mesmo do objeto

epistemológico durante sua abordagem e contamina o resultado obtido², além de estar ele mesmo intelectualmente inserido entre os sujeitos, ao passo que o autor do conhecimento científico é necessária e naturalmente neutro, e não é, inclusive, humano, pela razão simples de que ele é um *observador abstrato*, motivo pelo qual qualquer texto que se pretenda ser científico tem sempre e apenas linguagem impessoal, mesmo que eventualmente seja obrigado a se referir à pessoa do autor do estudo (em sentido contrário: RUDNER, 1976, *passim.*)

Por exemplo, há pouca discussão a respeito do fato de que, no dia 22 de abril de 1500, alguém na frota de Pedro Álvares Cabral avistou uma ilha próxima ao litoral do que hoje chamamos Brasil. Todavia, se isto realmente foi o “descobrimento do Brasil” ou o início de uma invasão portuguesa depende inteiramente do ponto de vista dos portugueses, dos aborígenes (que ainda foram apelidados de “índios”), dos franceses, dos ingleses ou dos holandeses etc. Mesmo assim, sabemos que as tribos locais viviam em guerra entre si, de maneira que algumas se aliaram aos portugueses, outras aos franceses ou aos holandeses, enfim, a outros “invasores”. Na verdade, não há dois portugueses ou dois autóctones que, no século XV, tivessem a mesma opinião sobre os acontecimentos, porque ela dependia da visão pessoal de mundo, das experiências e

2 É bem verdade que, ao menos no estágio atual, o estudo do infinitamente pequeno, das partículas subatômicas, implica interferência no objeto estudado. A única maneira conhecida de experimentar e medir neste campo do conhecimento exige a colisão dessas partículas, e é impossível isolar ou sequer descontar essa influência. Esta, não é, contudo, uma condição necessária. Outrossim, a partícula muda seu comportamento em razão do choque, não por “perceber” modificações em seu entorno, mas por saber estar sendo estudada.

fases individuais de vida, das idiossincrasias do observador, do que lhe aconteceu individualmente nesse processo histórico. Há tantas opiniões sobre a conquista portuguesa quantos historiadores. Portanto, conforme nos afirma Kuhn (2013, p. 185), “o que deve ser o mundo para que o homem possa conhecê-lo?”; algumas correntes de pensamento até podem formar um quase-consenso entre estudiosos com visões próximas, tornar-se numericamente relevantes ou mesmo majoritárias, ganhar prestígio acadêmico ou ser adotadas pelo governo nos feriados oficiais e nos livros didáticos, mas isso não muda o fato de que coexistem — sem que uma possa invalidar a outra — milhões de “verdades” platônicas sobre o “descobrimento” do Brasil, enquanto os únicos *fatos* confirmados são o grito de “terra a vista!” e a celebração da primeira missa em terras tupiniquins. Quanto ao mais, “pão ou pães, é questão de opiniões” (ROSA, 1956, p. 13).

Já para o conhecimento “socrático”, existe uma única verdade, conhecível, mas não necessariamente conhecida, que figura muito mais como um objeto de constante procura — um santo graal — do que algo já conquistado: cada novo experimento, cada nova observação, que talvez fosse tecnologicamente impossível até ontem, pode fazer ruir as mais firmes estruturas científicas, tal como a Teoria da Relatividade fez com a física newtoniana. Esta última, contudo, permanece tão útil quanto antes de Einstein e continua sendo ensinada até mesmo nas faculdades de engenharia, pela simples razão de que é possível construir edifícios e pontes

muito sólidos com esse conhecimento, que permanece aplicável, embora se saiba que não corresponde estritamente aos fatos da natureza.

Em resumo, nem o estudioso platônico nem o aristotélico afirmam ter a verdade no bolso; a diferença é que o aristotélico busca uma verdade “definitiva”, absoluta, ainda que inalcançável na prática, ao passo que o platônico está apenas à procura de “sua” verdade, uma verdade necessariamente relativa. Não é que seja diminuído o valor do conhecimento contido em um ramo do saber em relação aos de outros: cuida-se apenas de entender a natureza e os limites inerentes ao conhecimento obtido, sua fonte e seu fundamento (ALEJANDRO, 1965, p. 36)

Tudo isto adquire uma enorme importância não apenas quando se discute a possibilidade da existência de uma “metodologia científica” ou o caráter “científico” de ramos do conhecimento que não se debruçam sobre a natureza: ela tem exatamente a mesma relevância quando se discute a natureza, a função e a importância do conhecimento de Inteligência, bem como o “ciclo” ou o caminho para sua produção e as fontes admissíveis, que, desde sua modernidade (não chegou à pós-modernidade, diga-se de passagem) se inclina quase exclusivamente para o conhecimento que possa ser obtido pelo método cartesiano, e revela, ademais, uma aversão à incerteza (típica do conhecimento platônico, mas também inevitável no socrático, visto que, mesmo neste, a certeza é apenas uma pretensão, não uma realidade).

Contudo, os esquemas epistemológicos que partem dos preceitos de Sócrates e de seus sucessores tendem a ser tomados como formas necessárias, como requisitos para a validade de uma afirmação, quando, na verdade, foram construídos apenas para efeitos didáticos, apenas para exemplificar como a mente humana pode funcionar na produção do conhecimento, sem excluir outras formas e, principalmente, outros ordenamentos entre as fases na obtenção de qualquer tipo de conhecimento. Estabelecer um ciclo estanque e imutável de produção do conhecimento é tão razoável quanto mandar alguém decorar as 10 leis da criatividade.

Note-se que não existe apenas uma diferença na fonte e no método entre o conhecimento platônico e o socrático, mas também de limitação e de fundamento, específicos para cada “verdade” conhecida. Se utilizarmos a ideia de Física como uma ciência “pura”, a única limitação ao conhecimento socrático é as próprias falibilidade e circunscrição do ser humano concreto, não de um sujeito abstrato do conhecimento, que tudo poderia saber, em tese; e seu único fundamento, em contrapartida, é a perfeita coincidência entre a verdade e o conhecimento afirmado (ZUBIRI, 2011, p. 207), de tal modo que Einstein teria deslocado a física newtoniana para fora da ciência. Contudo, ao se pensar na Engenharia como ciência aplicada, a limitação do conhecimento é determinada pela possibilidade de empregá-lo em algo útil, e é essa utilidade que justificaria o conhecimento, (POPPER, 2013b, p. 191 *et seq.*; DEMO, 2000, p. 60-71) razão pela qual engenheiros estudam

as leis de Newton, com as quais é possível construir uma ponte sólida, e não a Teoria da Relatividade, que somente tem aplicação prática quando lidamos com grandezas galácticas.

Surge a pergunta: podem ser objeto de conhecimento a literatura, a filosofia, a sociologia e a história? E da Teologia? Claro que sim (ALEJANDRO, 1965, p. 36), desde que se reconheça que tais ramos do conhecimento sequer *tentam* alcançar um saber universal e absoluto, mas apenas são admitidos como verdadeiros enquanto não forem falseados. Desde que se aceite que esse conhecimento não tem origem empírica, não provém da experiência externa, mas da introspecção (VICENTINI, 1999, p. 25), e não se fundamenta na coincidência entre a afirmação e a “verdade”, mas na valoração subjetiva de um sujeito conhecedor concreto (VICENTINI, 1999, p. 27), o que permite a coexistência de teorias que se excluam (HEGENBERG, 1968, p. 22-23) no campo da lógica (abstrato), mas não na natureza (concreto). Também devem ser considerados aqueles métodos que, embora não pretendam chegar a verdades definitivas, contribuem como suporte e subsídio à produção de conhecimento; como no caso da pesquisa documental (por exemplo, na História), da estatística e de outras abordagens quantitativas. Essas ferramentas, em suas possibilidades, tentam prover um substrato empírico às conclusões do pesquisador, apesar de suas limitações. Percebe-se que, quando se trata de objeto de conhecimento, não há o definitivo ou, se há, não é o essencial, pois cada segmento tem sua contribuição.

EPISTEMOLOGIA E GNOSEOLOGIA NA PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO DE INTELIGÊNCIA

Poderíamos, então, discutir uma gnoseologia para o conhecimento de inteligência, e será mais fácil começar pelo final. A informação nada mais é que a redução da incerteza, ou seja, do número de respostas possivelmente verdadeiras para uma determinada pergunta (EPSTEIN, 2003, p. 35). Note-se que ainda são necessárias metainformações: que outras respostas possíveis restarão, bem como qual será a probabilidade de cada uma ser a correta. A função dos serviços de Inteligência é pura e simplesmente reduzir, o quanto possível, a incerteza dentro da qual deverá ser tomada uma decisão. Veja-se que o grau de incerteza aceitável varia conforme a natureza, a urgência e a necessidade da decisão e, portanto, o fundamento de validação do conhecimento de inteligência é sua *utilidade*, decorrente de uma combinação otimizada da objetividade (precisão) e da oportunidade (tempestividade): feito é melhor que perfeito.

De outra parte, a inteligência lança mão de todo e qualquer conhecimento disponível, e interessa-se por todos os assuntos e objetos de estudo, sob todos os aspectos ou pontos de vista. Tomemos, por exemplo, que se ponha a necessidade de avaliar as relações entre o Brasil e o Paraguai, uma vez que o Tratado de Itaipu, relativo à Usina Hidrelétrica homônima, precisará ser renegociado em 2023. Embora tenha ocorrido há décadas, a última guerra do Prata deixou feridas e cicatrizes no povo

paraguaio, por mais que os brasileiros tenham praticamente esquecido este fato. Mesmo que fosse possível levantar exatamente quantos foram os mortos e mutilados de cada lado envolvido nesse episódio, seu sexo e sua idade, esses *fatos* não responderiam à principal pergunta que restou em aberto: teria o Brasil praticado um genocídio contra o Paraguai, ou teria Solano Lopez conduzido seu povo a um suicídio coletivo vão e perfeitamente evitável com sua simples renúncia? Cada historiador terá agora sua *opinião* (que chamará de “análise”), mas isso ainda é pouco útil. A atitude média dos paraguaios em relação ao Brasil será parcialmente determinada pelo que cada cidadão pensa sobre seu antigo caudilho, e influenciado pelo que lhe foi ensinado nas aulas de história nacional e nas narrativas oficiais, que, aliás, modificaram-se radicalmente. Já a postura dos governantes paraguaios será, nesse particular, em parte determinada pelo que cada um deles formou como seu próprio juízo, mas também pelo que imaginam ser a opinião pública, a que sempre querem agradar. Portanto, se receber essa encomenda, a Abin deverá lançar mão das historiografias brasileira e paraguaia, da sociologia e da “ciência” política, da psicologia, de pesquisas de opinião locais etc., compreender que cada uma terá sua epistemologia e sua gnoseologia específica, e condicionar a Inteligência ao ecletismo.

Por ser estritamente *utilitarista, polímata e eclético*, o conhecimento de inteligência não tem apego algum a qualquer corrente epistemológica ou gnoseológica específica, muito embora seja útil, na prática,

desenvolver amplamente, em suas agências, o estudo desse capítulo da Filosofia. Desde que uma decisão acertada não tenha sido fruto de pura sorte, desde que o conhecimento oferecido ao decisor tenha efetivamente aumentado a probabilidade de acerto e/ou permitido avaliar se essa probabilidade já era suficiente para fazer a escolha, a Inteligência terá cumprido seu papel essencial de assessoramento. Aliás, saltam à vista as possibilidades de uso de qualquer tipo de conhecimento, mesmo que não admitido como científico e ainda em fase de testes, como um equipamento tecnológico.

A maior parte do conhecimento de Inteligência apresentado aos formuladores de políticas não provém das ciências da natureza, pois tem base platônica, e a retrospectiva é pouco mais segura do que a prospectiva. Na verdade, nem tudo que não está no consciente é necessariamente irracional e, por esse motivo, não devemos desvalorizar as fontes “irracionais”, principalmente, quando possam ser confirmadas por outras fontes mais “tradicionais” ou, simplesmente, não seja mais possível adiar a decisão. Veja-se, a título de exemplo, que os saberes tradicionais são reconhecidos como patrimônio inclusive econômico a ser protegido por meio da atividade de Inteligência (CRUZ, 2012), mas não necessariamente são admitidos como conhecimento que possa ser *utilizado* pela Inteligência. Ao menos, esses saberes não se encaixam na atitude fenomenológica (PATRÍCIO, 2009; ROSITO, 2006) e

muito menos no método cartesiano.

De fato, René Descartes propôs que todo conhecimento deveria partir do mais simples para o mais complexo, que se dividisse cada problema em tantas partes quantas fossem possíveis e que nenhuma afirmativa fosse aceita antes de evidenciada (DESCARTES, 1972, p. 27), o que implicava ser indispensável a estrita racionalidade de qualquer postulado. Contudo, o método cartesiano, inteiramente inspirado na matemática (DESCARTES, 1972, p. 29), duvida daquilo que lhe trazem os sentidos, rejeita a experimentação e segue a tradição platônica da busca do conhecimento exclusivamente por meio da contemplação (DESCARTES, 1972, p. 79), além de propor uma certeza absoluta. Não é, portanto, aplicável às ciências naturais (LENTIN, 1997, p. 98 *et seq.*) e muito menos poderia resumir as possibilidades de conhecimento humano. Na verdade, Descartes não é aplicável senão à matemática pura, à física teórica e a outros ramos do conhecimento fundados na abstração.

A MELHOR VERDADE

Diante da pretensão de contribuir com a problematização sobre a natureza, as fontes e os fundamentos, bem como sobre a validade e os limites daquilo que pode ser conhecido e utilizado como suporte para a Atividade de Inteligência, lembramos que esta não é um fim em si mesmo (MARTIN, 2002, p. 39) e, sob outra perspectiva, ao contrário do conhecimento científico, o produto de inteligência é *perecível* (LAMAS, in VELASCO, NAVARRO e

ARCOS, 2008, p. 131). Em um serviço de Inteligência, o que realmente se busca não é exatamente a *verdade*, mas a melhor informação que se possa obter no tempo e com os recursos disponíveis, se possível antes que o adversário a tenha ou saiba que a temos, e ao enfrentar a complexidade inevitável (HOLT, 1994, p. 89; LOWENTHAL, 2015, p. 174 *et seq.*; MORIN; LE MOIGNE, 2000, *passim.*), acompanhada de uma avaliação quanto à probabilidade de corresponder aos fatos. “*Não existe certeza absoluta, mas existe segurança suficiente para os propósitos da vida humana*” (MILL, 1991, p. 62).

Quando se deve decidir no campo do acaso e da incerteza, e três quartos das informações estão escondidas pelas brumas da guerra, além de estarem em constante alteração (CLAUSEWITZ, 2005, p. 44-64), tudo de que se precisa é reduzir essa incerteza (BRONOWSKI, 1977, p. 77-78; VICENTE, in VELASCO, NAVARRO e ARCOS, 2008, p. 118), em um cenário que somente se agrava se a resposta a supostas falhas de inteligência forem enfrentadas mediante enrijecimento das estruturas e procedimentos. (BERKOWITZ; GOODMAN, 2000; SANCHEZ, in VELASCO, NAVARRO e ARCOS, 2008, p. 94).

Poder-se-ia objetar que a urgência e a precibilidade do conhecimento seria, quando muito, aplicável às demandas de Inteligência corrente e, principalmente, na gestão de crises, não às de longo prazo, o que não é verdade: ainda que se mantenha um acompanhamento permanente e com horizontes de 50 anos sobre determinado

tema, a informação disponível *neste momento* pode ser requerida para decisões que devem ser tomadas imediatamente, porém com olhos no futuro. Tal como no mercado de ações, “precifica-se” *hoje* todas as previsões e expectativas relevantes, e sempre leva vantagem aquele investidor que não apenas tem as informações antecipadas e melhores, mas também o que primeiro tem a possibilidade de distinguir confiavelmente o quanto delas é verdade ou simples boato. Ao contrário do que ocorre na Medicina, saber com segurança aquilo que os outros já sabem não tem o menor sentido na Bolsa de Valores. Ou, como se diz por lá, “compre no boato, venda no fato”. Outrossim,

nós não podemos saber *a priori* quais observações são relevantes e quais não são; cada descoberta, cada acréscimo ao entendimento começa com pressupostos imaginativos do que pode ser a verdade. [...] Assim, a ocupação do dia-a-dia na ciência consiste não na captação dos fatos, mas no testar hipóteses [...] (MEDAWAR, 1982, p. 84-85).

Afinal, saber a capacidade militar de um potencial inimigo é muito mais fácil que antecipar sua real intenção de entrar em conflito (TURNER, 2005, p. 106), porém menos útil, até porque não há recursos suficientes para nos defendermos de todos os fantasmas que assombram nosso futuro, nem seria saudável viver em permanente e coletiva paranoia.

Nesse sentido, ampliar as possibilidades para a Inteligência é fundamental, de

forma a aproveitar todo e qualquer recurso para a produção de conhecimento. A indevida exclusão do conhecimento de base platônica — ou sua inclusão sob a equivocada suposição de que se trata de um conhecimento socrático — leva, em seguida, a um completo desprezo pelo senso comum, pelos saberes tradicionais e pelas informações que chamaríamos de “intuitivas”. No entanto, o *coup d'oeil* sempre foi valorizado por gênios estrategistas como Napoleão e Von Clausewitz, Follard e Liddel Hart (CLAUSEWITZ, 2005, p. 45): um decisor realmente bom jamais despreza as “opiniões” e “intuições”, sejam suas, sejam dos membros de seu serviço de Inteligência (CLARET, 1997)³. Por outro lado, clamar veracidade científica não significa que se a

tenha: melhor seria reconhecer a verdadeira natureza, a verdadeira base epistemológica e os verdadeiros limites de credibilidade de uma determinada afirmação, bem como sua utilidade independentemente da perfeita veracidade.

O caminho percorrido pelos profissionais de Inteligência até a informação (metainformação) pode ser tão importante quanto a informação em si (HOLT, 1994, p. 89). A realidade ou, melhor dizendo, a informação é apenas o caos estruturado (DEMO, 2000, p. 14).

3 Este tema é melhor explorado em outro trabalho, inédito.

REFERÊNCIAS

- ALEJADRO, José M. de. *Gnoselogía de la certeza*. Madrid: Gredos, 1965.
- ALVES, Rubem. *Filosofia da Ciência*. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- BERKOWITZ, Bruce D.; GOODMAN, Allan E. *Best truth: intelligence in the information age*. New Haven/London: Yale University Press, 2000.
- BRONOWSKI, Jacob. *O senso comum da ciência*. São Paulo: Itatiaia/EDUSP, 1977.
- BRUCE, James B. Making analysis more reliable: why epistemology matters to intelligence. In: GEORGE, Roger; BRUCE, James B. (ed.). *Analyzing Intelligence*. Second edition. Washington (DC): Georgetown University Press, 2014.
- CLARET, Martin (org). *A essência da Intuição*. São Paulo: Martin Claret. 1997.
- CLAUSEWITZ, Carl von. *Da guerra: a arte da estratégia*. São Paulo: Tahyu, 2005.

- COMTE, Augusto. *Discurso sobre o espírito positivo*. São Paulo: Globo/EDUSP, 1976.
- CRUZ, Anna. Saberes tradicionais e atividade de inteligência: a contribuição do Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília: Abin, n. 7, jul. 2012.
- DEMO, Pedro. *Certeza da incerteza: ambivalências do conhecimento e da vida*. Brasília: Plano, 2000.
- DESCARTES, René. *Discurso sobre o método*. São Paulo: Hemus, 1972.
- EPSTEIN, Isaac. *Teoria da informação*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2003.
- FEARN, Nicholas. *Aprendendo a filosofar em 25 lições*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- FICHTE, Johann Gottlieb. *A doutrina da ciência de 1794 e outros escritos*. São Paulo: Abril Cultural, 1980.
- FREIRE-MAIA, Newton. *A ciência por dentro*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1990.
- HEGENBERG, Leônidas. *Explicações científicas*. Introdução à filosofia da ciência. São Paulo: Herder/USP, 1968.
- HOLT, Pat M. *Secret Intelligence and public policy. A dilemma of democracy*. Washington (DC): CQ Press, 1994.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 12. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- LENTIN, Jean-Pierre. *Penso, logo me engano*. Breve história do besteiro científico. 4. ed. São Paulo: Atica, 1997.
- LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence*. 6. ed. Washington (DC): Sage/CQPress, 2015.
- LUZ, Madel Therezinha. *Natural, racional, social*. Razão médica e racionalidade científica moderna. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.
- MARTIN, Alain Paul. *Harnessing de power of Intelligence, Counterintelligence & surprise events*. US/Can: Executive.org., 2002.
- MEDAWAR, Peter Brian. *Conselho a um jovem cientista*. Brasília: UnB, 1982.
- MILL, John Stuart. *Sobre a liberdade*. Petrópolis: vozes, 1991.
- MORA, José Ferrater. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Ed. Loyola, 2001.
- MORIN, Edgar; LE MOIGNE, Jean-Louis. *A inteligência da complexidade*. 2. ed. São

Paulo: Fundação Petrópolis, 2000.

PATRÍCIO, Josemária da Silva. Os fundamentos do conhecimento de inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília: Abin, n. 5, out. 2009.

PENNA, Antônio Gomes. *Cognitivismo, consciência e comportamento político*. São Paulo: Editora Vértice, 1986.

PIAGET, Jean. Sabedoria e ilusões da filosofia. *In: A epistemologia genética [...]*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

PLATÃO. *Apologia de Sócrates*. Porto Alegre: L&PM, 2009.

POPPER, Karl Raimund. *A lógica da pesquisa científica*. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 2013a.

POPPER, Karl Raimund. *Os dois problemas fundamentais da teoria do conhecimento*. São Paulo: UNESP, 2013b.

ROSA, João Guimarães. *Grande sertão: veredas*. 22. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ROSITO, Guilherme Augusto. Abordagem fenomenológica e metodologia de produção de conhecimentos. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília: Abin, v. 2, n. 3, set. 2006.

RUDNER, Richard S. *Filosofia da ciência social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

TURNER, Michael A. *Why secret Intelligence fails*. Dulles (Virginia): Totomac Books, 2005.

VELASCO, Fernando; NAVARRO, Diego; ARCOS, Rubén (ed.). *La inteligencia como disciplina científica*. Madrid: Plaza y Valdes /Ministerio de Defensa, 2008.

VICENTINI, Max Rogério. *Como percebemos o mundo que nos cerca?* Bauru: EDUSC, 1999.

ZUBIRI, Xavier. *Inteligência e razão*. São Paulo: Realizações Editora, 2011.

EPISTEMOLOGIA E GNOSEOLOGIA DE INTELIGÊNCIA

Artigo recebido em 31/07/2020

Aprovado em 30/09/2020

APRIMORAMENTO DA CAPACIDADE ANALÍTICA E AVANÇO NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Anna Cruz *

Resumo

A Atividade de Inteligência diferencia-se de outras formas de produção de conhecimento porque visa ao assessoramento de alto nível, conta com a possibilidade de obter dado negado, emprega o sigilo e se baseia em método próprio. O que se espera dessa atividade de Estado é que ofereça conhecimentos hábeis a antecipar, de forma confiável, situações estratégicas e que entregue diuturnamente subsídios amplos e criteriosos para tomada de decisões bem informadas. No entanto, ao sinalizarem probabilidades e tecerem raciocínios, frequentemente, os analistas permitem contaminação por vereditos pessoais e vieses cognitivos, ou recaem em estruturas amadoras. Este artigo defende que o emprego rotineiro de técnicas de análise e de interpretação, que possam ser ensinadas e incorporadas por todo o corpo funcional, resulta em trabalhos mais ponderados e profissionais, na medida em que tais recursos deixam mais claros suposições e argumentos, desafiam o pensamento corrente e estimulam perspectivas e cenários novos.

Palavras-chaves: Atividade de Inteligência; Análise; Produção do conhecimento; Técnicas Acessórias.

ANALYTICAL SKILLS IMPROVEMENTS AND THE ENHANCEMENT OF THE INTELLIGENCE ACTIVITY

Abstract

Intelligence differs from other forms of knowledge production because it aims at high-level advice, with the potential of obtaining hidden data, producing confidential outputs and relying on its own method. It is expected that it will provide skillful knowledge to reliably anticipate strategic situations and also deliver broad and judicious inputs for informed decision. However, when signaling probabilities, analysts often allow contamination by personal verdicts and cognitive biases, or slip into amateur mental elaborations. This article argues that the use of analytic techniques, which can be taught and incorporated by the entire staff, results in more careful and professional work, as these resources turn assumptions and arguments clearer, challenge the current thinking, and stimulate new perspectives and scenarios.

Keywords: *Intelligence; Analysis; Knowledge production; Structured Analytic Techniques.*

EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD ANALÍTICA Y EL AVANCE DE LA ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA

Resumen

La actividad de Inteligencia se distingue de otras formas de producción del conocimiento porque

* Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência, bacharel em Direito e mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA)

cuenta con la posibilidad de obtener el dato negado y desarrollar productos confidenciales con base en método propio. Lo que se espera de ese asesoramiento de alto nivel es que proporcione conocimientos que permitan anticipar, de forma confiable, situaciones estratégicas e que fornezca continuamente subsidios para decisiones bien informadas. Sin embargo, cuando señalan probabilidades y desarrollan razonamientos, frecuentemente los analistas permiten la contaminación por veredictos personales, sesgos cognitivos o estructuraciones amadoras. Este artículo sostiene que el uso habitual de técnicas de análisis y de interpretación, que puedan ser enseñadas e incorporadas por todo el personal de inteligencia, resulta en trabajos más criteriosos y profesionales.

Palabras clave: *Actividad de Inteligencia; Análisis; Producción de conocimiento; Técnicas Analíticas Estructuradas.*

INTRODUÇÃO

Para cumprimento da missão de antecipar fatos e situações de interesse nacional a fim de assessorar o processo decisório, requer-se do profissional de Inteligência a produção de conhecimentos úteis, relevantes, oportunos, confiáveis e abrangentes (BRASIL, 2016a). Esses conhecimentos de Inteligência, advindos de atividade especializada com o propósito de assessoramento de alto nível, devem diferenciar-se de outros, como os acadêmicos, os jornalísticos, os empíricos e as opiniões pessoais derivadas de bom senso.

Portanto, o que torna a Atividade de Inteligência de fato especial é – de acordo com a Política Nacional de Inteligência (PNI), fixada pelo Decreto nº 8.793/2016, e com a Lei nº 9.883/1999, de criação do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) — o uso de técnicas e meios sigilosos como forma de preservar a ação, os métodos e processos, a obtenção de dados negados por meio de operações de Inteligência, a doutrina comum e os valores profissionais. Assim, a combinação de sigilo, dado negado e método próprio garantiriam um produto diferenciado. Neste trabalho, será abordado o último aspecto dessa tríade, o método, especialmente no tocante à análise de Inteligência.

A Atividade, à medida que foi inserida na organização estatal, evoluiu, historicamente, da sagacidade de

indivíduos a ofício regrado, subordinado a controles e idealmente visando à produção de conhecimentos prospectivos, com apoio de ferramentas cientificamente validadas (BRASIL, 2016b). Nesse estágio, num contexto democrático e moderno:

A ênfase no aspecto da análise, entendida como o trabalho intelectual de concatenar fragmentos de informações para elaborar um quadro acurado, aponta para uma visão da Atividade de Inteligência que priorizaria a função analítica em lugar do uso das ações furtivas (BRASIL, 2016b, p. 19).

O presente trabalho pretende contribuir para o aprimoramento da qualidade dos conhecimentos de Inteligência ao estudar a atual capacidade analítica no Brasil. Assim, embora o artigo tenha feição diagnóstica, ao levantar sintomas e limitações, busca prognóstico positivo e, por isso, conclusão propositiva.

Adicionalmente, sete técnicas acessórias de estruturação de análises (Advogado do Diabo, Análise de Conjuntura, Análise de Hipóteses Concorrentes, Análise de Vínculo, Brainstorming, Chapéu Vermelho, Cronologia) são brevemente apresentadas de modo a ilustrar uso, contribuição e resistências possíveis, e defender que o emprego dessas ferramentas representa maior profissionalização no processamento de Inteligência¹.

Por que o produto de Inteligência é especial?

A Atividade de Inteligência de Estado

1 Neste artigo, chamaremos de “análise”, no sentido lato, ou “processamento” o conjunto das fases de análise e síntese e interpretação da Metodologia de Produção do Conhecimento.

tem por aspiração ser imprescindível ao processo de tomada de decisões e à segurança da sociedade e do Estado brasileiros (BRASIL, 2018). Para tanto, o conhecimento que se oferta deve constituir insumo diferenciado, capaz de “reduzir incertezas com oportunidade e inserir racionalidade ao processo decisório” (AFONSO, 2017). Como isso é possível?

Em primeiro lugar, é fundamental a sintonia entre o usuário final desse produto e aqueles que o elaboram. A clareza sobre o que é Inteligência e qual conhecimento pode ser demandado é necessária para que haja foco no planejamento e os esforços sejam dirigidos para estudo e compreensão de situações realmente relevantes, o que resulta em engajamento útil dos profissionais. A PNI baliza a atuação em grandes linhas, e os requerimentos informacionais, os *feedbacks* e o reconhecimento pelos clientes orientariam o cotidiano desses profissionais.

Ao reunir elementos para a elaboração do conhecimento, é importante que sejam vastas as possibilidades de coleta e que, se houver necessidade, haja meios técnicos e amparo legal suficientes para o acionamento da unidade de operações, pois contar com o “dado negado”, aquele que está protegido por seu detentor, representa vantagem ao decisor.

O funcionamento do Sisbin (BRASIL, 1999) possibilita, ainda, a circulação de dados e conhecimentos para a composição de um quadro abrangente e apurado.

Embora se reconheça que atropelos em quaisquer desses momentos impactarão

o trabalho, o recorte neste artigo são as fases de análise e síntese e de interpretação da Metodologia de Produção do Conhecimento (MPC).

O acesso ao dado negado advém do êxito de operações de Inteligência; por sua vez, o conhecimento produzido pela análise também deve revelar algo novo. Ainda que não seja criativa ou propositiva de mudanças (em geral, o conhecimento de Inteligência não terá uma recomendação, pois, de algum modo, adentraria a esfera de decisão, o que não lhe compete [HULNICK, 2006]), a análise eficiente gera conhecimento que não estava disponível até então. Isso quer dizer que, mesmo que eventualmente baseada apenas em fragmentos expostos em fontes abertas, deve trazer algo a mais, seja um raciocínio baseado nessas pequenas peças (interpretação), seja a avaliação delas e o encadeamento lógico dos eventos (na hipótese de informes), mas não uma simples compilação de fatos.

Para inserir racionalidade no processo, é imprescindível método estruturado, um caminho que possibilite não apenas a verificação, por pares e superiores, dos passos que levaram a determinada conclusão, mas também que propicie ao próprio analista perceber suas parcialidades, seus vieses cognitivos e negligências. Em consonância com Afonso, “a inobservância das tendências cognitivas ao longo do processo de produção do Conhecimento neutraliza qualquer diferencial que a atividade de Inteligência possa gerar para o processo decisório” (2017, p. 17).

A principal ferramenta disponível para

evitar essas deturpações é, atualmente, a própria MPC. De acordo com Farias (2017), a Metodologia, por vezes chamada de ciclo de produção do conhecimento, é instrumento orientador capaz de sistematizar a produção e evitar erros e ações intuitivas. Farias (2017), no entanto, reconhece que há muitos profissionais que a deixam de lado e acabam produzindo conhecimentos restritos, com forte componente subjetivo, ao superestimar ou minimizar evidências, ignorar certezas e gerar conclusões frágeis.

Ao percorrer as fases da MPC (planejamento, reunião, análise e síntese, interpretação, formalização e difusão), há uma série de tarefas das quais o analista deve se ocupar, e, para algumas delas, é possível estabelecer até mesmo um *checklist* de procedimentos bastante claros e acessíveis na fase de planejamento: determinar o assunto, selecionar a faixa de tempo, definir a qual usuário o conhecimento se destina, estabelecer um prazo, elencar aspectos essenciais a serem levantados quando da reunião, por exemplo.

Mais delicada é a fase de análise e síntese. Para esse momento, embora haja orientações e discussões pormenorizadas sobre como determinar valor de uma fração e como integrá-la, há também ampla margem para avaliações subjetivas. O julgamento da veracidade do conteúdo (quanto a coerência interna, compatibilidade com a situação e semelhança com outros dados) e da idoneidade da fonte (quanto a autenticidade, confiança e competência) dos dados que chegam ao analista não escapam de vereditos pessoais e, em

alguma medida, de assunção de riscos.

Ainda mais difícil é, após a síntese, expressar a interpretação do que foi agregado no texto e a atribuição de um significado final, seja conclusão baseada em raciocínios elaborados ou tendência. Em alguns conhecimentos de Inteligência, essa fase inexistente, seja porque o foco da questão é apenas narrar ou descrever algo passado ou presente, seja porque não há elementos suficientes para, deles, extrair-se uma conclusão.

De todo modo, a interpretação é o ato mais crítico: o que se espera da Inteligência é que forneça conhecimentos para antecipar, de forma confiável, situações estratégicas; a hora de sinalizar probabilidades e evoluções futuras ou extrapolar para conclusões é quando mais se precisa do socorro do método e do rigor da estruturação.

Folker (2000) identifica aí mais uma arena para o debate antigo sobre ser a Atividade de Inteligência arte ou ciência. Para os que defendem seu caráter de arte, em cenários complexos, com dados frequentemente incompletos e desdobramentos irracionais, a tentativa de usar o método científico para produzir conhecimento seria nada mais que pseudociência – daí, teria mais valor o instinto do analista, sua experiência naquele determinado tema de acompanhamento. Já os que defendem que a atividade é uma ciência, reconhecem que, apesar de ser impossível considerar todas as variáveis que influenciam os diversos interesses da Inteligência, é possível assinalar aspectos-chaves, ponderar sua importância, recorrer a processos racionais.

Mesmo quando se exalta a importância

da intuição e da análise de relance (GLADWELL, 2016), há de se considerar três aspectos essenciais: 1) encontrar padrões em situações e comportamentos depende de experiência, ensaio e treinamento, de forma a ser possível criar uma base de dados inconsciente – é formação, portanto, e não arte divinatória inata; 2) tirar conclusões rápidas sobre comportamentos humanos a partir da leitura de expressões faciais (basta, por exemplo, um olhar para perceber que um entrevistado está incomodado e é hora de mudar a abordagem) é algo acessível a indivíduos perceptivos, mas questões relevantes para a Inteligência frequentemente requerem repertório de conhecimentos que não estão disponíveis no cotidiano: quais os “sinais precoces” de uma interferência externa?; quanto se treina para consolidar uma percepção sobre espionagem?; 3) permitir à intuição que trabalhe depois de já ter sido feita a “pergunta essencial”, o problema de Inteligência, é importante, mas a elaboração dessa pergunta é, em si, decorrência de muita reflexão.

Assim, não parece mais admissível sustentar que a Inteligência é unicamente arte. O talento e a vocação são bem-vindos se presentes nos profissionais de Inteligência, mas não são requisitos para o exercício da função (aliás, a seleção dos profissionais atuantes na Inteligência de Estado, por meio de concurso público, dificilmente conseguiria aferilos). Entretanto, o profissionalismo (juntamente com a excelência do produto, a imparcialidade e outros valores, tais como lealdade, cooperação e segurança) é fundamento que norteia a conduta dos

analistas no país (BRASIL, 2018).

A profissionalização da atividade refere-se não só à formação específica, à inserção e à regulação da carreira no Estado, à clareza de seu papel institucional, à regulação a que se submete ou ao quadro deontológico que lhe informa, mas também ao aspecto eminentemente técnico que lhe marca, “aos recursos especializados, tanto para buscar dados protegidos pelo oponente e processá-los, quanto para salvaguardar os segredos de interesse da sociedade nacional” (DINIZ, 2002, p. 71). Assim, rotinas estruturadas de análise e de interpretação que possam ser ensinadas e aplicadas por todo o corpo funcional determinariam produtos mais criteriosos e mais profissionais, de fato.

Marrin (2007) esclarece que essas ferramentas de análise são técnicas que se baseiam em metodologia formal visível para observadores externos e que tornam o processo de análise mais transparente. Heuer Jr. e Pherson (2011) pontuam que essas técnicas guiam o analista, mas não apresentam resposta definitiva; por isso, são acessórias. Definem-nas ainda como mecanismos que fazem os processos internos de pensamento serem externalizados de modo sistemático, para poderem ser compartilhados, criticados e controlados por pares, supervisores e usuários (HEUER JR. & PHERSON, 2011). Como o conhecimento de Inteligência subsidia decisões de alto nível e é falível, está claro o benefício de ser fruto de um trabalho impessoal e controlável.

Afonso (2017) defende que, mesmo que se adote as metodologias de produção

do conhecimento, é necessário empregar o pensamento crítico durante todo o processo. É verdade que o analista é “assombrado” por seus modelos mentais, por atalhos cognitivos, por pré-disposições de toda ordem e que, por isso, precisa desconfiar de suas respostas rápidas, de seus *insights*, de suas conclusões... Mas como fazê-lo?

OS RECURSOS PARA ESTRUTURAÇÃO DE ANÁLISES

Para que sejam capazes de produzir conhecimentos estratégicos, os analistas devem ter compromisso com a busca da verdade e da certeza e também com sua ordenação; “não basta o trabalho conter frações significativas importantes e inéditas, e encontrar-se completamente desestruturado e sem nexo” (FARIAS, 2017, p. 55). A capacidade analítica requerida abrange, portanto, além de identificar subjetividades, crenças pessoais ou outras circunstâncias de “contaminação”, a aptidão para examinar acontecimentos, visualizar seus aspectos relevantes e relacioná-los, de modo prudente, a fim de descrevê-los ou interpretá-los.

O conjunto de evidências sistematicamente listadas por um delineamento maduro oportuniza associações, correlações e interpretação de fatos passados, presentes ou mesmo extrapolações de consequências futuras. Entretanto, o profissional de Inteligência, por restrições nas equipes de trabalho ou pela grande variedade de assuntos que lhe competem, nem sempre será “sênior” em determinada questão e,

frequentemente, não terá tempo para que “amadureça” sua formação em um tema específico; ao estilo de “apagar incêndio”, as necessidades se sucedem em suas urgências.

A dificuldade, ainda que real, não justifica o desprezo pelo método; antes, reforça seu valor, pois abrir mão dele seria recorrer ao palpite. É só na persistente tentativa de aplicar os procedimentos metodológicos necessários à interpretação que serão percebidas lacunas e, com elas, haverá revisão de associações precoces ou o convencimento pela impossibilidade de conclusões.

A fim de relacionar ideias e evidências para a composição de um conhecimento, seja ele simplesmente descritivo ou interpretativo, o emprego de técnicas acessórias de estruturação de análise traz contribuições importantes. Algumas dessas técnicas, contudo, requerem o trabalho de especialistas de fora do quadro corporativo, o que representa, frequentemente, dificuldade intransponível a considerar custos, tratamento sigiloso da matéria e critérios de seleção. Outras dependem de habilidades matemáticas ou no campo da informática, não necessariamente presentes no atual corpo de analistas de Inteligência. Assim, focaremos em técnicas que não dependem do apoio externo, de formação própria e cujas potenciais dificuldades são rapidamente transponíveis: Heuer Jr. e Pherson (2011) listam mais de 50 técnicas, mas aqui apenas sete ilustram o uso mais imediatamente admissível na Atividade de Inteligência, sem amarras a pré-requisitos.

As técnicas têm finalidade diagnóstica (deixar claros suposições e argumentos), contraditória (desafiar o pensamento corrente) e/ou imaginativa (estimular novas perspectivas e cenários) e, embora sirvam a diferentes tarefas da produção do conhecimento (algumas são válidas na geração de ideias iniciais de acompanhamento, outras na decomposição e na visualização de elementos essenciais ou no levantamento e na confirmação de hipóteses), sua aplicação potencialmente reflete na racionalização de análise, síntese e interpretação.

a) *Brainstorming*

O *brainstorming* vem sendo usado desde os anos 1950 como forma de instigar a criatividade e a interação de grupos e de reduzir a dependência de uma autoridade central ao encorajar que as mais diversas ideias sobre determinado tópico sejam compartilhadas, com total liberdade e sem julgamentos prévios. É importante lembrar que não se trata de uma conversa entre pares, pois segue roteiros e regras.

Incentivar o pensamento divergente e múltiplo pode ser útil à Atividade de Inteligência tanto na fase de planejamento, ao se relacionar a maior e mais diversa possível lista de aspectos essenciais a conhecer, quanto na etapa de interpretação, ao se submeter a um grupo a avaliação de questões nodais e, assim, afastar a influência de distorções e tendências de um analista em trabalho solitário.

A despeito das vantagens alegadas pelo uso do *brainstorming*, há algumas circunstâncias

em que o processo se torna ineficaz: a “folga social”, quando participantes diminuem seus esforços individuais numa *performance* coletiva; inibição ao apresentar ideias ao *brainstorming* por receio de que sejam mal avaliadas; ou mesmo bloqueios e esquecimentos por ter de esperar a vez de falar, reservar as contribuições para o momento adequado e diminuir, assim, sua espontaneidade (FURNHAM, 2000). Essas restrições, contudo, podem ser contornadas por mediador treinado, atento ao tamanho do grupo e à condução da sessão.

Outras limitações referem-se à organização da equipe de trabalho (a disposição dos analistas para colaborarem, se há hábito de reunião para discutir andamento de afazeres ou se cada analista se responsabiliza unicamente por suas tarefas) e ao fato de que, ao fim de um *brainstorming*, haverá apenas um conjunto de ideias, e não uma interpretação final. A técnica representa, portanto, um passo, e sua aplicação não produz imediatamente soluções para os analistas.

b) Análise de Conjuntura

Compreender situações complexas e suas inter-relações requer a decomposição do todo em categorias. Souza (2014) aponta cinco elementos que devem ser notados para o entendimento de conjunturas: acontecimentos, cenários, atores, relação de forças e articulação entre estrutura e conjuntura.

De fato, são exercícios familiares ao profissional de Inteligência: separar fatos corriqueiros de acontecimentos com

sentido especial para um país e identificar, entre os acontecimentos, aqueles de maior importância; perceber os espaços sociais em que as ações se desenvolvem e atentar para consequências advindas de mudanças nesses cenários, como, por exemplo, o deslocamento de um conflito no campo para um embate judicial; e reconhecer atores, sejam eles instituições ou pessoas, que representam um papel na situação e, ao observá-los, verificar a relação de forças que se estabelece entre eles, se de cooperação, competição ou coexistência, simétrica ou assimétrica.

Ainda que familiares ao analista, essas práticas podem ser, mais uma vez, desempenhadas com muita intuição e pouca reflexão. Em esforço de teorização, Velasco e Cruz (2000) lança diversos questionamentos: do significado de “conjuntura” (seria uma configuração dada definida num tempo curto?; qual seria esse curto prazo?; como definir uma faixa de tempo para estudar?), passando pela seleção dos atores (em cada caso, como definir os atores significativos?; que propriedades um agente deve apresentar para que seja ator numa conjuntura determinada?), até as relações de força (como proceder à determinação dos recursos de poder?; esses recursos são concebidos como um “estoque” previamente detido por cada ator, são gerados no bojo de processos anteriores e externos aos conflitos em estudo, ou, pelo contrário, são resultado dos processos que caracterizam a conjuntura dada?).

Some-se a isso o fato de que a quinta categoria, “articulação entre estrutura e

conjuntura”, é a própria interpretação desse “ecossistema” de atores e acontecimentos, pois depende de saber que “eles têm uma relação com a história, com o passado, com relações sociais, econômicas e políticas estabelecidas” (SOUZA, 2014, p. 13). Perceber esse fio condutor possibilitaria situar os acontecimentos, narrá-los com precisão e, potencialmente, extrair deles o sentido e ver sinais de saída para o novo, para os fenômenos incipientes que estão se esboçando.

Já se disse que a interpretação da conjuntura não é possível com o simples preenchimento de “quem faz que” em uma tabela, não se limita a responder “que”, “quem”, “como”, “onde”, já que se centra no “porquê” e indaga “e agora?”. Com as categorias de análise de conjuntura, reitera-se que, para apresentar os “porquês”, é necessária informação sobre história, economia e disputas políticas a fim de se situar um acontecimento em um contexto.

c) Cronologia

Traçar uma cronologia possibilita resgatar eventos e ações e deveria ser uma etapa iniciada ainda no momento de planejamento e que orientaria a reunião, com a consulta aos arquivos ou com a pesquisa. Analisar a sequência de fatos relacionados a uma determinada situação possibilita sinalizar lacunas, existência ou não de causas e efeitos, padrões e correlações, tendências e anomalias (HEUER JR. & PHERSON, 2011).

Uma cronologia não é, entretanto, um apanhado de datas. Heuer Jr. & Pherson

(2011) alertam que, ao elaborá-la, é preciso notar se há períodos sem informação, qual o ritmo em que os acontecimentos tomam lugar e se há eventos aparentemente sem relação com o tema que possam, eventualmente, impactá-lo.

Uma cronologia feita com coleção de registros de Inteligência forma panorama em que se verifica, por exemplo, que atores adquirem ou perdem importância ao longo do tempo, que expectativas foram satisfeitas, que hipóteses foram levantadas, confirmadas ou rejeitadas na trajetória histórica do acompanhamento. Reitere-se: apenas assuntos que recebem monitoramento ao longo do tempo oportunizarão o desenho de uma cronologia consistente

d) Análise de vínculos

Usado prioritariamente no acompanhamento de atividades de indivíduos, o mapeamento de redes e interações entre pessoas, grupos e entidades possibilita visualizar conexões e entender lideranças, modos de atuação, financiamento, comunicação e controle, relações de poder. Embora a aplicação principal seja no campo do enfrentamento a ilícitos, é útil na compreensão de quaisquer eventos.

A dinâmica das relações torna difícil manter essa rede atualizada, e a técnica requer, pelo menos, uma boa fonte de informação sobre os sujeitos ou instituições (HEUER JR. & PHERSON, 2011). A exposição dos vínculos de atores relevantes para a Inteligência em pontos

que se conectam e linhas que se cruzam pode ser feita manualmente ou com o apoio de programas de computador. De uma ou de outra forma, os diagramas precisam ainda ser interpretados, de forma que a análise, de fato, ocorra em seguida e dependa do conhecimento e da experiência dos analistas para ponderar e atribuir significados sobre tais linhas e pontos.

e) O advogado do diabo

A prática de desafiar proposições menos por desconfiança e mais por necessidade de verificar sua plausibilidade é uma forma de conferir hipóteses, selecionar aquelas que melhor expliquem os fatos e que enfrentem menos evidências contrárias e, assim, fugir das opções mais “fáceis”, privilegiadas por agradarem chefias ou usuários, por estarem mais óbvias, serem as mais conhecidas ou confirmarem pontos de vista preferidos.

Rotineiramente, um gestor da produção de conhecimento de Inteligência faz revisões em documentos para buscar falhas e inconsistências, mas esse mesmo gestor ou outro profissional designado para a atribuição, ao desempenhar a função de “advogado do diabo”, deve ir além e desenvolver argumentos contrários que pareçam mais críveis que as conclusões apontadas pelo analista.

De acordo com Jones (1995), a resistência a essa técnica dá-se por ser projetada para o “ataque”, por ser ameaçadora, e criar, propositalmente, um embate de ideias francamente opostas; porém, essas características seriam, precisamente, sua

contribuição para um entendimento mais largo de dado assunto e ultrapassaria a barreira do excesso de confiança.

De qualquer maneira, a aplicação da técnica de crítica interna precisa ser nomeada e reconhecida como tal para que não haja mal-entendidos na equipe, nem leve a crer em “perseguições” a trabalhos ou pessoas.

Ao gestor, cabe também ficar atento para não usar a ferramenta a fim de impor suas próprias conclusões ao analista, nem “ditar” pensamentos de forma a inibir vozes dissonantes na equipe.

f) O chapéu vermelho

Esta é outra ferramenta que busca um entendimento ampliado, de múltiplos olhares, sobre determinado tema de acompanhamento, por meio de empatia: aqui, o esforço é de compreensão de comportamentos e personalidades de agentes adversos, sejam eles grupos extremistas, criminosos ou líderes estrangeiros.

Para evitar, por exemplo, a indicação de prováveis acontecimentos baseados em decisões que seriam razoáveis conforme suas próprias crenças (o que promoveria espelhamento cultural), o analista precisa simular os hábitos, as motivações, o ambiente e as forças ao redor do sujeito que observa, isto é, vestir o “chapéu” do outro e, não raro, relativizar a figura de “vilão”.

Apesar de o exercício de colocar-se no lugar do outro ser bastante conhecido,

isso demanda conhecimento da língua, da região e do histórico pessoal para que seja minimamente eficiente. Como alertam Heuer Jr. e Pherson (2011), prever condutas humanas é sempre muito complexo, mesmo nas melhores circunstâncias: se não é simples prever o comportamento de parentes, quanto mais de pessoas distantes, de cultura diversa e sobre quem pouco se sabe.

Porém, o reconhecimento desses obstáculos e a tentativa de emprego da técnica são úteis para se fugir de análises simplistas e admitir etnocentrismo, ignorância e armadilhas do pensamento.

g) Análise de hipóteses concorrentes

A análise de hipóteses concorrentes (AHC) é proveitosa em situações complexas que exigem a escolha cuidadosa de hipóteses mutuamente exclusivas. Essa ferramenta relaciona evidências a proposições em uma matriz, compara-as e verifica relações de consistência.

Segundo Heuer & Pherson (2011), quase toda análise que admita explicações alternativas beneficia-se da AHC, já que identifica áreas de discordância, esboça um quadro que pretende ser completo de hipóteses razoáveis e, assim, inibe surpresas.

Por registrar um rol de evidências, a AHC organiza dados que podem se prestar a indicadores de acompanhamento, ou seja, marcos para futuros trabalhos — e, caso se alterem, mudarão também a plausibilidade das hipóteses. Ao elencar

diversas hipóteses, o analista terá muito o que considerar antes de ancorar seu pensamento em uma suposição de preferência. Adicionalmente, por empenhar-se em refutar (e não ratificar) hipóteses, o analista supera o viés de confirmação.

Convém notar que, ao se combinar várias técnicas, poderá haver o recurso ao *brainstorming* e à cronologia para a listagem de evidências, à análise de conjuntura para seleção de pressuposições, e ao “advogado do diabo” para refutar a hipótese mais provável e para avaliação de (in)consistência de evidências.

Na prática, os profissionais precisam ter bom nível de conhecimento sobre o problema para gerarem hipóteses concorrentes acerca de seus desdobramentos. É evidente também que conhecimentos simplesmente descritivos (porque faltam condições de avançar para a interpretação dos fatos ou porque falta coragem ou treino para fazê-lo) não têm hipóteses a testar, muito menos hipóteses alternativas.

AS DIFICULDADES DE RECONDICIONAR HÁBITOS

Em uma equipe pequena, não é possível a divisão rigorosa de temas entre os analistas. O fato de que todos possam ser chamados a produzir documentos sobre quaisquer assuntos pode ser considerado negativo, pois impede aprofundamentos, ou positivo, se considerado o “paradoxo da *expertise*”. Davis (2016) alerta que um analista veterano, especialista em uma

matéria, tem apego a seus entendimentos e dificuldade de aceitar quebra de padrões; esse é o mesmo *mindset* do especialista que viabiliza análises rápidas e confiáveis que em condições normais é uma armadilha diante do inusitado.

A despeito da importância do controle e da racionalização do processamento de Inteligência, no Brasil, esforços de melhoria e aportes orçamentários, em geral, não se destinam à análise, mas focam, antes, na coleta, na busca, nas relações institucionais, na gestão de pessoas ou em soluções de tecnologia. A PNI e a Estratégia Nacional de Inteligência (BRASIL, 2017) trazem diretrizes relacionadas à expansão da capacidade operacional da Inteligência, à maior presença no espaço cibernético, à gestão por competências, ao entrosamento dos órgãos do Sisbin, ao tratamento de grandes volumes de dados (*Big Data*), mas não mencionam a necessidade de aprimorar a própria análise humana, o motor da atividade.

Isso em parte pode ser explicado pelo fato de que incrementos em análise não se incorporam imediatamente às práticas, pedem treinamento, aceitação e mesmo uma “reprogramação” do modo de pensar do corpo funcional. Entre os analistas, reconhece-se que há “remédio” para as fraquezas analíticas, mas há resistência em aderir ao “tratamento” seja porque a transparência e o controle aumentariam também a responsabilidade individual pelos produtos, seja porque consideram as técnicas muito complexas ou muito simplórias (MARRIN, 2007). Sobre a adequação do paradigma analítico, Afonso concorda que, “apesar da compreensão

acerca das novas ideias, a absorção das novas práticas é lenta e não constitui processo simples” (2017, p. 6).

Machado sinaliza que “o profissional que se inicia mal orientado tende a reforçar vícios, aprofundar erros e produzir conteúdos cada vez mais enviesados e distantes das necessidades do assessoramento” (2018, p. 20).

Grandes doses de humildade e disposição são requeridas dos analistas para que aceitem que sua formação é essencialmente contínua, não se esgota com o curso que garante o ingresso na carreira e exige constante vigilância para manter flexível sua mente. Por outro lado, grande traquejo é requerido das chefias, que, além das burocracias ordinárias, devem lidar com desafios de gestão de pessoas (investir em capacitação, gerar referências de desempenho entre os profissionais, acolher pontos fortes e fracos, traduzir demandas do corpo diretor) e estimular o recurso regular a instrumentos de análise sem incorrer na arrogância de ditar à equipe um mapa de como pensar.

CONCLUSÃO

O aperfeiçoamento da capacidade de análise repercute em diversas entregas de um órgão de Inteligência: afeta diretamente o conhecimento produzido, confere maior segurança a suas ações no âmbito de uma comunidade de Inteligência, além de ser útil às assessorias para proteção de conhecimentos sensíveis e infraestruturas críticas. Beneficia, portanto, o próprio órgão, seus servidores e os diversos públicos-alvos que recebem seus produtos.

As técnicas apresentadas aqui têm em comum o fato de que requerem um bom nível de entendimento do assunto em interesse e operam melhor em esquemas colaborativos. Portanto, os procedimentos não dependem de especialistas (haja vista o “paradoxo da *expertise*”), mas não funcionam com profissionais cujo conhecimento prévio da matéria seja precário. Ademais, a tradição do trabalho individual do analista responsável por um determinado assunto e do baixo compartilhamento de informações implica outra barreira para seu bom emprego.

No mundo real, os analistas ressentem-se de situações tão banais quanto restritivas e que não possibilitam o amadurecimento dos acompanhamentos: exiguidade de prazos, impossibilidade de verificar semelhança ou compatibilidade de conteúdo diante de dados fragmentários e fontes únicas e rápida mudança dos temas de interesse. Essas circunstâncias, tentadoramente, incitam a caminho inverso do exemplar: não se partir de uma pergunta, não se listar os aspectos essenciais a conhecer; antes, partir do pouco que se tem e se construir alguma coisa coerente daquele primeiro tijolo.

Naturalmente, tal inversão de caminho erode a estruturação analítica, mas não se pode negar que, muitas vezes, o pouco que se tem coincide com o melhor que se pode fazer, e, em cenários assim, de carência de dados, ainda mais necessária é a contribuição das técnicas para salvar e robustecer as análises.

Ainda que houvesse uma “fábrica” de produção de conhecimentos, com

engrenagens muito azeitadas, protocolos objetivos, detectores sensíveis a vieses cognitivos e desvios inconscientes, se faltam os insumos, os dados, a mão de obra, os servidores, não há produto de qualidade. As limitações legais ou orçamentárias para o desempenho do trabalho, as dificuldades em obtenção de dado negado e a acomodação dos analistas também prejudicam a qualidade.

Há, ainda, de se concordar com Heuer Jr. e Pherson (2011) quando notam que métodos de análise são importantes, mas nenhum deles (nem todos juntos) garante infalibilidade, e devem ser combinados com experiência e compromisso profissional. Ademais, as técnicas ajudam

na confecção de conhecimentos confiáveis e abrangentes, mas não satisfazem outras necessidades, como a oportunidade e a utilidade.

Finalmente, como este trabalho se limita ao processamento e se concentra em abordagem diagnóstica, novos estudos representariam aportes importantes, tanto ao lançar um olhar para outras fases da MPC, quanto ao conferir o impacto da adoção das técnicas aqui estudadas e levantar sua real contribuição para o aperfeiçoamento dos produtos, ou mesmo especular sobre a rápida superação dessas técnicas, tornadas obsoletas em horizonte dominado pela tecnologia, hábil a projetar futuros a partir de algoritmos.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Leonardo Singer. *O impacto das tendências cognitivas sobre a performance analítica de inteligência*. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Aperfeiçoamento em Inteligência) – ESINT/ABIN, Brasília, 2017.
- 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. *Diário Oficial da União nº234*: seção 1, Brasília; DF, p. 1, 08 dez. 1999.
- _____. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. *Diário Oficial da União nº 124*: seção 1, Brasília; DF, p. 5, 30 jun. 2016.
- _____. Decreto s/n de 15 de dezembro de 2017 – Institui a Estratégia Nacional de Inteligência. *Diário Oficial da União nº 241*: seção 1, Brasília; DF p.36, 18 dez. 2017
- _____. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. *Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários*. Brasília: Abin, 2016b.
- _____. *Mapa Estratégico ABIN 2017-2021*. Brasília: Abin, 2018. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/institucional/missao-e-visao/>. Acesso em: 11 nov. 2019.
- DAVIS, Jack. Why bad things happen to good analysts. *Studies in Intelligence*, v. 60, n. 3, sept. 2016.
- DINIZ, Marisa Del Isola. *Profissionalização da atividade de inteligência*. 2002. Disponível em: [//core.ac.uk/download/pdf/36735327.pdf](http://core.ac.uk/download/pdf/36735327.pdf). Acesso em: 16 ago. 2019.
- FARIAS, Antonio Claudio Fernandes. *Atividade de Inteligência: o ciclo da produção do conhecimento – um instrumento de gestão para o assessoramento do processo decisório*. Edição do autor. 2017.
- FOLKER, Robert. *Intelligence analysis in theater joint intelligence centers: an experiment in applying structures methods*. Washington/DC: Joint Military Intelligence College, Occasional Paper. 2000.
- FURNAHM, Adrian. The Brainstorm Myth. *Business Strategy Review*, v. 11, Issue 4, p. 21-28, 2000.
- GLADWEEL, Malcom. *Blink: a decisão num piscar de olhos*. Rio de Janeiro: Sextante, 2016.
- HEUER, Richards; PHERSON, Randolph. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*. Washington/DC: CQ Press, 2011.

HULNICK, Arthur. What's wrong with the Intelligence Cycle. *Intelligence & National Security*, v. 21, Issue 6, p. 959-979, 2006.

JONES, Morgan. *The thinker's toolkit: 14 powerful techniques for problem solving*. Nova Torque: 1995.

MACHADO, André Mendonça. O impacto de vieses cognitivos sobre a imparcialidade do conteúdo de Inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, n. 13, dez. 2018.

MARRIN, Stephen. Intelligence Analysis: structured methods or intuition? *American Intelligence Journal*, 2007.

SOUZA, Herbert Jose de. *Como se faz análise de conjuntura*. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. Teoria e método na análise de conjuntura. *Educação & Sociedade*, v. 21, n. 72, p. 145-152, ago.2000.

APRIMORAMENTO DA CAPACIDADE ANALÍTICA E AVANÇO NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Artigo recebido em 20/06/2020

Aprovado em 02/09/2020

DIVERSIDADE E ESCUTA ATIVA EM AGÊNCIAS DE INTELIGÊNCIA

Daniel Almeida de Macedo *

Eunice Ramos **

Resumo

A diversidade é tema de importância central para as Agências de Inteligência, uma vez que as divergências originadas de diferenças individuais podem conduzir ao surgimento de novas perspectivas para os objetivos da organização, ampliando, assim, a capacidade de resposta aos desafios impostos por realidades cada vez mais complexas e em constante transformação. Ambientes de trabalho mais diversos, mediados pela tecnologia e abastecidos por enorme volume de dados, contudo, elevam a ansiedade e, por consequência, dificultam a concentração necessária para a escuta. Em Agências de Inteligência, onde os processos de comunicação são constantes e decisivos para o êxito organizacional, torna-se estratégico assegurar no ambiente de trabalho a coexistência da heterogeneidade de pensamentos e a capacidade de escuta ativa. O presente artigo deseja demonstrar a importância da combinação dos conceitos de diversidade e escuta ativa no contexto da Atividade de Inteligência e nas organizações públicas e privadas para a construção de ambientes organizacionais mais eficientes no processamento de informações e criativos na composição de cenários prospectivos.

Palavras-chaves: Diversidade, viés cognitivo, escuta ativa, desenvolvimento institucional.

DIVERSITY AND ACTIVE LISTENING IN INTELLIGENCE AGENCIES

Abstract

Diversity is a topic of central importance for Intelligence Agencies, since divergences originated by individual differences can lead to new perspectives for the organization's objectives and expand the ability to respond to challenges of real importance in a world of increasing complexity and constant change. More diverse work environments, mediated by technology and provided with an enormous volume of data, however, raise anxiety and, consequently, hinder the need for active listening. In Intelligence Agencies, where communication processes are constant and decisive for organizational success, indeed, they become strategic to protect the work environment and the coexistence of heterogeneous thoughts and the ability to listen reflexively. This article aims to demonstrate the importance of combining the concepts of diversity and active listening in the context of Intelligence Activity and in public and private areas for the construction of more efficient organizational environments in the processing of information and creative in composing prospective scenarios.

Keywords: : Diversity, cognitive bias, active listening, institutional development.

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

** Jornalista, especialista em Inteligência Estratégica e MBA em Marketing

DIVERSIDAD Y ESCUCHA ACTIVA EN AGENCIAS DE INTELIGENCIA

Resumen

La diversidad es un tema muy importante para las Agencias de Inteligencia, dado que las divergencias, derivadas de las diferencias individuales, pueden conllevar a que aparezcan nuevas perspectivas para los objetivos de la organización. Por ello, aumenta la capacidad de respuesta a los retos impuestos por realidades cada vez más complejas y en transformación permanente. Ambientes de trabajo más diversos, mediados por la tecnología y suministrados por gran volumen de datos, sin embargo, aumentan la ansiedad y, en efecto, dificultan la concentración necesaria para escuchar. En Agencias de Inteligencia, en las que los procesos de comunicación son permanentes y decisivos para el éxito organizacional, se vuelve estratégico asegurar en el ambiente de trabajo la coexistencia de la heterogeneidad de pensamientos y la capacidad de la escucha activa. El presente artículo desea demostrar la importancia de combinar los conceptos de diversidad y de escucha activa en el contexto de la Actividad de Inteligencia y en las organizaciones públicas y privadas para la construcción de ambientes organizacionales más eficientes en el procesamiento de informaciones y más creativos en la composición de escenarios prospectivos.

Palabras clave: *Diversidad, punto de vista cognitivo, escucha activa, desarrollo institucional.*

CULTURA, SUBJETIVISMO E O MIRANTE IMAGINÁRIO

A habilidade de se antecipar à ação alheia com o objetivo de obter vantagem ou evitar que o oponente faça uso do chamado “fator surpresa” representa uma tática atávica de sobrevivência. Ao longo do tempo, a aptidão de prever as ações do inimigo evoluiu de uma mera destreza intuitiva do homem caçador-coletor para uma estratégia de sobrevivência dos primeiros agrupamentos sociais; em seguida, tornou-se um ofício, e, finalmente, uma atividade regular abrigada na estrutura burocrática do Estado. Na modernidade, as organizações políticas sistematizaram e sofisticaram ao extremo os métodos de antecipação em razão da necessidade de o ente estatal ter à sua disposição conhecimentos prévios sobre fatos e situações com real ou potencial risco para seus objetivos. Nesse contexto, a configuração de imagens de futuro contendo ameaças à integridade da sociedade e do Estado converteu-se no eixo mestre da produção intelectual dos Serviços de Inteligência contemporâneos (DNI, 2016, p. 16).

Na historiografia da Atividade de Inteligência, a ocorrência de eventos catastróficos como o ataque militar surpresa do Serviço Aéreo da Marinha Japonesa contra a base naval americana de Pearl Harbor em 1941, a repentina Revolução Iraniana de 1979, que transformou o Irã em uma república teocrática antiocidental, os colossais atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 (SHENON, 2008) e, finalmente, a irrupção da pandemia de Covid-19, são associados a falhas em maior ou menor grau nos processos internos de

monitoramento informacional, análise e prospecção de cenários por parte dos sistemas de inteligência.

Parte considerável dos pesquisadores que se dedicam a compreender as estruturas internas dos serviços de inteligência, entre eles Christiano Ambros e Daniel Lodetti, julga, com razão, que falhas na configuração dos cenários prospectivos ocorrem especialmente em razão de erros de observação dos analistas, que são originados de vieses cognitivos. Em outras palavras, a forma pré-condicionada (enviesada) com a qual o profissional de Inteligência muitas vezes percebe e compreende as informações distorce o processo de produção de conhecimentos ocasionando, ao final, um conjunto limitado de hipóteses construídas para orientar o tomador de decisões no horizonte de possibilidades. A influência exercida pelos vieses cognitivos na produção de conhecimentos seria um processo inconsciente na maioria das vezes, segundo explicam Ambros e Lodetti (2019), ou seja, o analista de Inteligência de forma imperceptível seleciona mentalmente cenários de futuro. Ao examinar de forma tendenciosa situações, sinais e vestígios de acontecimentos para a produção de conhecimentos, o observador reduz o seu campo analítico e limita o espectro investigativo, o que pode resultar na falha de desconsiderar um determinado cenário que poderá ser justamente aquele que se efetivará no futuro. A história dos serviços de inteligência registra diversos casos em que lacunas no processo de análise se revelaram desastrosas para a tomada de decisões.

Ambros e Lodetti (2019) explicam que o sistema nervoso, para lidar com grande volume e complexidade de informações, estabelece mecanismos automáticos de atalho cognitivo e estratégias de simplificação. Esses recursos adaptativos entram em operação no momento em que o analista se depara com muitas informações e precisa processá-las prontamente. A estratégia mental de resumir e descomplicar, no entanto, influencia o modo de percepção e avaliação dos dados e elementos disponíveis, criando os chamados vieses cognitivos, que terminam limitando ou deformando a análise do observador. Como os profissionais de inteligência em regra não possuem consciência sobre como opera a formação de seus próprios conceitos e ideias, ou seja, desconhecem os vieses cognitivos a que estão sujeitos, não agem mentalmente no sentido de evitá-los, e sem uma firme autocrítica, os documentos de inteligência são passíveis de apresentar defeitos em seu ciclo de produção.

A prevalência de vieses cognitivos, em última instância, teria sido uma das principais falhas do Sistema de Inteligência norte-americano ao não conseguir antecipar os atentados de 11 de setembro de 2001, quando dois aviões de passageiros se chocaram contra as torres gêmeas do World Trade Center em Nova York, uma terceira aeronave atingiu a sede do Pentágono, no estado de Virgínia, e a quarta caiu sobre a Pensilvânia; todas sequestradas. O livro *A Comissão - A História Sem Censura da Investigação sobre o 11 de Setembro*, do repórter-investigativo do jornal *New York Times*, Philip Shenon (2008), argumenta

que ao final do século XX, no campo do contraterrorismo, alguns importantes sinais antecipatórios lamentavelmente não foram captados por equipes de analistas da Agência Central de Inteligência (CIA) e tampouco pela Polícia Federal dos Estados Unidos (FBI). O autor conclui que a identificação prévia de determinadas evidências poderia ter significado a neutralização do maior atentado terrorista da história, e a ausência de discrepâncias de perspectivas entre os analistas teria atuado em desfavor dos Serviços de Inteligência dos EUA, em especial quanto à sensibilidade para perceber a sutil movimentação em grupos árabe/sauditas em seu país e os sinais de extremismo que vinham de fora.

Ao lado das falhas na atuação operacional da CIA e do FBI nos atentados terroristas de 2001, recentemente a tese de que também prevaleceu uma visão oblíqua na condução das análises foi reativada por pesquisadores do assunto (SYED, 2020). Erros de avaliação, associados a uma ausência empobrecedora de diferentes pontos de vista nos quadros das agências americanas de Inteligência, teriam debilitado a capacidade de diagnose prospectiva daquelas instituições no pré-11 de setembro. A miopia de perspectivas decorre, precisamente, da dificuldade em ser vigilante quanto às próprias imperfeições. Ilustrando de forma metafórica, as pessoas escalam uma montanha representada por um conjunto crenças e convicções individuais, e, do alto, avistam apenas as demais pessoas com suas opiniões e implicações. De cima desse mirante imaginário é sempre mais

fácil realizar uma avaliação crítica do outro e de sua forma de pensar o mundo, do que refletir sobre o que está logo abaixo dos próprios pés, isto é, sobre si mesmo e as certezas que leva consigo. O modo individual de pensamento é tão habitual e corriqueiro que dificilmente se percebe, *sponte propria*, a operação diária de filtragens e seleção das realidades. Shenon (op.cit.) argumenta que o terrorista Osama Bin Laden declarou guerra aos Estados Unidos a partir de uma caverna em Tora Bora, no Afeganistão, em fevereiro de 1996, e as imagens de então mostravam um homem esquelético e barbudo, usando uma túnica por baixo do uniforme de combate. Em muitos inspiraria mais comiseração do que medo, e ativos da principal agência de inteligência americana não acreditavam que aquele saudita alto de barba, agachado ao redor de uma fogueira, pudesse ser uma ameaça real para aos Estados Unidos da América. Para uma massa crítica homogeneizada de analistas de inteligência, habituados com referências ocidentais, Bin Laden certamente parecia mais um ermitão primitivo do que um estrategista sofisticado, e seguramente não representava risco relevante. À época, Richard Holbrooke, embaixador dos EUA nas Nações Unidas, de 1999 a 2001, mostrou desprezo a Bin Laden ao dizer: "Como um homem em uma caverna pode alcançar a sociedade líder em informação do mundo?" (Forbes, 2012).

DECRIPTANDO SÍMBOLOS E SINAIS

Milo Jones e Philippe Silberzahn, autores da obra *Construindo Cassandra* -

Reformulando o fracasso da Inteligência na CIA, 1947–2001 (2013), fazem uma interessante análise simbólica dos elementos que cercavam a imagem de Osama Bin Laden, aspectos comportamentais e estéticos conhecidos, porém não reconhecidos pelos analistas da CIA. Ponderam os autores que um olhar incauto poderia levar à ideia de que o líder da Al-Qaeda morando em uma gruta era o símbolo do atraso, mas alguém mais familiarizado com o Islã provavelmente não teria tido a mesma percepção. A cena de Bin Laden encolhido ao redor da fogueira talvez inspirasse em um analista de origem muçulmana a imagem de um guerrilheiro resoluto e abnegado, comprometido totalmente com seu propósito (Alcorão - *Al Jásiya* [O genuflexo] 45º Surata). A túnica que Laden vestia por baixo do uniforme de combate, interpretou-se posteriormente, não significava primitivismo ou confusão mental, mas era uma inspiração extrema no profeta Maomé, que poderia sugerir radicalismo (Alcorão – Na Náhl [Abelhas] 16ª Surata, vers. 81). A magreza do extremista de origem sunita tampouco significava pobreza ou escassez de recursos, mas sim a prática diária do jejum, assim como fazia o profeta e clérigos muçulmanos, a indicar devoção de Laden aos rituais do Islã. A caverna também representava uma alegoria, já que Maomé procurou refúgio subterrâneo após escapar de seus perseguidores em Meca. Grutas e cavernas são consideradas sagradas para o povo muçulmano, e são retratadas de forma muito comum na arte islâmica (Alcorão - *Al Cahf* [A caverna] 18º Surata). As poses e posturas de Bin Laden, que poderiam parecer caricaturais

para o público ocidental, eram semelhantes àquelas que a tradição islâmica atribui ao mais sagrado de seus profetas. Finalmente, Bin Laden frequentemente fazia os seus pronunciamentos em árabe, muitas vezes na forma de poesia, o que também pareceu embaralhar os analistas de Langley, a quem tudo aquilo aparentava ser mais excêntrico do que intimidatório. Mas os talibãs, outro grupo terrorista de origem islâmica, também costumam se expressar na forma de poesias. Aliás, há bastante atividade artística entre extremistas, que expressam uma estética conservadora, na qual os poemas, por exemplo, são escritos em monorrima, emulando fórmulas dos primórdios do Islã, assim como fundamentalistas dizem emular as práticas do profeta Maomé, seguidas no século 7º d.C. (HEGGHAMMER, 2017).

Houve uma falha de análise, provavelmente fruto de concepções enviesadas e mesmo de incapacidade analítica, que bloqueou o vislumbre de desdobramentos e de cenários de futuro, em especial quanto ao planejamento de um eventual ataque terrorista. Todo aquele exuberante repertório de imagens e palavras comunicavam símbolos solenes e evocavam representações históricas do Alcorão que, na verdade, tinham como propósito incitar e convencer, por meio de uma narrativa sacrossanta, os jihadistas que mais adiante se tornariam os mártires nos ataques do 11 de Setembro. Esse rico acervo simbólico,

no entanto, não estava ao alcance do universo conceitual dos profissionais da CIA e passou despercebido ou não foi totalmente concatenado. Episódios de blecaute analítico, fruto da dificuldade em decodificar culturalmente símbolos, sinais e vestígios, como ocorreu no caso dos atentados perpetrados por Osama Bin Laden em 2001, continuamente são trazidos à baila por pesquisadores do assunto que enxergam em falhas desta natureza um dos maiores desafios para o desempenho dos Serviços de Inteligência ocidentais na atualidade (JONES, SILBERZAHN, 2013).

HOMOGENEIZAÇÃO E INEFICÁCIA NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

É sem dúvida fácil reinterpretar Bin Laden e seus símbolos hoje, depois de tudo que ocorreu. Tampouco há que se julgar a performance da CIA ou do FBI no caso 11 de setembro, agências de Inteligência que servem como *benchmarking*¹ para as demais no mundo. No final dos anos noventa, no entanto, Laden era um líder radical a caminho de uma grande ação terrorista, e um conjunto de vestígios simbólicos compunham um mosaico que poderia ser melhor assimilado por um observador que se identificasse com a figuração que cerca a doutrina extremista islâmica de guerra pela fé contra os infiéis. Para um analista com referências exclusivamente ocidentais

1 *Benchmarking* consiste no processo de busca das melhores práticas de gestão da entidade numa determinada indústria e que conduzem ao desempenho superior. É visto como um processo positivo e através do qual uma empresa examina como outra realiza uma função específica a fim de melhorar a forma como realiza a mesma ou uma função semelhante. O processo de comparação do desempenho entre dois ou mais sistemas é chamado de *benchmarking* e as cargas usadas são chamadas de *benchmarks*.

essa moldura de imagens era praticamente invisível. Em grande medida, Laden foi subestimado pela Inteligência, e não obstante a prevalência dos vieses cognitivos tenha contribuído para a limitação dos cenários prospectivos relacionados ao radicalismo religioso, provavelmente o que mais prejudicou a decodificação dos elementos disponíveis foi a ausência de quadros culturalmente diversos nas agências americanas de inteligência (SYED, 2019).

A ineficácia da CIA em identificar os sinais de alerta dos ataques de 11 de setembro de 2001, mesmo após quase dezenove anos, ainda é um dos assuntos mais controversos naquele serviço de inteligência. Comissões foram formadas, realizaram-se muitas análises, auditorias, investigações internas e algo interessante emergiu dessa enorme catarse institucional. Antecipar conspirações terroristas não é uma tarefa simples, mas além da existência de vieses cognitivos entre os profissionais, a principal razão para o lapso da CIA em detectar o plano de ataque seria uma dificuldade que vai além dos Serviços de Inteligência e hoje afeta diversos governos, empresas e equipes: a falta de gestão de diversidade de seus quadros (MENDES, 2005).

Sem diversidade interna e sem uma gestão adequada desse ativo organizacional, empresas não conseguem entender e assim vender seus produtos ao cliente externo, que também é cada vez mais

diverso e possui múltiplos interesses. Sem contar com uma equipe diversa de técnicos e assessores, políticos não são capazes de se comunicar com os cidadãos em sua vasta pluralidade e obter deles o voto de confiança nas urnas. Nas redações de jornais, homogeneidade significa monotonia, que bloqueia a empatia com o destinatário das notícias. Pais, por sua vez, precisam compreender a diversidade da Pós-modernidade para conseguir conversar e explicar um pouco do mundo aos seus filhos mileniais. É o que argumenta o jornalista Matthew Philip Syed, autor do livro *Ideias Rebeldes: o poder do pensamento diverso*. Syed (2020) menciona que várias investigações foram realizadas sobre os atos preparatórios do 11 de Setembro, mas a maioria se debruçou em avaliações pontuais e poucas deram um passo atrás para examinar a estrutura da própria CIA e, especialmente, suas dinâmicas internas, como a política de contratação.

Agências de Inteligência como a americana são reconhecidas por adotar processos sofisticados de seleção, que resultam no recrutamento de talentos diferenciados². A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) também se esmera para trazer ao seu interior ótimos quadros entre milhares de candidatos, muitos deles egressos das melhores universidades do país. Todavia, segundo a pesquisa realizada pelo jornalista Syed junto a veteranos do Serviço de Inteligência norte-americano, os profissionais contratados em sua maioria

2 Em entrevista realizada em 19 de janeiro de 2017 à consultoria SHRM, Ronald Patrick, veterano da CIA e consultor da empresa Mitre Corp. pontua que a Agência de Inteligência Americana possui um dos mais completos e sofisticados processos de recrutamento utilizados na atualidade. Disponível em: <<https://www.shrm.org>> Acesso em: 19.10.2020.

tinham o perfil muito semelhante entre si, eram homens, brancos, anglo-saxões, americanos, de religião protestante e eram provenientes da elite norte-americana. Essa seria uma distorção recorrente em processos seletivos em empresas e organizações públicas e privadas, que se refere à tendência em contratar profissionais que pensam e se parecem com elas mesmas, afinal, as pessoas não só se vinculam às organizações por laços materiais e/ou morais, mas especialmente por fatores inconscientes.

Para Philip Syed, a atração de pessoas “semelhantes” aos círculos internos das organizações de inteligência, como no caso da Agência de Inteligência dos Estados Unidos (CIA), seria uma estratégia inconsciente de seus membros de vivenciar o sentimento gratificante causado pela identificação com um determinado grupo social. É, com efeito, validador estar cercado por indivíduos que compartilham as mesmas perspectivas e crenças. Sobre isso, Jones e Silberzahn (op. cit.) observam que um aspecto definidor da identidade e cultura da CIA de 1947 a 2001 era a homogeneidade de sua equipe em termos de raça, sexo, etnia e origem de classe. A obra menciona que o estudo de um inspetor-geral sobre o processo de recrutamento constatou que, em 1964, um braço da CIA, o Escritório de Estimativas Nacionais, não tinha profissionais negros, judeus ou mulheres, e apenas alguns católicos. Em 1967, o relatório informava que havia menos de 20 afro-americanos entre cerca de 12 mil funcionários não administrativos da CIA, e a agência manteve a prática de não

contratar minorias entre as décadas de 1960 e 1980. De forma geral, a diversidade parece ser reduzidíssima na história da CIA, e sua organização marcada por uma cultura monocromática. Hoje, no entanto, esse paradigma está sendo superado, uma vez que se torna cada vez mais claro que a homogeneização da força de trabalho silencia o ambiente organizacional, eliminando a possibilidade de surgimento de micro (ou macro) divergências que servem como energia de ativação de ideias que podem ajudar no processo criativo de formulação de cenários prospectivos.

GESTÃO DA DIVERSIDADE: PARA ALÉM DOS VIESES COGNITIVOS

Há uma série de estudos no campo da administração de empresas que demonstram que a diversidade em nível profundo — ou seja, aquela diretamente relacionada à forma de entender o problema e realizar a tarefa correspondente — influencia positivamente os resultados de equipes, tanto em quantidade quanto em qualidade (HORWITZ e HORWITZ, 2007). Investir em políticas que valorizam a diversidade na composição dos times de trabalho pode revelar-se uma estratégia mais célere e profícua do que insistir na mudança das inclinações cognitivas dos agentes, que estão arraigadas em sua personalidade. Em razão da natureza biológica e social, os vieses cognitivos são inevitáveis. Diversos fatores interferem na formação das características psicológicas que determinam os padrões de pensar, sentir e agir, ou seja, a individualidade de alguém: pais, amigos, o lugar de origem,

a idade e também a genética, conferindo uma estrutura psicossocial única para cada pessoa. O resultado é um conjunto de padrões de comportamento que faz escolhas e filtra influências. Mesmo entre os profissionais com maior nível de autoconsciência e senso crítico, é difícil superar completamente o olhar tendencioso (AMBROS e LODETTI, 2019). Isso não significa que organizações de inteligência devam desconsiderar estratégias de capacitação para amenizar a força dos vieses cognitivos no estágio da análise, onde ocorrem grande parte das falhas no processo de configuração de cenários de futuro, mas os resultados de ações nesse sentido dificilmente se mostrarão significantes a ponto de preencher a brecha causada pela ausência de avaliação crítica em “equipes pariformes”.

Uma vez que a emergência de vieses cognitivos representa um padrão mental muito difícil de ser alterado, mesmo com a adoção de técnicas estruturadas, um recurso gerencial que pode ser aplicado de forma imediata para ampliar a *performance* organizacional e elevar a qualidade dos relatórios de Inteligência é a gestão da diversidade. No serviço público brasileiro, o processo de seleção de quadros é rígido e pautado nos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade³, os quais inegavelmente restringem a forma e a metodologia de contratação. Afortunadamente, isso não obsta o ingresso de uma expressiva

gama de profissionais com características bem diversas entre si. O ingresso de profissionais dessemelhantes no serviço público é um resultado até de certa forma previsível, já que a sociedade onde são recrutados é igualmente heterogênea. Esse parece ser o caso da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que periodicamente recruta quadros diversificados, compostos por pessoas de todo o país, de diferentes faixas etárias e com trajetórias muito peculiares.

O Brasil é, aliás, uma nação multicultural e sua diversidade é por muitos considerada uma vantagem competitiva. Essa prerrogativa pode ser incorporada ao Serviço de Inteligência na forma da adoção de métodos de gestão de pessoal e processos internos que valorizem o aspecto da diversidade, isto é, que considerem o contraste de posicionamentos uma oportunidade de desenvolvimento institucional e não algo a ser evitado. O desafio para os Serviços de Inteligência da atualidade, que operam em contextos multifacetados, parece se construir em ambientes organizacionais menos propícios a erros de observação, e este objetivo pode ser alcançado com o apoio de colaboradores coordenados em equipes de trabalho definidas segundo suas diferenças e não suas semelhanças. Significa buscar, através de práticas corporativas, a formação de frentes compostas por membros com distintas experiências e habilidades (FLEURY, 2000). A gestão da diversidade refere-se a uma estratégia

3 Constituição Federal de 1988. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

organizacional que objetiva valer-se do potencial máximo de seus colaboradores e, para tanto, desperta capacidades dormentes pela provocação desafiadora vinda dos pares e dos gestores. É muitas vezes a partir do atrito de posições que se produz a faísca de ativação de ideias e soluções, pois “(...) assim como o ferro afia o ferro, o homem afia o seu companheiro” (BIBLIA SAGRADA, Provérbios, 27 - 17).

No mundo corporativo, Coutinho (2006) relaciona a gestão da diversidade cultural à tentativa de se utilizar a força de trabalho como diferencial competitivo no mercado. Em sentido amplo, a diversidade estende-se à idade, história pessoal e profissional, formação educacional, função e personalidade. Inclui estilo de vida, orientação pessoal, origem geográfica, tempo de serviço na organização, se é ocupante de cargo ou não na administração, entre outros atributos que ultrapassam os conceitos de diversidade limitados apenas à raça e ao gênero. Agora, há que se ter cuidado em aumentar a diversidade das equipes levando em consideração apenas conceitos abrangentes de diversidade, pois podem induzir à criação de estereótipos. Para Robbins et. al (2010), a diversidade ocorre em dois níveis: o superficial e o profundo. Em nível superficial a diversidade refere-se aos elementos biográficos como idade, raça, gênero e etnia, características imediatamente observáveis em um indivíduo. Esse tipo de diversidade, quando adequadamente coordenado, pode resultar em algum acréscimo de desempenho profissional. Já a diversidade em nível profundo, que é constituída por elementos subjetivos

como personalidade, habilidade e valores, esta sim, quando combinada em equipes de trabalho, pode realmente significar um valioso incremento de competitividade à organização, muito além da simples gestão da diversidade biográfica (ROBBINS op. cit.). Nesse sentido, administrar a diversidade em âmbito organizacional significa estruturar arranjos de pessoal que favoreçam os resultados das equipes e adicionem valor aos produtos da empresa.

Certamente não há soluções simples para problemas complexos, principalmente quando se trata de temas da Atividade de Inteligência. E quanto mais difícil o problema a ser resolvido, maior será a necessidade de se contar com diferentes pontos de vista para encontrar caminhos alternativos. Formar equipes combinando integrantes com distintas experiências e habilidades pode conduzir ao surgimento de perspectivas renovadas para as estratégias organizacionais, abrindo o panorama de análise de maneira impensável até então. Cada profissional pertence a um enquadramento sociocultural que lhe foi sendo edificado ao longo do tempo e cuja superação é muito difícil. Mesmo todo esforço técnico empregado para que ele transborde essas barreiras mentais atávicas pode revelar-se insuficiente, pois os vieses cognitivos fazem parte do modo natural como os seres humanos processam informações. Uma envoltura cultural predispõe o indivíduo a emitir uma resposta racional-emocional que dificilmente se afastará muito das referências que traz consigo. Essa reação individual que sempre se inclina para uma certa direção deforma o processo de produção de conhecimentos.

O resultado final do trabalho ganha qualidade quando outros pontos de vista são cotejados no processo de análise, ou seja, é no (des)encontro crítico dos vários vieses pessoais que se forma e se expande o universo de cenários de futuro produzidos pelo profissional de Inteligência.

VÁRIAS INTERPRETAÇÕES PARA UMA MESMA REALIDADE

Uma mesma realidade pode ser interpretada de diferentes formas, e nem sempre serão os atributos intelectuais/acadêmicos; as crenças ou a condição social que definirão a capacidade de vislumbrar aquilo que ninguém consegue ver. Um profissional da Atividade de Inteligência recém egresso dos bancos da Universidade de São Paulo, a melhor instituição de ensino superior no país, talvez não perceba nada de anormal na atitude de um ecoturista sorridente que, em visita ao cerrado brasileiro, recolhe pedaços de casca de árvores, raízes, sementes, pedrinhas e plantinhas para levá-los na bagagem como suvenires, lembranças do Brasil. Já um habitante desta mesma região visitada pode considerar curioso que a casca de árvore selecionada por aquele estrangeiro como souvenir seja justamente aquela utilizada há gerações pelos moradores locais para produzir a infusão que alivia dores estomacais, ou que aquela semente que o turista leva no bolso, quando esmagada, forma uma pasta que ao ser colocada sobre uma inflamação ou machucado ajuda a cicatrização. A pedrinha de coloração esverdeada que captou a atenção do turista, na verdade, é um cristal de jade proveniente de uma reserva ainda não mapeada oficialmente,

mas conhecida dos habitantes ancestrais da região. Ninguém tem todas as respostas e todos temos pontos cegos, percepções eclipsadas, lacunas de compreensão. Em grande medida, capacidade e limitação derivam de fontes comuns, das experiências pessoais e acadêmicas, mas também da classe social e do código cultural que vai sendo formado a partir da infância, entre outros. Capacidade e limitação são, enfim, lados da mesma moeda e dificilmente o franzino queniano Eliud Kipchoge, o maior maratonista do mundo em 2019, superaria em uma prova de 100 metros a explosão do velocista brasileiro Paulo André, o corredor mais rápido da América do Sul no mesmo ano. E o contrário também se aplica, certamente. Cada qual tem sua especialidade e possui condições diferenciadas para contribuir mais em uma área do que em outra. Isso significa que, ao reunir uma equipe composta por pessoas semelhantes, que compartilham perspectivas, aspirações, habilidades, medos e origens mais ou menos afins, é provável que compartilhem também os mesmos pontos cegos. Anos se passam e pessoas seguem repetindo as mesmas ideias de sempre, mesmo sendo desafiadas por meio de técnicas de autocontradição e de pensamento imaginativo. O que realmente pode contribuir para que o analista de inteligência construa hipóteses menos atreladas a propensões individualistas, e, assim, amplie o escopo de observação é promover o seu contraste com o outro, com o diferente; caso contrário, as dimensões ideológica, emocional e social do agente sempre ecoarão no conteúdo dos cenários prospectivos produzidos. Desafiar e abordar áreas cinzentas é o papel da

Atividade de Inteligência, e quanto mais diversos (e aceitos) forem os quadros, maiores serão as chances de proteger todo o espectro social e acompanhar as mais diversas ameaças e vulnerabilidades. Enfim, a gestão da diversidade pode representar uma poderosa política de gestão de pessoas em Agências de Inteligência, uma vez que parte da premissa que a alteridade é um componente cada vez mais importante nas organizações contemporâneas.

As reflexões sobre subjetivismo e multiplicidade cultural do historiador francês Michel de Certeau, contidos no capítulo referente à Operação Historiográfica, na obra *A Escrita da História*, são curiosamente pertinentes à discussão sobre os vieses subjetivos do ciclo de inteligência (CERTEAU, 1982, p.66). Para Certeau, tempo e lugar são decisivos no processo de contar a história, do fazer historiográfico, já que é uma construção realizada por um sujeito possuidor de crenças e convicções, situado em determinado local e em uma ocasião definida.

Ao lado da tendência atávica das pessoas de reduzir tudo a um ponto de vista pessoal, de olhar o mundo através de suas próprias lentes utilizando referenciais exclusivos que acarretam considerável perda existencial e epistêmica nas narrativas, ainda há outras influências que podem deturpar ou esconder realidades. Segundo Certeau: “A escrita da história se constrói em função de uma instituição” (CERTEAU, 1982, p. 66), isto é, através dos interesses da instituição que a História enquanto disciplina vai se organizar. Os desejos da instituição que

alberga, influencia ou financia a pesquisa, ou seja, os interesses da universidade, do centro de pesquisa, do órgão do governo, do grupo político, da empresa etc. vão atuar na definição da metodologia empregada e até mesmo na seleção das fontes historiográficas para a realização das pesquisas a serem elaboradas. As instituições influenciam decisivamente a história que será contada.

Para evitar esse dirigismo e a relativização das ideias pessoais sobre os objetos de estudo, Certeau considera necessária a utilização de uma teoria para as produções historiográficas, e assim evitar a construção de dogmas e a inclinação à produção de verdades. Tal qual a atividade historiográfica, a Atividade de Inteligência ao longo dos anos vem desenvolvendo e aplicando uma teoria para a produção de relatórios, o que certamente contribui muito para escoimar subjetivismos. Mas mesmo com a observância das regras prescritas pela teoria de produção de conhecimentos, ainda se faz necessário reforçar a objetividade dos textos de Inteligência.

Assim como a validade de um discurso acadêmico depende da aprovação de outros historiadores (CERTEAU, 1982, p. 72), a aceitação final das informações e argumentos lançados de um Relint (Relatório de Inteligência) exige a concordância dos pares na instituição, e quanto mais diversificada for essa composição, maiores serão as chances de se obter documentos retilíneos e com qualidade. Michel de Certeau, em sua exposição sobre o lugar social na escrita

da história, ressalta que a atividade de pesquisa está inserida em um lugar no qual, de acordo com os seus interesses, definirá o que pode vir a ser feito e o que não é permitido ser realizado. Aplicando o pensamento de Certeau às agências de Inteligência, chega-se a uma conclusão crucial: a gestão da diversidade nas equipes de operadores e analistas de inteligência deve estar acompanhada pela disposição institucional de escutar.

SOU TODO OUVIDOS: DIVERSIDADE ASSOCIADA À ESCUTA ATIVA

A escuta ativa, também chamada de escuta sensível, refere-se ao estado de espírito favorável a ouvir. É uma ferramenta reconhecidamente importante na comunicação empresarial contemporânea e uma técnica também muito utilizada em processos de mediação, uma vez que gera empatia. O conceito, introduzido inicialmente em 1957 por Carl R. Rogers e Richard Evans Farson no livro *Active Listening*, é simples e poderoso: o processo de ouvir é passivo, o processo de escutar é ativo. A escuta ativa tem a ver com a construção de relações de confiança, pois praticá-la significa passar mensagens positivas à pessoa com quem se estabelece diálogo: “você pode falar comigo”, “suas opiniões são válidas”. Escuta ativa e diversidade são conceitos complementares na atmosfera corporativa. Na área de negócios ela foi incorporada por autores influentes, como Stephen R. Covey, autor do livro *Os sete hábitos de pessoas altamente eficazes* (2015) e Peter F. Druker na obra *O gerente eficaz* (1990).

Ambientes de diversidade cultural representam um microcosmo auspicioso para a criação. Mas reunir profissionais de diferentes gerações, gêneros e formas de pensar, tudo isso imerso em informações e mediado pela tecnologia, certamente eleva a propensão ao conflito. Experiências de vida diferenciadas proporcionam olhares distintos sobre um mesmo fato, e a realidade vista sob distintos ângulos permite leituras mais precisas sobre os acontecimentos. A diversidade resulta em divergências e a escuta ativa atenua esse efeito ao concatenar ideias dissonantes em grupos de trabalho que tem a heterogeneidade como característica. Através da escuta sensível é possível extrair o melhor de cada componente em um grupo composto por pessoas díspares, e também tornar menos suscetível a comunicação entre os níveis operacional, tático e estratégico da organização.

Documentos, tais como conhecimentos de inteligência, planos, projetos e propostas, depois de forjados no calor da diversidade do “chão de fábrica” do órgão ou empresa, terão que escalar os degraus hierárquicos da organização para chegar às mãos da autoridade decisora e obter a aprovação. Se ao longo da escadaria organizacional o caráter inovador e audacioso de um determinado documento for limado para se adequar à configuração da instituição (CERTEAU, 1982), a diversidade que agiu como fator de qualidade nas fases iniciais deixará de existir no produto final. Assim, a gestão da diversidade que valoriza o choque de posicionamentos e melhora o resultado do trabalho deverá contar, do início ao final de sua implementação, com

um componente capaz de mesclar teses e antíteses.

O bom líder sabe ouvir, diz a máxima. Com efeito, a escuta ativa é uma habilidade da liderança do tipo participativa (DAFT, 2006), na qual o líder interage com seus subordinados para a tomada de decisões, isto é, reúne-se com os colaboradores em seus locais de trabalho e encoraja a discussão em grupo. Em organizações de Inteligência, a gestão da diversidade, um conceito que se aproxima da gestão de talentos, tem o potencial de conferir qualidade e amplitude aos produtos da Atividade; mas, de fato, diferentes pontos de vista podem tumultuar o processo de produção do conhecimento. Uma equipe de trabalho que atua em meio a posicionamentos dissonantes corre o risco de se converter em uma Torre de Babel, isto é, um local confuso e hostil, onde não é possível a comunicação (BÍBLIA SAGRADA, Gênesis 11:1-9). Estabelecer na organização frentes de ação em que profissionais com distintas experiências e habilidades são colocados lado a lado é de fato arriscado, mas pode ser implementado ao longo do tempo, de forma paulatina, com os ajustes necessários para que, enfim, essa metodologia de trabalho seja incorporada à cultura institucional. Estima-se que com o tempo a habilidade de comunicação se aperfeiçoe entre os colaboradores, que então passarão a contar com uma importante ferramenta de trabalho. A habilidade de escuta ativa, ademais, poderá se revelar valiosa também nas inúmeras ações extramuros, ou seja, nas reuniões regulares de trabalho do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), nas

ações e operações interagências e no diálogo permanente com a sociedade e com integrantes de outros Poderes da República.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Registros históricos da Atividade de Inteligência indicam que lacunas no processo de análise comprometem a prospecção de cenários por parte dos Sistemas de Inteligência. A forma enviesada, e muitas vezes inconsciente, com a qual o profissional de Inteligência percebe as informações distorce o processo de produção de conhecimentos e limita o horizonte do tomador de decisões. Os vieses cognitivos que influenciam a compreensão da realidade pelo profissional da Atividade de Inteligência surgem quando o analista se depara com muitas informações e, para processá-las prontamente, opera em seu sistema nervoso mecanismos automáticos de atalho e estratégias de simplificação, que terminam resultando em erros de avaliação. A prevalência de vieses cognitivos teria sido uma das principais falhas do Sistema de Inteligência norte-americano ao não conseguir antecipar os atentados de 11 de setembro de 2001. Erros de avaliação e a ausência empobrecedora de diferentes pontos de vista nos quadros da CIA e do FBI teriam debilitado a capacidade de construção de imagens de futuro daquelas instituições no pré-atentado. Isso teria ocorrido porque um rico acervo linguístico e simbólico relacionado ao terrorista Osama Bin Laden não foi plenamente decodificado pelos profissionais de inteligência, cujos vieses

cognitivos obliteraram a identificação de cenários. Não obstante, pesquisas recentes revelam que a principal razão para o lapso em detectar o plano de ataque do 11 de setembro seria algo que vai além da existência de vieses cognitivos entre os profissionais da Atividade de Inteligência; seria uma dificuldade que atualmente afeta diversos governos, empresas e equipes: a falta de gestão de diversidade de seus quadros.

Em razão de sua natureza biológica e social, os vieses cognitivos são inevitáveis, isto é, o conjunto de características pessoais torna difícil para o analista superar completamente o olhar tendencioso. Investir em políticas que valorizam a diversidade na composição dos times de trabalho pode revelar-se uma estratégia mais célere e profícua para a construção de um ambiente organizacional menos propício a erros de observação do que insistir em métodos para transformar as inclinações cognitivas dos agentes. O inevitável subjetivismo de quem redige um relatório de inteligência — ou de quem escreve a história — pode ser atenuado pelo atrito construtivo de ideias proporcionado pela gestão da alteridade, mas, para que essa estratégia não se converta em desordem, é necessário que seja acompanhada da real disposição individual e institucional de escutar. A escuta ativa tem o condão de alinhavar a diversidade existente em grupos de trabalho e promover a conexão entre profissionais e entre as esferas decisórias dos níveis hierárquicos, táticos e estratégicos da organização.

No mundo ultra versátil da Pós-

modernidade, a pasteurização dos ambientes de trabalho no setor público por meio da reunião de pessoas que pensam exclusivamente da mesma forma lentamente diminui a aderência das instituições junto à sociedade e seus anseios e necessidades. A sociedade é diversa, e o Poder Público deve desenvolver capacidade para dialogar com esse multifacetado universo que representa os destinatários de seus serviços. O desafio de dialogar com a diversidade, no entanto, não se restringe aos órgãos de Estado, mas também afeta as grandes empresas, as redações da imprensa, os escritórios de advocacia e mesmo as organizações militares e religiosas que, sem capacidade de escutar, acabam reproduzindo os pontos cegos responsáveis pela própria vulnerabilidade. Em empresas de vanguarda, conquistar a combinação adequada de diversidade em grupos de trabalho, assegurando a escuta ativa, é uma tarefa que gera turbulências. Adotá-la é certamente mais difícil do que reunir colaboradores lisonjeiros especializados em ecoar opiniões apenas para agradar as cadeias hierárquicas. Mesmo sendo uma missão árdua, a adoção da gestão da diversidade e da escuta ativa em agências de Inteligência pode revelar-se uma estratégia eficaz para ampliar o debate, reduzir a tensão organizacional e suscitar novos cenários prospectivos. É uma missão verdadeiramente disruptiva e ao mesmo tempo necessária para fazer frente aos desafios impostos por um mundo complexo e em constante transformação.

REFERÊNCIAS

O *ALCORÃO SAGRADO*. LCC Publicações Eletrônicas. Centro Cultural Beneficente Árabe Islâmico de Foz do Iguaçu, 2019.

AMBROS, Christiano; LODETTI, Daniel. *Vieses Cognitivos na Atividade de Inteligência: Conceitos, Categorias e Métodos de Mitigação*. Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: Abin, n. 14, dez. 2019.

BÍBLIA SAGRADA. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 1997.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete Segurança Institucional. *Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência*. fundamentos doutrinários. Brasília: Abin, 2016.

CERTEAU, Michel de. *A Escrita da História*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1982.

COUTINHO, L. R. S. *Diversidade nas Organizações Brasileiras - Um exercício de crítica do conceito e da prática através da desconstrução*. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - IBMEC, Rio de Janeiro, 2006.

COVEY, Stephen R. *Os 7 hábitos das pessoas altamente eficazes*. 52. ed. Rio de Janeiro: Best Seller, 2015.

DAFI, Richard L. *Administração*. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

DRUKER, Peter F. *O gerente eficaz*. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1990.

FLEURY, Maria Tereza L. *Gerenciando a diversidade cultural: experiências de empresas brasileiras*. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 40, n. 3, p. 18-25, jul./set. 2000.

HEGGHAMMER, Thomas. *Jihadi Culture: the art and social practices of militant islamists*. Cambridge University Press, 2017.

HORWITZ, Sujin K.; HORWITZ, Irwin B. *The effects of team diversity on team outcomes: a meta-analytic review of team demography*. Journal of Management, v. 33, n. 6, dec. 2007.

JONES, Milo; SILBERZAHN, Philippe. *Constructing Cassandra - reframing Intelligence failure at the CIA, 1947–2001*. Stanford University Press, 2013.

JONES, Milo; SILBERZAHN, Philippe. What a Caveman Can Teach You About Strategy? *Forbes*. 4 set. 2012. Disponível em: <https://www.forbes.com/>

sites/silberzahnjones/2012/09/04/what-a-caveman-can-teach-you-about-strategy/#2c9c928070c4. Acesso em: 19 out. 2020.

MENDES, Rodrigo Hübner. *Diversidade Humana nas Organizações*: entre a teoria acadêmica e a prática empresarial. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV), 2005.

ROBBINS, Stephen. P.; JUDGE. Timothy. A.; SOBRAL, Filipe. *Comportamento Organizacional*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

ROGERS, Carl R.; FARSON, Richard Evans. *Active Listening*. Paperback, 2015.

SHENON, Philip. *A Comissão*: a história sem censura da investigação sobre o 11 de setembro. Larousse, 2008.

SYED, Matthew. *Rebel Ideas*: the power of diverse thinking. Hodder & Stoughton, 2020.

WITHERS, Alice. What is talent management and why is it important? *Training Journal*. Disponível em: <https://www.trainingjournal.com/blog/what-talent-management-and-why-it-important>. Acesso em: 19 out. 2020.

ZENKO, Micah. The coronavirus is the worst intelligence failure in US history. *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/29/the-coronavirus-is-the-worst-intelligence-failure-in-us-history>. Acesso em: 19 out. 2020.

DIVERSIDADE E ESCUTA ATIVA EM AGÊNCIAS DE INTELIGÊNCIA

Artigo recebido em 08/06/2020

Aprovado em 08/09/2020



MODELO DE GESTÃO TÁTICO-OPERACIONAL DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: UMA ABORDAGEM SISTÊMICA BASEADA EM REDES E TIMES MULTIDISCIPLINARES

Thiago Araújo *

Resumo

Este trabalho aborda a gestão da Atividade de Inteligência à luz dos desafios impostos pela velocidade da informação e pela complexidade dos fenômenos e dos contextos que envolvem a atuação da Inteligência no mundo moderno. O objetivo proposto é analisar conceitos, princípios, métodos e processos relacionados à produção de conhecimentos, à estrutura organizacional e à gestão da Atividade de Inteligência em nível tático-operacional no contexto da hiperinformação (big-data) e da complexidade. A correta compreensão de como cenários e objetos da Inteligência se manifestam, bem como organizações, profissionais, usuários, processos, métodos e produtos se relacionam, conduzem à proposição de uma metodologia de gestão de casos, baseada em métodos ágeis, e de uma estrutura organizacional híbrida, baseada no modelo de organização hipertexto. Conclui que a gestão da Atividade de Inteligência não pode ser pensada como um processo linear e reducionista, mas considera as diversas dimensões que a envolvem e que a reportam a uma estrutura orgânica, executada por agentes operacionais, analistas e usuários em processos complexos, interconexos e multidisciplinares, o que exige múltiplos papéis a serem desempenhados pelos gestores e profissionais de Inteligência.

Palavras-chaves: gestão da Atividade de Inteligência; Gestão de Casos; Estrutura Organizacional de Inteligência.

INTELLIGENCE TACTICAL/OPERATIONAL MANAGEMENT MODEL: A SYSTEMIC APPROACH BASED ON NETWORKING AND MULTIDISCIPLINARY TEAMS

Abstract

This article discusses Intelligence management through the prism of the many challenges imposed by information speed and the complexity of phenomena and contexts surrounding the craft of Intelligence in the modern world. It aims at analyzing concepts, principles, methods and processes related to the production of knowledge, organizational structures and Intelligence management at the tactical/operational level, in a context dominated by complexity and excess of information (big-data). A correct comprehension of how scenarios and assets manifest themselves, as well as of how organizations, professionals, users, processes, methods and products relate with each other, lead us to propose a case-management methodology inspired by agile principles, as well as a hybrid organizational structure based on the so-called hypertext organization model. At last, it concludes that Intelligence management cannot be seen in a reductionist, linear fashion, but should rather take into consideration all aspects pointing to a more organic structure, built by operational agents, intelligence analysts and clients in an increasing interconnected, multidisciplinary manner.

Keywords: *intelligence management, case management, organizational structure for intelligence.*

* Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência, bacharel em Direito e especialista em Gestão do Conhecimento.

MODELO DE GESTIÓN TÁCTICA-OPERATIVA DE INTELIGENCIA: UN ENFOQUE SISTÉMICO BASADO EN REDES Y EQUIPOS MULTIDISCIPLINARES

Resumen

Este artículo analiza la gestión de la inteligencia a través del prisma de los retos que impone y la complejidad de los fenómenos y contextos que involucran la actuación de la Inteligencia en el mundo moderno. Tiene como objetivo analizar conceptos, principios, métodos y procesos relacionados con la producción de conocimiento, las estructuras organizacionales y la gestión de la Inteligencia a nivel táctico-operativo, en el contexto dominado por la complejidad y el exceso de información (big-data). La correcta comprensión de cómo se manifiestan los escenarios y activos, así como de cómo se relacionan organizaciones, profesionales, usuarios, procesos, métodos y productos, nos lleva a proponer una metodología de gestión de casos inspirada en principios ágiles, así como una estructura organizativa híbrida, basada en el modelo organizativo de hipertexto. Concluye que la gestión de Inteligencia no puede como un proceso lineal y reduccionista, sino que debe considerar las diversas dimensiones que la involucran y que la reportan a una estructura orgánica, realizada por agentes operativos, analistas de inteligencia y clientes de una manera cada vez más interconectada y multidisciplinar.

Palabras clave: *gestión de inteligencia, gestión de casos, estructura organizativa para la inteligencia.*

INTRODUÇÃO

Desde o surgimento da indústria, o desenvolvimento da tecnologia determinou pontos de inflexão na história que transformaram os modelos de gestão e as relações de trabalho. Os principais desafios que as organizações têm enfrentado no início deste século para manterem-se atualizadas e competitivas são quebrar paradigmas e práticas ortodoxas de gestão que marcaram o século XX e implantar novos métodos gerenciais para adequarem-se ao que se convencionou chamar de “era do conhecimento” ou “período pós-industrial”. Empresas passaram a substituir gradativamente a hierarquia administrativa por redes internas, interligando pessoas, favorecendo equipes de trabalho em detrimento do esquema matricial tradicional e valorizando atributos humanos considerados essenciais para se obter sucesso no mundo moderno, como motivação, adaptabilidade, resiliência, visão sistêmica e engajamento (HAMEL, 2007).

Organizações que desenvolvem atividade de Inteligência no Brasil são igualmente passivas dos mesmos desafios de modernização impostos ao setor privado. Esses desafios tornam-se ainda mais sensíveis na medida em que o principal produto da Inteligência, o conhecimento, que serve a tomadas de decisão em alto nível, está intimamente relacionado à *commodity* determinante da era pós-digital: a informação.

Conhecimento estratégico e oportuno

sempre foi reconhecido como elemento fundamental e imprescindível para a tomada de decisões governamentais e o alcance de vantagens competitivas. Conforme dinâmicas de riqueza e poder evoluem no tempo e impactam interesses políticos e demandas decisórias, os métodos de obtenção e análise de dados e, conseqüentemente, a gestão da Atividade de Inteligência (AI), adequam-se às novas necessidades dos governantes e demais usuários. Essas mudanças na forma como se conduz a Inteligência seguem o fluxo na história, impostas pelos desafios e ameaças concretas à segurança do Estado, como também pelas inovações tecnológicas¹.

A experiência das forças conjuntas estadunidenses nas guerras do Afeganistão (2001 – 2003) e Iraque (2003 – 2008) ao longo das últimas duas décadas tem sido apontada por diversos autores como exemplo de adaptabilidade da Inteligência, quando barreiras institucionais e culturais tiveram de ser superadas para darem lugar à inovação gerencial, fator determinante para o êxito das missões de alta complexidade executadas nesse período (LAMB e MUNSING, 2011; McCHRISTAL, 2015; CLARK, 2016; SUNTHERLAND, 2016; LAWRENCE, 2016; PAULA, 2016). A evolução gerencial estudada por esses autores indica uma progressiva migração do modelo convencional de comando e controle, passando pelo modelo de forças-tarefas (FT) formais de várias agências, até o modelo totalmente baseado em rede, com gestão colaborativa, multidisciplinar e

1 Sobre as transformações das ações e do *modus operandi* da Inteligência no fluxo da história, sugere-se ver quadros apresentados nos trabalhos de Waltz (2003), Treverton (2016), Biltgen e Ryan (2016).

descentralizada².

Considerando-se a enorme disponibilidade, diversidade de meios e velocidade de tráfego de informações que caracterizam o momento atual, envolvendo contextos cada vez mais dinâmicos, complexos e interdisciplinares, a exclusividade do acesso a dados já não é o maior trunfo de sucesso da Inteligência. A superioridade estratégica da Inteligência neste século depende cada vez mais da capacidade de seus profissionais em selecionar e processar rapidamente dados que estão disponíveis a todos, gerar significado e entregar ao usuário conhecimento oportuno e relevante para a tomada de decisões (WALTZ 2003; MCCHRYSTAL, 2015; SYMON e TARAPORE, 2015). Isso requer, além de grande poder de processamento e de capacidade cognitiva para subsidiar decisões rápidas e complexas, modelos adequados e eficientes de gestão da Atividade de Inteligência. Nesse sentido, falhas de Inteligência, que, na história são geralmente creditadas a erros de análise, incapacidade de processamento ou falta de compartilhamento, poderão, cada vez mais, vir a serem resultados de processos gerenciais não adaptados ao mundo contemporâneo.

Considerando-se esses aspectos iniciais, este trabalho pretende, com foco propositivo, abordar a estrutura organizacional e a

gestão da Atividade de Inteligência no contexto da hiperinformação (*big-data*) e da complexidade que caracterizam o mundo moderno.

GESTÃO DA AI – INTEGRANDO PROFISSIONAIS, PRODUTOS E USUÁRIOS

A gestão da Atividade de Inteligência pode ser definida como o conjunto de ações que integra, coordena e direciona pessoas, recursos, estruturas e processos para a produção de conhecimentos e a assessoria ao processo decisório. Ela é desenvolvida no âmbito de um órgão de Inteligência, força-tarefa de Inteligência (FTI) ou centros integrados de Inteligência, nos níveis estratégico, tático e operacional.

O nível estratégico de gestão direciona e monitora uma estrutura organizacional de Inteligência, buscando harmonização dessa organização com diretrizes de alto nível (governança externa). A gestão tática, por sua vez, coordena a execução dos processos produtivos finalísticos e de apoio, estes executados pela gestão operacional (PAULA, 2016).

A gestão em nível tático-operacional da Atividade de Inteligência, portanto, envolve um conjunto de atividades relacionadas à coordenação e à execução

2 O modelo de gestão baseado em redes durante a guerra do Iraque tornou-se padrão de eficiência até 2008, quando circunstâncias locais e a alta evidência dada a esse modelo levaram a seu progressivo declínio e as instituições pararam de contribuir com o fornecimento de agentes capacitados (LAMB e MUNSING, 2011). Sobre isso, Suntherland (2016) associa a extinção do modelo de FT com as dificuldades de gestores em permitir que seus recursos sejam alocados em outras equipes e em abrir mão de seu "microgerenciamento e controle direto", atribuindo ao caso específico "interesses departamentais provincianos e preocupações dos gerentes médios com as próprias carreiras".

de rotinas e processos, bem como a aplicação de metodologias com foco na produção e na proteção de conhecimentos, envolvendo tanto os ramos da Inteligência e Contrainteligência, como as Operações de Inteligência.

Há várias formas de uma agência de Inteligência estruturar-se para trabalhar com esses dois ramos, nos três níveis de gestão. Na gestão de nível tático e operacional, as divisões e subdivisões são geralmente estabelecidas tendo em vista a função a que se destina a unidade organizacional (inteligência de sinais, análise de fonte abertas etc.) ou temática (contraterrorismo, contraespionagem, organizações criminosas transnacionais etc.).

Um dos principais modelos de divisão e subdivisão de setores em uma organização de Inteligência é com base no tipo de Inteligência desenvolvida (produto), conforme as diferentes finalidades do conhecimento e a necessidade de cada tipo de usuário. Essas “categorias de conhecimento”³, conforme sua necessidade de utilização, são classificadas na doutrina nacional e estrangeira de diferentes formas⁴. Para fins deste ensaio, entretanto, como mecanismo didático mais apropriado para a análise de processos de gestão e conforme práticas mais contemporâneas

da AI, serão tratadas aqui três dimensões práticas da Atividade de Inteligência, que definem a forma de integração profissional de Inteligência – produto – cliente: “inteligência estratégica”, “inteligência tática” e “inteligência corrente”.

A inteligência estratégica foca na produção de conhecimentos para assessorar a formulação de políticas de governo e a definição de diretrizes estratégicas dela decorrentes⁵, enquanto a inteligência corrente busca reportar, com maior brevidade, fatos e situações que necessitam de atenção imediata da autoridade decisória. Embora ambas possam atender a decisões governamentais de alto nível, a inteligência estratégica requer processo analítico mais elaborado, seguindo metodologia específica e técnicas acessórias que normalmente exigem maior tempo de produção e dedicação mais exclusiva do analista (CLARK, 2016). Geralmente, envolve contextos mais estáticos e com maior grau de previsibilidade, o que possibilita um trabalho de análise mais metódico. Já a inteligência corrente pressupõe, por parte do analista, agilidade na obtenção e na seleção de dados, visão sistêmica e clara percepção de cenários atuais que interessam ao poder decisório, sendo um trabalho de análise rápida e dinâmica.

A inteligência tática, por sua vez, trabalha

3 A Doutrina Nacional de Inteligência (p. 59) diferencia “tipos” de conhecimento (informe, informação, apreciação e estimativa) de “categorias de conhecimento” conforme suas utilização e abrangência.

4 A Doutrina Nacional de Inteligência utiliza para esse tipo de classificação os termos “estratégico”, “tático” e “operacional”, dependendo das instâncias de governança e gestão que o conhecimento atenda. Já a doutrina estadunidense utiliza os mesmos termos aplicando conceitos diferentes conforme seu uso no campo da Inteligência de Estado, militar ou de segurança pública, acrescentando ainda as categorias de “indicadores e alertas” (I&W – Indications and Warnings) e “Inteligência Corrente” (CLARK, 2016).

5 Doutrina Nacional de Inteligência (p. 59).

a produção de conhecimentos táticos e operacionais para identificação, avaliação e definição de estratégias sobre alvos (pessoas, organizações ou grupos), conjunturas nas quais estão inseridos e redes de relacionamento que estejam associadas a alguma ameaça acompanhada pela AI. Geralmente, envolve contextos mais dinâmicos, imprevisíveis e complexos, com cenários que se alteram constantemente por estarem submetidos à influência de múltiplos fatores⁶. Por isso, demanda trabalho colaborativo e multidisciplinar, envolvendo gestão compartilhada, comunicação e interação constante entre analistas e grupos operacionais e entre equipes de diferentes órgãos, além dos usuários⁷.

Embora as dinâmicas de trabalho nessas três dimensões sejam distintas, demandando perfil profissional, rotinas e processos diferenciados, normalmente, o processo de produção de conhecimentos compartilha a mesma doutrina e o mesmo

modelo gerencial. Independentemente das diferenças, entretanto, essas dimensões não apenas são complementares como completamente simbióticas, na medida em que o produto de uma subsidia o trabalho da outra e vice-versa, e cada vez mais lidam com uma miríade de temas interconexos.

Já os usuários (autoridades decisórias) englobam tanto os que utilizam conhecimentos na tomada de decisões operacionais diárias até o governante máximo de uma nação (WALTZ, 2003; CLARK, 2016). Considerando-se a dinâmica atual e a interdisciplinaridade dos temas tratados pela Inteligência, cada vez mais, os órgãos de Inteligência produzem conhecimentos para atender mais de um usuário ao mesmo tempo sobre um mesmo assunto⁸.

Assim, a gestão da Atividade de Inteligência envolve, ao mesmo tempo e em torno de um mesmo trabalho, diversos profissionais (gestores, analistas e operacionais) com

6 A inteligência tática, diferentemente da estratégica e da corrente, também pode ser ativa, no sentido de que pode gerar, como consequência de seu processo analítico, ações operacionais que alteram a realidade relacionada ao contexto ou objeto da análise, seja por iniciativa da própria Inteligência ou por ações operacionais de outros órgãos usuários do conhecimento produzido (órgão policial e outros). Por exemplo, uma ação preventiva pode intervir em grupo de discussão virtual extremista de forma a desestimular eventuais processos de radicalização.

7 É importante destacar que, apesar de completamente relacionados, essas três dimensões da Inteligência não se confundem com os níveis de gestão da AI abordados anteriormente. Estes dizem respeito ao aspecto gerencial da Atividade, enquanto aqueles, à dinâmica de produção conforme categoria de conhecimento e necessidade do usuário. Assim, por exemplo, gestores que atuam em nível estratégico devem definir estratégias e planos de trabalho, que serão coordenados e executados pelos níveis gerenciais táticos e operacionais, para garantir que as unidades produzam conhecimentos, sejam correntes, táticos ou estratégicos, conforme as diretrizes estabelecidas na Política de Inteligência e a necessidade dos usuários.

8 Com a dinâmica do mundo moderno, devido à velocidade com que informações imprecisas demandam decisões imediata, Inteligência corrente tem sido cada vez mais requerida pelos governantes em detrimento da Inteligência estratégica (SYMON e TARAPORE, 2015; HULNICK, 2014; CLARK, 2016; JOHNSTON, 2005). Da mesma forma, conhecimento tático-operacional, que primariamente serve como subsídio à produção de conhecimentos estratégicos, também tem sido cada vez mais requisitado no contexto de processos decisórios em função do grau de complexidade e velocidade de repercussão que envolvem as ameaças contemporâneas, muitas vezes, levando a necessidade decisória de nível tático-operacional ao topo da cadeia hierárquica.

características e habilidades variadas, que podem estar atuando em setores diferentes de uma mesma estrutura organizacional ou de órgãos diferentes. Portanto, deve ser uma atividade técnica, com métodos igualmente complexos que espelhem a dinâmica complexa e rápida que caracteriza a sociedade do conhecimento, integrando profissionais e clientes num contexto sistêmico de produção.

O OBJETO DA INTELIGÊNCIA E A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS SOB UMA PERSPECTIVA SISTÊMICA

Os avanços da tecnologia da informação nas últimas décadas não só evidenciaram a complexidade com que os fenômenos se manifestam, mas aproximaram e conectaram ainda mais, e em altíssima velocidade, contextos antes compreendidos separadamente, mudando a forma como as pessoas se relacionam e percebem o mundo. Esse fato tem evidenciado um conjunto de teorias consolidadas ao longo do século XX, envolvendo diferentes áreas do conhecimento, tratadas por alguns autores como “teorias do pensamento sistêmico”. São modelos teóricos que, em contraponto ao pensamento cartesiano, mecanicista e reducionista, têm em comum a análise de aspectos qualitativos com foco no todo (e não em suas partes), em contextos, padrões hierárquicos e sistemas adaptativos, trabalhando conceitos relacionados à complexidade, não-linearidade e redes de relacionamentos (CAPRA, 2014).

No âmbito da Inteligência, as

transformações recentes pedem uma reflexão sobre a forma como diferentes conceitos e princípios são compreendidos, principalmente os relacionados aos objetos da análise e ao processo de produção de conhecimentos, que, por sua vez, impactam na definição de métodos de produção e modelos de gestão a serem empregados na AI.

Os objetos da análise, ou seja, coisas e eventos (contextos, conjunturas, indivíduos, organizações etc.) relacionados às diferentes temáticas acompanhadas pela AI, sob a perspectiva do pensamento sistêmico, devem ser tratados como fenômenos (ou sistemas) estruturados em rede. Não são entidades isoladas, mas integrantes de processos em múltiplas dimensões, que compõem cenários cada vez mais dinâmicos, complexos e interdisciplinares, devendo ser compreendidos como partes de uma rede de relacionamentos que se comportam como sistemas auto-organizáveis e adaptativos. Nesse sentido, a compreensão do todo —padrões comportamentais, hierárquicos e cíclicos de relacionamentos — pode ser mais importante para o processo analítico do que a de seus componentes individuais, uma vez que a compreensão de suas partes não leva necessariamente à compreensão do todo; o todo é mais do que a soma de suas partes.

Outra abordagem baseada na percepção sistêmica do objeto é que sendo este uma rede de relacionamentos, por sua vez inserido em outras redes complexas, a descrição do objeto pelo observador pode ser apenas aproximada, uma vez que

é impossível conhecer todos os parâmetros que o definem. Assim, o conhecimento é um processo qualitativo, subjetivo e sempre aproximado; não é possível entender um objeto isolando-o de seu contexto, sob o risco de ser este um processo arbitrário: diferentes observadores tratariam o objeto de diferentes formas (CAPRA, 2014).

Essa perspectiva subjetiva do conhecimento gera três importantes implicações para a AI. A primeira é que, sendo o conhecimento um processo limitado a uma aproximação da verdade, uma vez que nunca se alcança a correspondência perfeita entre descrição e objeto, interessa que sua produção seja um processo institucional e não individual, em que as representações e modelos analíticos que descrevem o objeto sejam construídos coletivamente e com o maior uso de ferramentas (ou métodos) de validação que possam inibir vieses cognitivos. A segunda implicação, derivada da primeira, é que o conhecimento enquanto produto coletivo aproximado deveria não apenas refletir o estado de certeza ou opinião de um analista, como também possibilitar representações de proximidade (probabilísticas)⁹. A terceira é que a produção de conhecimentos deve ser um processo construtivo, adaptativo e não-linear (igualmente complexo), que espelhe o modelo cognitivo natural da mente humana. O processo cognitivo

natural não funciona de forma linear, mas alterna constantemente entre as diferentes partes do problema, entre a recepção e interpretação de estímulos e processos racionais, em um ciclo constante de *feedbacks*.

O objeto sob análise, portanto, é ponto focal na determinação de como o processo analítico será conduzido, ou seja, a metodologia de produção de conhecimentos e a gestão de casos.

METODOLOGIA. A produção de conhecimentos de Inteligência, por sua vez, é processo elaborado segundo critérios específicos que se baseiam no método científico¹⁰. Apesar de apresentar pequenas variações de nomenclaturas e sequências nas diferentes doutrinas, em geral, é composto por etapas lineares, que aqui serão denominadas Ciclo de Produção (CP)¹¹.

Na prática cotidiana da AI e na literatura especializada, o CP recebe inúmeras críticas por ser considerado um processo individual, que não favorece a comunicação entre as partes interessadas na produção de conhecimentos, além de ser muito suscetível a falhas, inadequado aos tempos modernos e pouco aplicado na prática (CLARK, 2016; JOHNSTON, 2005;

9 Sobre elementos epistemológicos do conhecimento, ver Doutrina Nacional de Inteligência (p. 50-57).

10 A metodologia de produção de conhecimentos direciona o trabalho do oficial de Inteligência e estabelece diretrizes para o correto julgamento do conteúdo e das fontes dos dados coletados. Nesse sentido, é processo essencial a ser executado pelo analista de Inteligência, uma vez que fornece critérios metodológicos para a validação do conhecimento produzido

11 O CP é parte do macroprocesso “Ciclo da Inteligência” (CI), que envolve o conjunto de procedimentos de um órgão de Inteligência para atendimento a uma política de Inteligência (Doutrina Nacional de Inteligência, p. 37). Na literatura estrangeira, o termo Ciclo de Inteligência é utilizado tanto para designar a metodologia de produção, com suas cinco fases, como o macroprocesso referido acima.

HULNICK, 2006). Conforme argumenta Clark (2016), o CP estabelece, a partir de uma pergunta pré-definida, um processo sequencial, ordenado e linear que, apesar de eficiente para resolver problemas simples, é inadequado quando se trata de problemas complexos e obscurece o modelo cognitivo padrão da mente humana¹². Nesse sentido, vários outros métodos não-lineares de produção de conhecimentos têm surgido na última década, em especial na comunidade de Inteligência estadunidense, como forma de suprimir as deficiências comumente apontadas no modelo clássico (CLARK, 2016; TROPOTEI, 2018; SYMON e TARAPORE, 2015; JOHNSTON, 2005; BILTGEN E RYAN, 2016; HULNICK, 2014; LAWRENCE, 2016)¹³. Esses métodos, em geral, são mais dinâmicos e interativos, com foco na interpretação de alvos (*target*) complexos. Buscam favorecer a comunicação e o compartilhamento de dados entre as partes envolvidas e interessadas na produção (analistas, operacionais, técnicos etc.) e usuários, fomentando trabalhos em equipes multidisciplinares, seja no âmbito de um órgão ou uma força-tarefa.

No Ciclo de Inteligência, a produção de conhecimento que será formalizado e difundido pelo órgão de Inteligência para atender diferentes usuários não é um

processo que se encerra em si mesmo, mas compõe um macroprocesso gerencial envolvendo diversos atores em trabalho contínuo, sistemático e retroalimentado de produção de conhecimentos sobre um objeto-alvo.

Assim, a maioria dos novos métodos propostos na doutrina estrangeira para substituir o modelo tradicional de metodologia de produção de conhecimentos são, na verdade, modelos de gestão, que envolvem o macroprocesso de produção de conhecimentos aplicados por um grupo de Inteligência, seja unidade organizacional ou força-tarefa.

GESTÃO ÁGIL DA AI: CASOS, PROJETOS E COMPLEXIDADE

Os processos relacionados ao acompanhamento de um objeto podem variar bastante conforme a natureza e o grau de complexidade desse objeto e o tipo de Inteligência demandada: corrente, tática ou estratégica. Situações complexas de acompanhamento podem envolver múltiplos processos em torno de um objetivo único, qual seja, responder a um problema relacionado ao objeto. Para fins deste trabalho, esse conjunto de processos cuja dinâmica de trabalho pode

12 A maior parte das críticas relacionadas ao CP, entretanto, diz respeito à forma como o método é compreendido e aplicado, sob uma perspectiva cartesiana. Apesar de ser representado didaticamente como um processo linear e individual, o CP é um guia de aplicação metodológica para utilização do analista no ato da produção específica sob demanda, nada impedindo que seja desenvolvido em processos cíclicos, alternados e mais dinâmicos.

13 É perceptível uma evolução metodológica na doutrina americana do método tradicional focado em processo linear, para modelos matriciais – *Matrix Model* (HULNICK, 2014) e *True Intelligence Cycle* (TROPOTEI, 2018); posteriormente os centrados no alvo sob análise – *target-centric* (CLARK, 2016) e *object-based production* aos mais recentemente focados na atividade comportamental de contextos *network-centric collaboration* e *activity-based Intelligence* (BILTGEN E RYAN, 2016; LAWRENCE, 2016).

envolver certo grau de complexidade será denominado “caso”, e a condução dos processos relacionados a um caso, “gestão de caso”, sob responsabilidade de um “time de caso”. Os resultados dessa atividade tanto podem ser produtos (conhecimentos), serviços (assessoria decisória ou suporte à proteção de conhecimentos) ou ações (quando envolver operações que alteram a realidade relacionada ao contexto ou ao objeto da análise)¹⁴.

As atividades de gestão nos níveis tático (coordenação) e operacional (execução) estão geralmente relacionadas a um esforço temporário, individual ou coletivo, para entrega de um produto, serviço ou resultado esperado, com início e término definidos. Na disciplina de Administração, esses elementos compõem a definição clássica de projetos. Assim, a gestão da AI está intimamente relacionada com o Gerenciamento de Projetos, como também (e por motivos óbvios) com a disciplina de Gestão de Conhecimentos, podendo nelas buscar referencial teórico e prático. Nesse sentido, por analogia, pode-se considerar que uma organização de Inteligência seria uma Organização Baseada em Projetos, ou “PBO” (*Project-based organization*), ou seja, organização que atua majoritariamente com projetos ou em que os projetos desempenham importante papel estratégico em sua atividade produtiva (PEMSEL, 2012).

Pode-se, assim, traçar um paralelo entre o Ciclo de Produção de conhecimentos em seu modelo clássico e as metodologias

tradicionais de gerenciamento de projetos. Essas metodologias são geralmente estruturadas em cascata: pressupõem um ponto inicial, com definição de assunto e partes interessadas (usuários), a partir do qual se planeja o trabalho, define-se as necessidades (escopo e requisitos), prazos, sequência de atividades etc., seguindo para a fase de execução e mobilização dos recursos até seu encerramento (com a entrega do conhecimento formalizado). Ou seja, expressam um determinismo caracterizado pelo cumprimento ordenado de um conjunto de etapas sequenciais previamente planejadas para entregar um resultado esperado previamente definido no escopo (SILVA e MELO, 2016).

Tal como ocorreu com o CP, já no final do século XX as metodologias tradicionais de gerenciamento de projetos em cascata passaram a enfrentar questionamentos quanto a sua eficiência quando aplicadas a contextos não-lineares, dinâmicos e complexos (SILVA e MELO, 2016). Novas teorias e modelos de gestão de projetos passaram, assim, a ser desenvolvidos, com destaque para teorias, princípios, ferramentas e técnicas que levam o nome de “Gerenciamento Ágil de Projetos”. Instituições privadas e públicas (estas ainda de forma incipiente) passaram a empregar métodos ágeis, adequando os processos gerenciais tradicionais ao dinamismo e à adaptabilidade necessários ao mundo moderno.

Muito utilizado no contexto de métodos ágeis, o *framework* Cynefin, criado por Snowden e Boone em 2007, é um modelo

14 Sobre Inteligência ativa, ver nota de rodapé nº 13

conceitual com o propósito de auxiliar líderes na compreensão de cenários e tomadas de decisão. Estabelece, baseado nas relações de causa e efeito, ordem e previsibilidade neles identificados, quatro tipos de cenários (ou sistemas): simples, complicado, complexo e caótico, e as respectivas abordagens para tomadas de decisões e resolução de problemas.

Casos simples e complicados seriam aqueles cujos cenários apresentam maior ordem e previsibilidade em suas relações de causa e efeito. Cenários complicados se diferem dos simples pois as soluções para os problemas que os envolvem não estão aparentes e requerem uma análise técnica mais criteriosa. Neste caso, o contexto deve ser primeiramente compreendido, depois analisado, para se definir a melhor resposta (solução).

Cenários complexos são aqueles em que há pouco conhecimento sobre os fatores que o influenciam e as relações entre causa e efeito são imprevisíveis, exigindo da equipe de projeto (ou caso) adaptabilidade na gestão e na resolução de problemas. Já em cenários caóticos, típicos em situações de crise, domina a imprevisibilidade, o que requer da equipe de caso alta capacidade de resiliência. Nesse tipo de contexto, o ambiente deve primeiramente ser compreendido, depois analisado, para se definir a melhor resposta (solução). Assim, contextos complexos exigem que a equipe tome medidas iniciais para examinar o objeto, para que dele façam emergir padrões comportamentais que viabilizem a definição de respostas (SNOWDEN e BOONE, 2007).

Os modelos de gestão de projetos estruturados em cascata funcionam bem em domínios simples e complicados, cujos contextos são previsíveis e os prazos para respostas são maiores. Já os modelos ágeis foram desenvolvidos para contextos complexos, não-ordenados e dinâmicos, que demandam abordagem empírica e adaptativa.

Igualmente, os casos de Inteligência podem envolver os quatro tipos de cenários do modelo Cynefin. Cenários simples e complicados podem caracterizar, por exemplo, uma produção de conhecimentos de Inteligência estratégica que envolva faixa de tempo e prazo de produção mais extensos, cujos objetos podem ser tratados sob uma perspectiva mais estática e linear, implicando na adoção do CP em toda sua sequência e extensão. Um método de produção linear, entretanto, tal qual ocorre com os modelos tradicionais de gerenciamento de projetos, não é adequado para atender à maioria dos objetos de análise que envolvem a AI na atualidade, cujos cenários são complexos, dinâmicos e interdisciplinares, sobre os quais os conhecimentos produzidos rapidamente perdem seu valor, pois os contextos envolvidos mudam constantemente.

Assim, princípios e métodos ágeis de gestão de projetos podem ser plenamente utilizados como base metodológica para a macrogestão de casos, considerando as semelhanças de requisitos e sua aplicabilidade. Além disso, englobam praticamente todos os princípios de gestão tratados ao longo deste trabalho e muito se assemelham às novas metodologias

(macroprocessos) observadas em doutrinas de Inteligência estrangeira (tratadas na seção anterior) para atender cenários complexos.

MODELO DE GESTÃO TÁTICO-OPERACIONAL DA AI: MÉTODO, ESTRUTURA E PAPEL DOS GESTORES

A experiência estadunidense na guerra do Iraque, mencionada na introdução deste trabalho, é exemplo de como estruturas, métodos e modelos de gestão devem ser coerentes com a realidade em torno da qual se manifestam os temas e objetos tratados pela Inteligência. Novas abordagens gerenciais, que espelham os princípios e métodos aqui apresentados, foram determinantes para o alcance de superioridade informacional e êxito das FT estadunidenses na guerra (McCHRYSTAL, 2015). Posteriormente, a comunidade de Inteligência estadunidense passou a aplicar modelos gerenciais que valorizavam a interação sistemática entre os vários atores no processo de produção de conhecimentos, com migração progressiva de culturas tradicionais baseadas em hierarquias para a atuação em rede (CLARK, 2016)¹⁵.

O conjunto de princípios estudados até aqui possibilita definir um modelo de gestão em nível tático-operacional mais adequado para atender demandas

de produção envolvendo contextos complexos, que tanto caracterizam os temas de interesse da AI na atualidade.

Sistemas de trabalho com base em métodos ágeis foram criados para atuar em consonância com o contexto que o envolvem, ou seja, como sistemas adaptativos complexos¹⁶. A gestão operacional da AI envolvendo contextos complexos deve trabalhar o conjunto de produção de forma integrada e construtiva, considerando múltiplos temas interconectados e os diferentes níveis de produção envolvidos (corrente, tático e estratégico).

A partir do que foi analisado, para que esse modelo seja eficiente, eficaz e efetivo em contextos dinâmicos e complexos, alguns princípios que replicam a complexidade desses ambientes devem ser considerados:

- trabalho descentralizado em equipes multidisciplinares e estruturadas em redes, que envolvam numa mesma dinâmica de trabalho, diferentes temas correlatos sob diferentes abordagens (corrente, tático e estratégica);
- capacidade de respostas rápidas a mudanças (resiliência) e adaptabilidade;
- foco no compartilhamento e na

¹⁵Os mais recentes modelos analíticos da Inteligência de defesa estadunidense, "*object-based production*" e "*activity-based intelligence*", são derivados da experiência na guerra do Iraque (LAWRENCE, 2016; BILTGEM e RYAN, 2016; SYMON e TARAPORE, 2015).

¹⁶Segundo Sabbah (2013, p. 31) são sistemas com características de auto-organização, alta adaptabilidade, sensibilidade a *feedback* e emergência de padrões de comportamentos a partir das interações entre seus agentes.

comunicação entre membros de equipes e interessados (*stakeholders*) e destes com os usuários;

- dinâmicas de trabalho baseadas em times pequenos e auto-organizáveis, que trabalhem focados em atingir metas previamente acordadas;
- gradativa autonomia decisória de lideranças operacionais (conforme a maturidade dos membros);
- gestores funcionais focados mais no controle dos processos e métodos empregados e na excelência do produto do que em aspectos burocráticos e quantitativos;
- respostas rápidas a demandas, produção gradativa e processos dinâmicos de *feedbacks*.

Um modelo de gestão em nível operacional e tático, portanto, requer metodologia específica e coerente com o contexto de complexidade no qual está inserido.

METODOLOGIA DE GESTÃO DE CASOS. A metodologia de gestão de casos (MGC) aqui sugerida baseia-se na abordagem sistêmica de objetos e contextos que envolvem a AI, nas metodologias de produção de conhecimentos mais recentes da doutrina estrangeira e nos métodos ágeis de gestão de projetos, em especial, o mais amplamente aplicado entre eles, o *framework SCRUM*.

A gestão de um caso de Inteligência inicia-se com uma demanda específica

do usuário ou para atender diretrizes estabelecidas em planos de Inteligência. Um time multidisciplinar de especialistas, então, é formado pelo gestor selecionado para o caso (GC) para resolver o problema de Inteligência, ou seja, alguma necessidade de produto (conhecimentos), assessoria ou ação relacionada às ameaças ou oportunidades acompanhadas pela AI. O objeto do caso (alvo), os clientes, as necessidades (escopo) e as partes interessadas (*stakeholders*) devem inicialmente ser conhecidos e compreendidos por todos os membros para definição dos objetivos do caso e das necessidades de conhecimento a serem alcançados (visão do produto). Com base nos objetivos do caso, o GC, com auxílio do time de caso, define uma lista inicial, o mais completa possível e em ordem de prioridade, das necessidades de conhecimentos (NC) do caso (o uso da técnica de *brainstorming* seria adequada nessa fase). Deste ponto em diante, inicia-se a sequência de ciclos do projeto, ou *sprints* (conforme termo adotado em metodologias ágeis), nos quais processos dinâmicos de coleta, análise, produção e *feedbacks* se darão até a resolução definitiva do caso.

A definição do time de caso e a dinâmica dos ciclos devem estar centradas em quatro principais dimensões que compõem o caso: gerenciamento, coleta de dados, processos analíticos e resposta.

O sistema de coleta de dados pode ser simplificado em três categorias básicas (HULNICK, 2014): fontes abertas (*open sources*), meios técnicos (*technical collection*)

systems) e fonte humanas (*human intelligence*). Ao contrário do método de produção tradicional, em que as fontes de obtenção de dados são acionadas sob demanda do analista, novas metodologias de análise pressupõem que o processo de coleta antecede a demanda (BILTGEN E RYAN, 2016; HULNICK, 2014). Os sistemas de coleta devem ser previamente direcionados para a obtenção contínua de dados (sensores) conforme focos de interesse pré-estabelecidos. Com os avanços da tecnologia da informação, em especial os relacionados a *data analytics* e *big data*, esse processo é persistente e automatizado (SYMON E TARAPORE, 2015; ALVES, 2016).

O trabalho da equipe de análise deve idealmente envolver, em torno de uma mesma estratégia para cumprimentos dos objetivos, todas as dimensões da Inteligência — corrente, tática e estratégica. O processo é composto por uma série de ciclos que envolvem replanejamento, reunião, processamento e entregas, e se estrutura em torno de metas a serem cumpridas em período pré-fixado, preferencialmente, o mais curto possível. Os resultados de cada ciclo direcionam o replanejamento das metas e a definição da etapa subsequente, o que é feito conjuntamente pelos membros. A condução do processo de produção e resposta é realizado pelo GC, que atua como gerente de projetos, preferencialmente treinado em métodos ágeis¹⁷. Ele conduz as reuniões dos ciclos, gera memórias de acompanhamento,

direciona as entregas de cada ciclo e deve garantir que o time cumpra as etapas estabelecidas no processo.

O gestor de caso e os agentes de análise e coleta devem trabalhar o processo produtivo em esforço conjunto, planejando de forma sincronizada as metas a serem alcançadas em cada etapa. Cada membro, no âmbito de suas especialidades, recebe demandas em cada ciclo. No prazo pré-definido, encarregam-se de executar as ações com foco nas metas a serem alcançadas para aquele ciclo. Trabalhando ou não dentro de uma mesma unidade funcional conforme suas especialidades, são igualmente engajados nos mesmos objetivos, executando ações de forma integrada e sob uma mesma dinâmica de trabalho. Esses membros, inclusive, podem compor em suas respectivas unidades especializadas outras equipes que trabalharão em função das demandas recebidas (STRICKLAND e WHITLOCK, 2016). Como exemplo, em um mesmo ciclo, agentes responsáveis pela coleta direcionarão suas fontes ou mobilizarão ações operacionais para a necessidade definida no planejamento do respectivo ciclo, enquanto analistas táticos reúnem-se com *stakeholders* (um serviço de Inteligência estrangeiro interessado no caso, por exemplo) e analistas estratégicos trabalham na produção de novos conhecimentos.

Várias técnicas empregadas nos modelos ágeis de projetos, como também a aplicação de técnicas acessórias de análise estruturada, podem auxiliar o

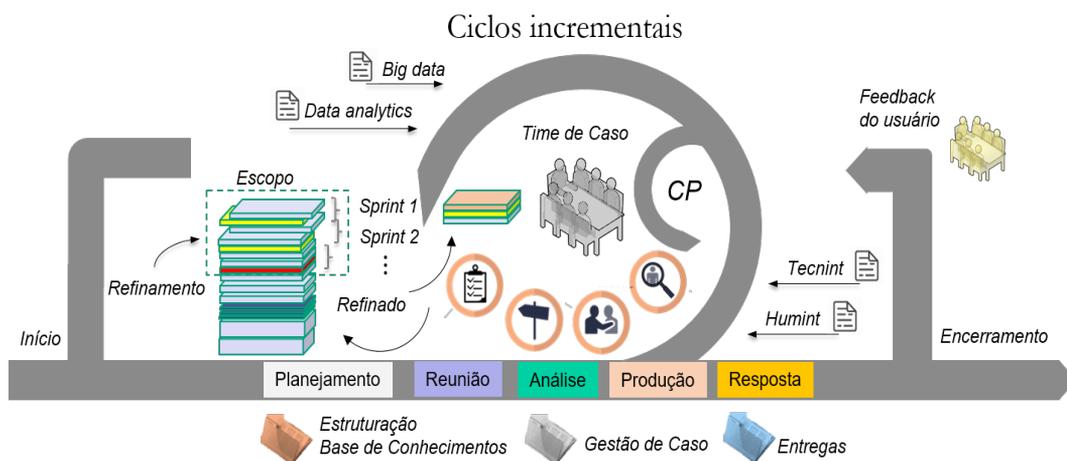
17 Na linguagem *SCRUM*, o Gestor do Caso acumularia aqui as funções de *Product Owner* e *Scrum Master*, embora essas funções possam estar separadas.

gestor ao longo da gestão de casos para garantir maior precisão do processo analítico, inibindo vieses cognitivos tanto quanto às decisões gerenciais quanto à correspondência objeto de Inteligência —conhecimento produzido.

encaminhadas à unidade funcional (técnica ou temática) mais adequada ou diretamente ao usuário. O caso é encerrado quando a equipe identificar o cumprimento dos objetivos, a missão for cumprida ou o gerente do setor ao qual o caso está ligado determina seu fim.

Por fim, as entregas podem ser

Figura 1. Metodologia de Gestão de Caso.



Fonte: Autoria própria, adaptado de "O ciclo do Scrum" (SABBAGH, 2014)

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL HÍBRIDA.

Uma organização de Inteligência deve ser estruturada de forma a possibilitar que rotinas e processos direcionados a sua atividade operacional (produção e proteção de conhecimentos) sejam conduzidos com a máxima fluidez e mínima burocracia.

Como tratado anteriormente, as unidades de produção de uma estrutura tradicional de Inteligência geralmente são divididas por função técnica ou temática de acompanhamento e seguem o Ciclo de

Produção como base metodológica para a produção formal de conhecimentos.

Essas estruturas funcionais tradicionais apresentam vantagens e desvantagens em relação à gestão do conhecimento institucional. A principal vantagem é o fato de favorecer a maior especialização dos profissionais em suas respectivas áreas. Permite, também, que os analistas estejam inseridos em um ambiente que compartilha e arquiva conhecimentos de interesse mútuo dos integrantes e da instituição, estruturando e gerindo uma base de conhecimentos sobre o tema específico.

Da mesma forma, uma unidade estruturada por funções e especialidades técnicas, que demanda processos e rotinas específicas e sistemáticas para o cumprimento de missões, também possibilita o emprego mais especializado de seus profissionais, melhor padronização de processos e métodos, programas de treinamentos e aprendizagem organizacional em torno de sua especialidade.

Apesar de as unidades especializadas poderem desenvolver projetos e casos sobre suas respectivas temáticas e funções, as estruturas formais não são adequadas para trabalhos com temas interconexos, uma realidade afeta à maioria dos casos envolvendo contextos complexos. Esses casos exigem trabalho multidisciplinar, com participação de diferentes especialidades técnicas e temáticas que geralmente estão alocadas em setores diferentes, e atendem a demandas específicas, sob direções que normalmente não querem abrir mão de sua força de trabalho.

Como tratado anteriormente, uma estrutura de Inteligência é essencialmente uma organização baseada em projetos (PBO). PBOs exigem estruturas dinâmicas e flexíveis capazes de adaptarem-se rapidamente a mudanças no ambiente. Estruturas tradicionais, ditas funcionais, não são adequadas para ambientes de projetos (CARVALHO E RABECHINI JR, 2019). Como alternativa à rigidez da estrutura tradicional, as PBOs tendem a adotar estruturas matriciais ou projetizadas¹⁸, estas baseadas totalmente

em gerência de projetos.

Os contextos de atuação das organizações de Inteligência hoje exigem também essa flexibilidade na estrutura, uma vez que as ameaças são cada vez mais difusas, sem limites para o número de atores envolvidos e respectivas conexões, exigindo adaptações constantes a cenários cada vez mais turbulentos (GRAAF, 2016). Graaf (2016, p. 8) aponta vários estudos que defendem a necessidade atual e futura das organizações de inteligência estruturarem-se com maior fluidez e horizontalidade, porém expõe a dificuldade de isso se tornar realidade nas estruturas atuais.

Uma estrutura organizacional híbrida, agregando os benefícios da estrutura funcional com a flexibilidade e agilidade proporcionadas pela estrutura projetizada, somados a mecanismos que favoreçam a gestão do conhecimento, melhor atenderia aos princípios gerenciais em nível tático-operacional expostos ao longo deste trabalho. Esse modelo, representado na figura 2, baseia-se no modelo denominado “organização hipertexto”, proposto por Nonaka e Takeuchi em 1997 (TAKEUCHI e NONAKA, 2008).

No modelo aqui proposto, um nível gerencial baseado em casos atuaria formalmente em paralelo às unidades da estrutura burocrática (técnicas e temáticas), porém sem estrutura orgânica definida. Grupos de Trabalho (GT) seriam criados por demanda, com componentes fornecidos pela estrutura funcional,

¹⁸Estrutura matricial é uma combinação de funcional e projetizada (CARVALHO E RABECHINI JR, 2019).

em situações que envolvessem casos multidisciplinares e complexos. Esses componentes formariam o Time de Caso e atuariam conforme proposta metodológica apresentada acima ou seguindo modelos tradicionais de gerenciamento de projetos, caso a avaliação prévia do cenário assim o requeresse. O GT criado seguiria os princípios expostos ao longo de deste trabalho, como auto-organização, autogerenciamento, adaptabilidade, entre outros.

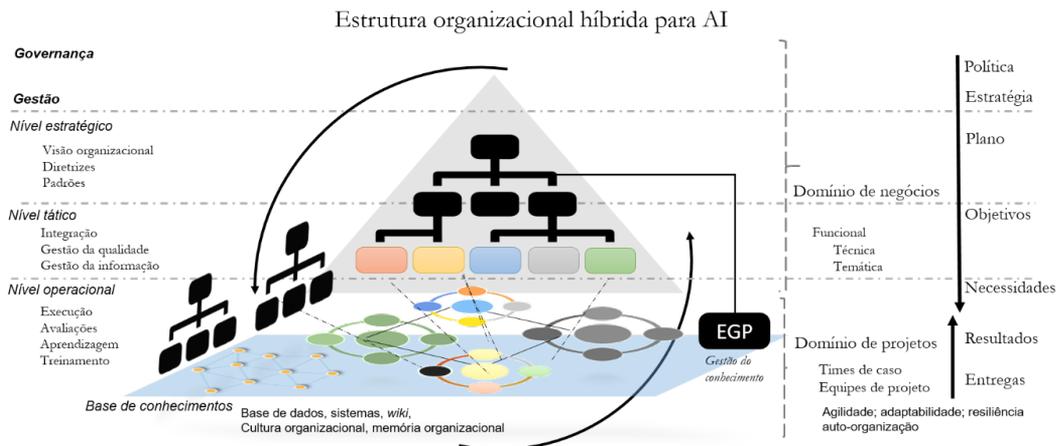
Nesse modelo, ambas as estruturas, burocrática e em nível de projetos, completam-se e se autobeneficiam na medida em que o conhecimento gerado em cada nível subsidia o outro em processo contínuo de produção e retroalimentação de conhecimentos. Os resultados produzidos no nível de projetos retornam como insumos e conhecimentos para as respectivas áreas técnicas e temáticas para serem integrados à base de conhecimentos da estrutura organizacional.

O modelo híbrido baseado em hipertexto, aplicado à estrutura organizacional de Inteligência, agrega os benefícios de eficiência, especialização e estabilidade

da estrutura hierárquica (conhecimento explícito) com a inovação, criação e difusão de novos conhecimentos do GT (conhecimento tácito), proporciona o sentido de direção, absorção dos planos de trabalho e qualificação (*top-down*) nas unidades técnicas e temáticas, enquanto possibilita a eficácia, a flexibilidade e o dinamismo da força-tarefa (*botton-up*) em nível de projetos (TAKEUCHI e NONAKA, 2008). Assim, o modelo híbrido tem maior capacidade de sintetizar conhecimentos tácitos e explícitos em um processo *middle-up-down*, favorecendo a linha de comando e controle e a especialização necessárias ao cumprimento da política de Inteligência, com a agilidade de resultados e a adaptabilidade necessárias ao cenário atual.

A dinâmica de trabalho em diferentes contextos entre os profissionais que compõem os times de caso e as unidades funcionais favorece a formação de uma “hiper-rede” de criação de conhecimentos entre os membros da organização (TAKEUCHI e NONAKA, 2008). Essa rede conecta grupos de trabalho nas unidades funcionais e times de caso em camadas sobrepostas.

Figura 2. Estrutura híbrida para a AI.



Fonte: Autoria própria, adaptado de Nonaka e Takeuchi (1997) apud. TAKEUCHI E NONAKA (2008).

O modelo aqui proposto pressupõe a criação de um escritório de gestão de projetos (EGP). Os EGP são setores especializados, dedicados à macrogestão e ao suporte técnico a gestores e equipes de projetos, essenciais em organizações que migram para estruturas projetizadas. Podem ter diferentes funções, dependendo do modelo organizacional empregado, como fomentar a cultura e a aprendizagem organizacional, responder administrativamente aos gestores em nível estratégico da organização sobre projetos em andamento, estabelecer conexões entre os projetos, acompanhar o desempenho das equipes e gerenciar o portfólio de projetos (CARVALHO E RABECHINI JR, 2019; DESOUZA E EVARISTO, 2006; PEMSEL, 2012). Considerando-se a natureza burocrática da estrutura de Inteligência e a necessidade de se estabelecer a dinâmica de trabalho do nível de projetos, fomentando a correta interação e gestão do conhecimento produzido entre os diferentes setores envolvidos, o EGP teria uma função

primordial na estrutura de Inteligência sob o modelo organizacional híbrido.

Por fim, o modelo organizacional híbrido redefine papéis de liderança em relação ao modelo tradicional. A responsabilidade sobre o processo produtivo e a gestão do conhecimento em nível operacional recai para lideranças informais temporárias, que assumem o papel de gestores de caso ou de projetos. Já os gestores das unidades funcionais passam a atuar em nível tático, garantindo, principalmente (DESOUZA E EVARISTO, 2006), que ocorra integração entre os projetos, que os resultados sejam atingidos e que as atividades do setor sejam executadas conforme padrões de qualidade e metodologias pré-definidas (gestão da qualidade). Também devem garantir os melhores recursos tecnológicos para auxiliar o processo produtivo e o correto compartilhamento de informações entre as equipes de trabalho (gestão da informação), além de trabalhar o capital intelectual e viabilizar recursos que possibilitem a formação de uma base de

conhecimentos e memória organizacional sobre os temas de acompanhamento (gestão do conhecimento).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou conceitos relacionados a métodos e modelos de produção e de gestão de conhecimentos na Atividade de Inteligência em nível tático-operacional. Concluiu que a gestão da AI não pode ser pensada como um processo linear e reducionista, mas deve considerar as diversas dimensões que a envolvem e que a reportam a uma estrutura orgânica, executada por agentes operacionais, analistas e usuários de diferentes perfis em processos complexos, interconexos e multidisciplinares, exigindo múltiplos papéis a serem desempenhados pelos gestores e profissionais de Inteligência para atender aos variados tipos de usuários.

A correta compreensão de como os contextos e os objetos da análise se manifestam no mundo atual, bem como organizações, profissionais, usuários, processos, métodos e produto se relacionam, direcionaram a proposição de uma metodologia de gestão de casos, baseada em métodos ágeis de gestão de projetos, e a adoção de uma estrutura organizacional híbrida, baseada no modelo de organização hipertexto.

Este trabalho trouxe uma análise sobre diversos aspectos gerenciais da AI que podem ser melhor explorados em futuras pesquisas, em especial, sobre cultura organizacional e aplicabilidade de metodologias ágeis na gestão da Atividade de Inteligência, novas estruturas organizacionais e alternativas de modelos gerenciais e metodologias de produção de conhecimentos para a Inteligência brasileira.

REFERÊNCIAS

ALVES, Paulo M. M. R. O Impacto de Big Data na Atividade de Inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*, v. 13, p. 25-44, 2018.

BENNET, A.; BENNET, D. *Organizational Survival in the New World: The Intelligent Complex Adaptive System*. Butterworth-Heinemann: Knowledge Management Consortium Press, Routledge Taylor & Francis Group, 2004.

BILTGEN, P.; RYAN, S. *Activity-Based Intelligence: principles and applications*. London: Artech House: 2016.

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

CARVALHO, M. M.; RABECHINI Jr, Roque. *Fundamentos de Gestão de Projetos*, 5. ed. [Banco do Brasil]. Edição eletrônica. Disponível em: <https://unibb.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597018950/>.

CAPRA, Fridjof; LUISI, P. L. *The Systems View of Life. A Unifying Vision*. Cambridge University Press. 2014.

CLARK, Robert M. *Intelligence Analysis: a target centric approach*. 5. ed. Washington: CQ Press, 2016.

DESOUZA, K. C.; EVARISTO, J. R. Project management offices: a case of knowledge-based archetypes. *International Journal of Information Management*, v. 26, n. 5, p. 414-423, 2006.

GRAAF, B. A systemic way of looking at the future of intelligence. The Studies in Intelligence Series. In: DUYVESTYEN, Isabelle; JONG, Ben de; VAN REIJN, Joop. *Future of Intelligence. Challenges in the 21st century*. Routledge, 2016, p. 1–9.

HAMEL, Gary; BREEN, Bill. *The Future of Management*. Harvard Business School Press. 2007.

HULNICK, ARTHUR S. What's Wrong with the Intelligence Cycle? *Intelligence and National Security*, v. 21, Issue 6, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02684520601046291>.

HULNICK, ARTHUR S. The future of the intelligence process. The end of intelligence

cycle? The Studies in Intelligence Series. In: DUYVESTYEN, Isabelle; JONG, Ben de; VAN REIJN, Joop. *Future of Intelligence*. Challenges in the 21st century. Routledge, 2016, p. 47-57.

JOHNSTON, Rob. *Analytic Culture in the U.S. Intelligence Community: An Ethnographic Study* Washington/USA. Center for the Study of Intelligence – CIA, 2005.

KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças (Org.). *Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas*. [Biblioteca Virtual UniBB]. Disponível em: <https://unibb.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522475131/>.

LAMB, Christopher J.; MUNSING, Evan. *Secret Weapon: High-value Target Teams as an Organizational Innovation*. Washington/USA. National Defense University Press, 2011.

LAWRENCE II, Col. James L. Activity-Based Intelligence: coping with the “Unknown Unknowns” in Complex and Chaotic Environments. *American Intelligence Journal*. v. 22, n. 1, 2016, p. 17-25.

McCHRYSTAL, Stanley (Gen) *et alii*. *Team of Teams: new rules of engagement for a complex world*. New York: Portfolio/Penguin, 2015.

MONTEIRO, A.; SANTOS, V.; VARAJÃO, J. Project management office models—a review. *Procedia Computer Science*, Elsevier, v. 100, p. 1085–1094, 2016.

PAULA, Marcelo Furtado M. Ambientes Complexos e a Superação da Gestão por Comando e Controle nas Operações de Inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*, n. 13, p. 45-59, 2018.

PEMSEL, Sofia. *Knowledge processes and capabilities in project-based organizations*. 2012. Tese (Doutorado Construction Management) - Lund University, Suécia, 2012. 241 f.

RODRIGUES, I.; RABECHINI JÚNIOR, R.; CSILLAG, J. M. Os escritórios de projetos como indutores de maturidade em gestão de projetos. *Revista de Administração*, v. 41, n. 3, p. 273-287, 2006.

SABBAGH, Rafael. *Scrum – Gestão ágil para projetos de sucesso*. Casa do código, 2014.

SNOWDEN, D. J.; BOONE, M. E. A. Leader’s Framework for Decision Making. *Harvard Business Review*, 2007, p. 1-9.

SILVA, R. F., & MELO, F. C. L. Modelos híbridos de gestão de projetos como estratégia

na condução de soluções em cenários dinâmicos e competitivos. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 12, n. 3, p. 443-457, 2016.

STRICKLAND, F.; WHITLOCK, C. Understanding and Creating Colocated, Cross-Functional Teams. *Studies in Intelligence* (2016), v. 60, n. 1, p. 52-58, 2016.

SYMON, Paul B.; TARAPORE, Arzan. *Defense Intelligence Analysis in the Age of Big Data*. Forum of Defense Intelligence and Big Data, 2015.

TAKEUCHI, H; NONAKA, T. *Gestão do Conhecimento*. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TREVERTON, G. F. The future of intelligence. Changing threats, evolving methos. The Studies in Intelligence Series. In: DUYVESTTEYN, Isabelle; JONG, Ben de; VAN REIJN, Joop. *Future of Intelligence*. Challenges in the 21st century. Routledge, 2016, p. 27-28.

TROPOTEI, Teodor Octavian. *Criticism Against the Intelligence Cycle*. “Mihai Viteazul” Romania: National Intelligence Academy, 2019.

WALTZ, E. *Knowledge Managment in the Intelligence Enterprise*. Norwood, MA: Arthech House, 2003.

MODELO DE GESTÃO TÁTICO-OPERACIONAL DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: UMA ABORDAGEM SISTÊMICA BASEADA EM REDES E TIMES MULTIDISCIPLINARES

Artigo recebido em 31/07/2020

Aprovado em 12/10/2020

A ANÁLISE DO PERFIL DE ALVOS NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: UMA PROPOSTA TEÓRICO-METODOLÓGICA

Guilherme Augusto Rosito *

Resumo

Para cumprir com eficácia seu papel de assessoramento, a Inteligência deve ser capaz de compreender cenários, prever ameaças, proteger conhecimentos e manter seus recursos humanos constantemente aprimorados. Para tanto, não pode deixar de considerar o papel da dimensão individual na configuração dos cenários nos quais atua. O presente trabalho propõe um modelo teórico-metodológico voltado à produção de perfis de alvos de Inteligência. O quadro teórico-metodológico utilizado baseou-se no trabalho desenvolvido por Richard Bloom e em de teorias clássicas da Psicologia, com destaque para autores como Bandura, Skinner, Perls, Hefferline & Goodman, Kurt Lewin e Ribeiro. O modelo apresentado estrutura-se em uma sequência de tarefas básicas que devem ser executadas por profissionais de Inteligência, atuando em equipes multidisciplinares, perpassando as áreas de análise e operações. Por fim, são discutidas futuras etapas de validação, além de possíveis aplicações do modelo, com ênfase no estudo de alvos em operações de Inteligência, recrutamento e gerenciamento de fontes humanas.

Palavras-chaves: Inteligência, Análise de perfil, Psicologia, Operações de Inteligência, Alvos, Fontes Humanas.

THE TARGET PROFILE ANALYSIS IN INTELLIGENCE ACTIVITY: A THEORETICAL-METHODOLOGICAL PROPOSAL

Abstract

To effectively fulfill its role, Intelligence must be able to understand scenarios, predict threats, protect knowledge, and keep its human resources permanently up to date. To keep up with all those tasks, it cannot undervalue the importance of the human factor for the configuration of the environments and situations covered. This paper, starting from a discussion about the importance of varying the analytical scale, proposes a psychological framework designed for the activity of profiling. The model was based on the works of Richard Bloom, as well as on some classical psychological theories, as, for example, the works of Bandura, Skinner, Perls, Hefferline & Goodman, Kurt Lewin and Ribeiro. The model is presented as a sequence of tasks designed for multidisciplinary teams with backgrounds in both analysis and operations. Validation methods, as well as possible applications in the fields of targeting and human sources are discussed.

Keywords: : Intelligence, Profiling, Psychology, Operations, Targets, Human Sources.

* Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência, psicólogo e especialista em Psicologia Clínica.

EL ANÁLISIS DEL PERFIL OBJETIVO EN ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA: UNA PROPUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA

Resumen

Para cumplir eficazmente su función, la Inteligencia debe ser capaz de comprender escenarios, predecir amenazas, proteger el conocimiento y mantener permanentemente actualizados sus recursos humanos. Para mantenerse al día con todas esas tareas no se puede menospreciar la importancia del factor humano para la configuración de las situaciones abordadas. Este trabajo, a partir de una discusión sobre la importancia de variar la escala analítica, propone un marco psicológico diseñado para la actividad de elaboración de perfiles. El modelo aquí presentado es fundamentado en las obras de Bloom, así como en algunas teorías psicológicas clásicas, como, por ejemplo, las obras de Bandura, Skinner, Perls, Hefferline & Goodman, Kurt Lewin y Ribeiro. El modelo se presenta en una secuencia de tareas diseñadas para equipos con experiencia tanto en análisis como en operaciones. Se discuten los métodos de validación, como también las posibles aplicaciones en los campos del targeting y de las fuentes humanas.

Palabras clave: *Inteligencia, Elaboración de perfiles, Psicología, Operaciones, Objetivos, Fuentes Humanas.*

INTRODUÇÃO

A Atividade de Inteligência (AI), no Brasil, é definida em lei como “atividade 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” (Brasil, 1999). A mesma legislação que define a AI também cria o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), atribuindo a esta a posição de órgão central do Sistema.

Por sua própria natureza, a Inteligência ocupa papel vital no contexto do processo decisório nacional. Marco Cepik afirma que “em geral os governos contam com a atividade de inteligência para reduzir a incerteza nas suas decisões, para aumentar a segurança nacional e para posicionarem-se melhor no sistema internacional” (2003, p. 67). Para cumprir seu papel de assessoramento ao dirigente máximo do país, espera-se que a Inteligência seja capaz de compreender cenários presentes e futuros, prever ameaças e proteger conhecimentos. Tais objetivos implicam alta capacidade de apreensão, compreensão e interpretação da realidade em seus mais variados recortes.

De modo semelhante à Inteligência, as Ciências Sociais se voltam a segmentar, analisar e interpretar a realidade dos fenômenos humanos. No campo da História, por exemplo, é comum adotar-se uma perspectiva global, ampla, levando em conta “os fenômenos maciços, as longas

durações, os espaços vastos” (Revel, 2010, p. 434). Existe também a preocupação em se considerar a perspectiva e a participação dos indivíduos perante as transformações do mundo. A chamada micro-história preocupa-se com a superação de uma visão totalizante.

Nas palavras de Gribaudi, a micro-história coloca “explicitamente o problema do protagonismo social: a necessidade de se individualizar, atribuir peso e demonstrar, para cada indivíduo único, a sua qualidade de agente da História” (2011, p. 14, tradução nossa). Ao particularizar a narrativa, a micro-história aprofunda o entendimento do passado, dos grandes acontecimentos, demonstrando quais os seus impactos na vida dos indivíduos para, só então, colocá-los em perspectiva, reinterpretados diante da visão macro. Para Revel (2010), é importante que os cientistas sociais compreendam a necessidade de se variar as escalas de observação alcançando uma compreensão mais completa sobre os fenômenos humanos.

No campo das Relações Internacionais, a política externa de um país poderia ser vista como o produto da participação dos indivíduos em uma sociedade organizada que interage, mesmo por meio do conflito, para promover seus interesses no cenário internacional. Segundo Moravcsik, “os atores fundamentais em política internacional são indivíduos racionais e grupos privados, que se organizam e interagem para promover seus interesses” (2001, p. 5, tradução nossa). Portanto, compreender os interesses, as motivações e a personalidade de certos indivíduos de destaque seria um caminho interessante

para a análise e a formulação de hipóteses sobre o comportamento futuro de grupos, instituições, países e até mesmo regiões inteiras do Globo.

É a partir desse contexto que a Atividade de Inteligência se vale da análise de perfil. A contribuição trazida pela perspectiva analítica individual é o aprofundamento da compreensão dos fenômenos e a maior completude dos conhecimentos produzidos, por meio da variação da escala defendida por Revel (2010). O presente trabalho parte dessa discussão sobre a utilidade da análise de perfil e propõe um novo modelo teórico-metodológico voltado à produção de perfis de alvos de Inteligência. Para tanto, foram utilizadas teorias clássicas da Psicologia, com destaque para autores como Bandura (2016), Skinner (2005), Perls, Hefferline & Goodman (1997), Kurt Lewin (1936) e Ribeiro (2011). Tais autores, ainda que frequentemente posicionados em polos distintos do espectro das abordagens psicológicas, concordam em um ponto fundamental: o comportamento humano não é aleatório. Enquanto função da interação entre o homem e o meio, ele pode ser estudado, categorizado e até mesmo previsto.

Além disso, o trabalho acompanhou a posição defendida por Bloom (2013), segundo a qual a construção de perfis passa por uma sequência de etapas bastante semelhante ao processo de produção de um Relatório de Inteligência:

“To arrive at predicting, post-dicting, peri-dicting, understanding, and influencing events of interest constituting profiling, one must collect information, analyze it, produce

it in a usable form, transmit it in a secure and responsive fashion, and then act on it. Something like this is often cited as the essence of the intelligence process by intelligence analysts”. (Bloom, 2013, p. 5).

O estudo dividiu-se em três tópicos complementares. O primeiro destinou-se à apresentação das teorias de base, que sustentarão a formulação de hipóteses sobre o comportamento de um alvo. O segundo apresenta o novo modelo metodológico para a análise de perfil de alvos de Inteligência. O terceiro discute as possíveis aplicações, limitações e etapas subsequentes para validação do modelo apresentado.

BASES DO COMPORTAMENTO HUMANO E DA PERSONALIDADE

Behaviorismo Radical

Skinner foi um dos mais influentes psicólogos do século 20 e um dos pioneiros no estudo científico do comportamento humano. Sua principal premissa era que, embora complexo devido ao seu caráter multifacetado e processual, o comportamento humano era um objeto de estudo como outro qualquer.

“It is changing, fluid, and evanescent, and for this reason it makes great technical demands upon the ingenuity and energy of the scientist. But there is nothing essentially insoluble about the problems which arise from this fact”. (Skinner, 2005, p. 15).

Para o behaviorismo radical, proposto por Skinner, o comportamento é modelado a partir de suas consequências, ou seja, os resultados de interações anteriores entre o homem e o meio determinam a

intensificação, ou mesmo a extinção de cada categoria de comportamento. De acordo com o autor, o ambiente apresenta um conjunto de possibilidades as quais, a partir das necessidades do indivíduo, estimulam e configuram o comportamento. As consequências desse comportamento irão determinar se ele aumentará de frequência ou intensidade, ou se deixará de ocorrer. Os termos punição e reforço são utilizados para designar tais consequências.

De modo simples, caso o comportamento aumente de frequência ou intensidade, os behavioristas dizem que ele foi reforçado (Whaley & Mallot, 1980). Caso um comportamento diminua de frequência ou de intensidade, ou deixe de ocorrer, interpreta-se que ele foi punido (Whaley & Mallot, 1981). Por exemplo:

- A criança sente fome e abre o armário, encontra biscoitos e os come (reforço). É provável que seu comportamento de abrir armários aumente de frequência.
- Por outro lado, se a criança abre os armários e encontra uma barata, assusta-se e corre, é provável que o comportamento diminua de frequência (punição).
- Também é possível que a retirada de um reforço coloque o comportamento em processo de extinção (Whaley & Mallot, 1981). Os behavioristas chamam esse processo de punição negativa (subtração de estímulos reforçadores do ambiente). Por exemplo:

- O filho está atirando a comida ao chão e a mãe deixa de dar atenção a ele e guarda um doce que estava sobre a mesa. É provável que o filho interrompa seu comportamento.

- Do mesmo modo, retirar uma punição após determinado comportamento equivale a reforçá-lo (Whaley & Mallot, 1981). É o chamado reforço negativo (subtração de estímulos aversivos do ambiente), por exemplo:

- O prisioneiro começa a cooperar e o policial encarregado da entrevista autoriza a retirada das algemas. É esperado que o comportamento de cooperar aumente de frequência.

Para que o esquema desenhado por Skinner faça sentido, é necessário que as consequências (reforço e punição) ocorram logo após a ocorrência do comportamento estudado. O autor diz que “as consequências do comportamento podem retroalimentar o organismo” (Skinner, 2005, p. 59), modelando seu comportamento.

Desse modo, o ser humano vai moldando seu repertório comportamental a partir do resultado de suas interações com o meio. Conforme se desenvolve, por meio da generalização de estímulos e da modelagem do comportamento, ocorre a adaptação e o aparecimento de respostas complexas perante cada situação apresentada. Essa é a base sobre a qual, segundo o behaviorismo, poderíamos analisar perfil e prever comportamentos. Segundo o autor:

“A response which has already occurred cannot, of course, be predicted or controlled. We can only predict that similar responses will occur in the future. The unit of a predictive science is, therefore, not a response but a class of responses. The word “operant” will be used to describe this class”. (Skinner, 2005, p. 64-65).

Analisar perfil seria, portanto, a aquisição de dados sobre o histórico de resultados das interações entre uma pessoa de interesse e os ambientes frequentados por ela ao longo de sua vida. O resultado dessa coleta seriam os chamados operantes, ou seja, a classe de respostas tipicamente adotada pelo alvo em cada situação. Estudando os comportamentos passados e as configurações ambientais nas quais ocorreram, o profissional de Inteligência ganhará a capacidade de prever a ocorrência de respostas da mesma classe em situações futuras.

TEORIA DA APRENDIZAGEM SOCIAL

Albert Bandura trouxe ao campo das ciências do comportamento a noção de aprendizagem guiada por modelo (1971). Para o autor “a maioria dos comportamentos que as pessoas demonstram são aprendidos, seja deliberadamente, seja inadvertidamente, por meio da influência do exemplo” (1971, p. 5, tradução nossa). O homem pode utilizar sua capacidade de criar símbolos, representações e testar possibilidades a partir das suas memórias, das reações afetivas associadas a elas e da capacidade de processamento de seu aparato cerebral.

Além disso, o ser humano é capaz de modular suas ações a partir dessas

representações, não dependendo apenas das consequências reais de suas interações com o mundo para adquirir, modificar ou extinguir um comportamento. Para o analista de perfil, a consequência imediata é a noção de que o sujeito estudado não possui simplesmente um repertório comportamental limitado aos eventos passados, mas toda uma ampla capacidade de formular hipóteses, visualizar resultados e formar novos comportamentos a partir da análise ativa de cada situação.

“A future state has no material existence, so it cannot be a cause of current behavior acting purposefully for its own realization. But through cognitive representation, visualized futures are brought into the present as current guides and motivators of behavior”. (Bandura, 2016, p. 4).

Segundo Bandura (1971), a aprendizagem é influenciada pelos modelos comportamentais com os quais o sujeito teve contato ao longo do seu desenvolvimento. Aquilo que é observado, em termos da qualidade do comportamento, o contexto no qual ocorre e suas consequências, molda a ocorrência de respostas semelhantes no observador, de acordo com suas necessidades, interesses e capacidades de processamento e reprodução. Além disso, comportamentos inteiramente novos podem surgir a partir da combinação e do processamento de elementos de diferentes modelos comportamentais. Isso explicaria por que gêmeos, criados na mesma família, sob as mesmas influências, exibem comportamentos diferentes entre si e inovadores em relação aos de seus pais.

O modo para o analista de perfil acessar os modelos e representações de um alvo

é buscar os comportamentos que deles resultam, normalmente materializados na forma do discurso. Portanto, a coleta de dados deveria ter como foco:

- ambientes sociais (lugares e pessoas) frequentados pelo alvo;
- pessoas consideradas significativas pelo alvo (modelos de comportamento);
- discurso do alvo, em diversas situações que guardem relação com o objetivo da análise.

Sobre os modelos de comportamento, Bandura afirma que “aqueles que possuem maior status, prestígio ou poder são muito mais efetivos ao evocar comportamentos compatíveis” (1971, p. 18, tradução nossa). Portanto, um bom parâmetro para o analista de perfil ao selecionar pessoas significativas seria procurar por pessoas com algum grau dessas três características nos círculos sociais do indivíduo estudado.

Por sua vez, a interação entre indivíduo e ambiente é vista na teoria da aprendizagem social como relação dialética, segundo a qual os comportamentos e características do meio são mutuamente influentes e determinantes. Em outras palavras, “longe de serem governadas por um ambiente impositivo, as pessoas exercem um papel ativo na construção de suas próprias contingências por meio de seus modos característicos de resposta” (Bandura, 1971, p. 40).

A análise de perfil, portanto, deverá buscar compreender as contingências ambientais e

o repertório comportamental do indivíduo, de acordo com a teoria behaviorista. Porém, para que não lhe escape a dimensão e a complexidade do comportamento humano, deverá ir adiante, considerando os significados da experiência, os modelos vivenciados e as múltiplas possibilidades das interações sociais. É nessa segunda tarefa que a teoria da aprendizagem social se revela como referência teórica fundamental.

ABORDAGEM GESTÁLTICA E MÉTODO FENOMENOLÓGICO

Segundo a abordagem gestáltica:

“a psicologia é o estudo dos ajustamentos criativos. Seu tema é a transição, sempre renovada, entre a novidade e a rotina, que resulta em assimilação e crescimento. Correspondentemente, a psicologia anormal é o estudo da interrupção, inibição ou outros acidentes no decorrer do ajustamento criativo” (Perls; Hefferline; Goodman, 1997, p. 45).

Para os gestaltistas, o perfil de um indivíduo poderia ser analisado a partir do estudo histórico das interações entre organismo e ambiente e seus necessários ajustamentos (ou interrupções). Tal abordagem pode contribuir para o desenvolvimento de modelo para análise de perfis, principalmente em relação a três aspectos:

- a incorporação do método fenomenológico à prática clínica;
- a integração da Teoria de Campo de Kurt Lewin para a compreensão do comportamento humano;

- a visão de comportamento como um fenômeno cíclico, fruto da interação entre organismo e ambiente.

Começando pela fenomenologia, sua proposta é buscar a suspensão temporária de tudo o que se sabe previamente sobre o objeto estudado para, a partir do contato entre o pesquisador e o fenômeno, dentro dos limites espaço-temporais do experimento, buscar descrever a realidade em seus aspectos essenciais. Somente após esse contato e descrição, o pesquisador volta à teoria e busca, a partir das características do fenômeno descrito, possíveis referências que o auxiliem. Fenomenologia é, antes de tudo, “uma análise descritiva da existência, por isso mais que uma filosofia, é um jeito de estar no mundo e é um método de treinamento para o trabalho” (Ribeiro, 2011, p. 87).

Para o analista de perfil, as implicações em se adotar a fenomenologia enquanto método são radicais, pois significam uma organização das etapas do trabalho que partem do sujeito analisado para a teoria e jamais o inverso. Antes de tudo, o analista deverá buscar conhecer o objeto de estudo em sua existência, ou seja, inserido no contexto de suas atividades, fruto de seu histórico e singular em relação a outros possíveis objetos de estudo, ainda que possua relação com eles.

Somente após a coleta de dados e a elaboração de uma primeira descrição sobre o indivíduo faz sentido recuperar as teorias da aprendizagem, do desenvolvimento e da personalidade para, finalmente, submeter o alvo a uma matriz analítica. Em outras palavras, a ideia de um

método fenomenológico é evitar o erro básico de se buscar encaixar a realidade nas teorias conhecidas pelo analista, permitindo, inclusive, a incorporação e o desenvolvimento de novas teorias em relação ao tema pesquisado.

Além do método fenomenológico, a abordagem gestáltica traz, em sua compreensão do comportamento humano, as noções de *espaço vital e campo*. Exponente da psicologia social a partir do pós-Segunda Guerra, o psicólogo alemão Kurt Lewin estudou o comportamento humano como função resultante da interação entre múltiplas variáveis que interagem, tanto com o sujeito quanto entre si, formando uma configuração única chamada espaço vital. Este seria determinado pela “totalidade dos fatos que determinam o comportamento de um indivíduo em um dado momento” (Lewin, 1936, p. 12), o conjunto das possibilidades de contato, seja a partir de uma dimensão física, seja a partir de uma ótica biopsicossocial.

Numa perspectiva temporal, enquanto fator de influência no comportamento, a teoria de campo preocupa-se com o tempo presente. Para Lewin (1936), é um fato lógico que o comportamento presente não poderia responder a variáveis advindas do passado, mas apenas a representações psicológicas desse passado. Em relação ao futuro, ocorre o mesmo processo, pois o que o indivíduo pode experimentar não é o futuro em si, mas as expectativas e estimativas que é capaz de elaborar. E tal processamento, obviamente, ocorre no momento atual, estando, de modo similar ao passado, sujeito a constantes reavaliações.

Essas representações psicológicas, de modo bastante semelhante ao postulado pela teoria da aprendizagem social, são o material de trabalho do analista de acordo com a teoria de campo. Para a análise de perfil, a implicação é uma visão de comportamento humano como resultante da interação de múltiplas variáveis, formando um campo de forças, num dado espaço de tempo. Tal interação de vetores resulta em uma reconfiguração do espaço vital, desdobrando-se em novos processos e comportamentos inteiramente novos. Bloom, notando a utilidade da teoria de campo para a análise de perfil, afirmou:

“A profiler could note on a Levinian schematic how aware or not an individual might be of internal and external events, how likely or not adaptive and nonadaptive goals can be identified and attained by the individual, and how the external and inner worlds are perceived with implications for an individual’s behavior”. (2013, p. 65).

Assim, o esquema inicial proposto por Skinner, amplia-se significativamente tanto a partir da inclusão dos processos cognitivos (Bandura) quanto pela visão mais complexa e menos determinista trazida pelos gestaltistas a partir do método fenomenológico e da teoria de campo. É a partir dessas linhas teórico-metodológicas, diversas, mas complementares, que se propõe a construção de uma metodologia de análise de perfil para a Inteligência de Estado.

MÉTODO

A análise de perfil, também conhecida como *profiling* (Konvalina-Simas, 2012; Bloom, 2013; Correia, Lucas e Lamia, 2007), tem recebido significativa atenção

tanto por parte de pesquisadores quanto por parte de profissionais oriundos de forças de segurança pública, defesa e inteligência, principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial (Mello, 2017).

A abordagem de análise de perfil para a Atividade de Inteligência aqui apresentada baseou-se na metodologia descrita por Bloom (2013) e nas teorias da Psicologia anteriormente apresentadas. O modelo foi construído tendo como pressuposto a fenomenologia, respeitando a necessária ordem dos procedimentos de acordo com o método fenomenológico: suspensão de interpretações prévias (*a priori*); contato com o objeto de estudo; retorno aos campos do saber; e análises e sínteses.

Cabe ressaltar que a intenção deste trabalho não é explicar os motivos que levam as pessoas a adotar determinados comportamentos (por exemplo, o extremismo). Não se tratou aqui de elaborar uma teoria geral do comportamento e da personalidade, mas de se analisar e compreender o comportamento de alvos de Inteligência a partir de uma metodologia e de um marco teórico já estabelecido. Não se buscou, portanto, fazer Psicologia, mas utilizar a Psicologia enquanto ciência aplicada, para se fazer Inteligência.

Construção de um modelo de Análise de Perfis – tarefas básicas

Segundo Bloom (2013), a elaboração de perfil passa por duas tarefas essenciais: o desenvolvimento de uma matriz e o desenvolvimento de uma narrativa. A matriz seria uma representação dos dados coletados a partir do estabelecimento de sua relevância e da relação entre causas

e consequências para o evento analisado. Já a narrativa seria a interpretação e a formalização da matriz, convertida em estrutura textual, gráfica ou oral útil para a compreensão do fenômeno. Aqui foi proposto o desdobramento das tarefas básicas em cinco etapas distintas, fundamentais para o atingimento dos objetivos propostos.

A primeira etapa é determinar exatamente qual o objeto da elaboração de perfil. Segundo Bloom, “qualquer um, ou qualquer coisa pode ter o seu perfil traçado” (2013, p. 3, tradução nossa). A essência da análise de perfil divide-se em “predizer, peri-dizer, pós-dizer, compreender e influenciar um evento de interesse” (Bloom, 2013, p. 3, tradução nossa). A definição do indivíduo e do evento é, portanto, de fundamental importância para se determinar o caminho a ser seguido pelo analista. Evento refere-se a qualquer acontecimento em relação àquilo que se deseja conhecer. Pode ser:

- um comportamento — por exemplo, gritar com um colega de trabalho, rezar cinco vezes ao dia;
- uma característica — o peso, a altura, a cor da pele, a religião, a personalidade;
- um fato — acidente de trânsito na segunda pela manhã;
- uma declaração ou manifestação de uma ideia — o alvo ter declarado que todos os multiculturalistas deveriam arrepender-se ou serem mortos;
- quaisquer outros dados que

auxiliem na compreensão da situação analisada.

Assim sendo, o primeiro passo para o analista de perfil é detalhar as intenções do demandante, ou seja, quem é o alvo e em que contexto ele se torna uma pessoa de interesse.

A segunda etapa seria conhecer o objeto da análise, ou seja, coletar e buscar dados a respeito do alvo. Partindo do princípio de que toda coleta implica um recorte da realidade, o foco será no contexto levantado na etapa anterior. Neste ponto a chamada Inteligência em fontes abertas (*open source Intelligence* – OSINT) passa a ter papel central. Alguns pesquisadores têm apontado caminhos interessantes nessa área.

Seneviratne et al. (2014) demonstraram como é possível inferir, com relevante probabilidade de acerto, cinco características pessoais de indivíduos (país, língua, religião, solteiro ou casado, possui filhos ou não) a partir de uma única foto da tela de aplicativos de seus *smartphones*. Segundo Achara, Acs & Castelluccia (2015), a relação de aplicativos instalados em um telefone móvel costuma ser tão única que, a partir de uma lista de aplicativos, contando com o auxílio de técnicas de aprendizagem de máquinas disponíveis no mercado, é possível identificar com precisão um único usuário em uma base de dados contendo 54.893 inscritos. Chittaranjan, Blom e Gatica-Perez (2011) foram capazes de classificar a personalidade de 83 indivíduos em fatores de um teste clássico de personalidade (*Big-Five personality traits*) a partir de metadados

de telefones móveis (histórico de ligações, histórico de SMS, log de conexões *bluetooth* e dados de uso de aplicativos).

Além da coleta em fontes abertas, a Atividade de Inteligência tem à disposição a capacidade de obtenção de dados de difícil acesso, por meio do acionamento das operações. Também conhecidas como *ações de busca*, podem ser definidas como o “emprego de ações especializadas para a obtenção de dados negados e a contraposição a ações adversas, em apoio aos ramos Inteligência e Contra-inteligência” (Brasil, 2016, p. 45).

Por meio das ações operacionais, o analista de perfil pode ter a oportunidade de direcionar a obtenção dos dados necessários para o desenvolvimento do seu trabalho, obtendo acessos privilegiados, que podem ser decisivos para a formulação de hipóteses e conclusões. É, portanto, fundamental a capacidade de atuação sinérgica entre o analista de perfil, seu demandante, outros analistas do caso e a fração operacional da instituição.

A terceira etapa da análise de perfil seria a elaboração da matriz, ou seja, a sistematização dos dados obtidos. Ferramentas de informática voltadas à produção de planilhas, gráficos, fluxogramas e mapas mentais são especialmente úteis neste momento.

É importante, de um ponto de vista fenomenológico, evitar o viés normalmente trazido pelo conhecimento teórico-prático anterior, prevenindo a contaminação de juízos e raciocínios recém-formados, com hipóteses preconcebidas, não diretamente

relacionadas a eles. A análise deve começar pelo alvo, tal qual ele se mostra para o analista, como uma *gestalt*, ou seja, uma totalidade dotada de significado, ainda que se saiba que os dados são, pela própria natureza do trabalho de Inteligência, apenas uma parte do todo. Neste momento inicial, o *campo* formado pelos dados obtidos deve ser resguardado ao máximo em relação ao *campo* dos conhecimentos prévios do analista de perfil. O trabalho consiste em organizar, descrever, representar e estabelecer conexões entre os dados.

A quarta etapa seria o retorno aos campos do saber acadêmico, bem como a outros conhecimentos prévios julgados úteis em relação ao alvo e ao contexto de sua atuação. Tal qual o postulado na Doutrina Nacional de Inteligência (Brasil, 2016), neste momento serão elaborados ideias, juízos e raciocínios para, numa etapa seguinte, formularem-se hipóteses a respeito do alvo. É o momento de se buscar responder às perguntas feitas pelo cliente da análise. Aqui entram conhecimentos de Psicologia, mas também de quaisquer outras disciplinas necessárias ao entendimento dos eventos analisados. É fundamental que equipes de análise de perfil sejam multidisciplinares, na medida em que os fenômenos humanos são multidimensionais.

O peso relativo de certas variáveis, por exemplo, a vivência da religiosidade por um alvo de contraterrorismo, poderia ser muito mais bem compreendida por alguém que conheça aquela religião e o contexto de suas manifestações. Seria praticamente impossível opinar sobre radicalização caso o analista não conheça o que são

as expressões e manifestações típicas de um determinado credo ou ideologia. Da mesma forma, obviamente, aspectos do idioma, expressões de uma determinada subcultura, hábitos e tradições, ou comportamentos típicos para certo grupo precisam ser analisados a partir de uma compreensão profunda do ambiente nos quais ocorrem.

O trabalho nesta etapa consiste em comparar a matriz analítica desenvolvida com o quadro teórico de referência, perguntando a todo o momento se, na literatura acadêmica, ou mesmo na produção anterior de Inteligência, existe algo que ajude o analista a compreender melhor o objeto do seu trabalho. A ideia, conforme já ressaltado, é partir do alvo para as teorias, dos dados para a produção anterior, abrindo-se, portanto, o necessário espaço para que o caminho já percorrido pela Inteligência seja, inclusive, refutado, sempre de acordo com os dados disponíveis.

Perguntas típicas nesta fase seriam a respeito das classes de comportamentos desenvolvidas pelo alvo, dos modelos de referência que ele parece ter adotado, dos ambientes e círculos sociais que frequentou e de como eles podem ter influenciado seu comportamento (campo e espaço vital). Com que palavras ele descreve sua visão de mundo e o que isso diz sobre suas representações do mundo em cada um dos quesitos que o analista deverá responder.

A última etapa é a elaboração de uma narrativa. A sistematização e conversão do trabalho em um produto a ser integrado em um processo de Produção

de Conhecimentos de Inteligência. A narrativa pode ser produzida na forma de um texto, mas não se descartariam outros formatos, como uma apresentação oral, uma produção gráfica ou um vídeo, tanto como materiais de apoio quanto como o produto principal.

A intenção da narrativa é, antes de tudo, tornar-se fração significativa em conhecimento de Inteligência, no formato que for necessário a depender do contexto e das necessidades do usuário.

O FLUXO DO TRABALHO

É natural, como seria de se esperar em qualquer trabalho de Inteligência, que os dados obtidos possam levar o analista a redefinir a situação-problema inicial. Também seria natural que as hipóteses pudessem ser modificadas a partir do aparecimento de novos dados ou que novas necessidades do cliente venham a surgir, dado o contexto dinâmico da atuação de altos decisores estatais. Sobre essa questão, Martins de Paula concluiu:

“A velocidade das mudanças e a interdependência observadas atualmente criam um ambiente complexo, organizado em redes, diferente do que a ideia de “ciclo de inteligência” deixa transparecer. Processos estanques, com funções bem delimitadas, são pouco eficazes nesse contexto”. (2017, p. 13).

A única exceção aqui seria em relação à quarta tarefa (formulação de hipóteses), sobre a qual deve ser mantida a cautela para que novas hipóteses surjam apenas após nova análise da matriz de perfil (terceira tarefa).

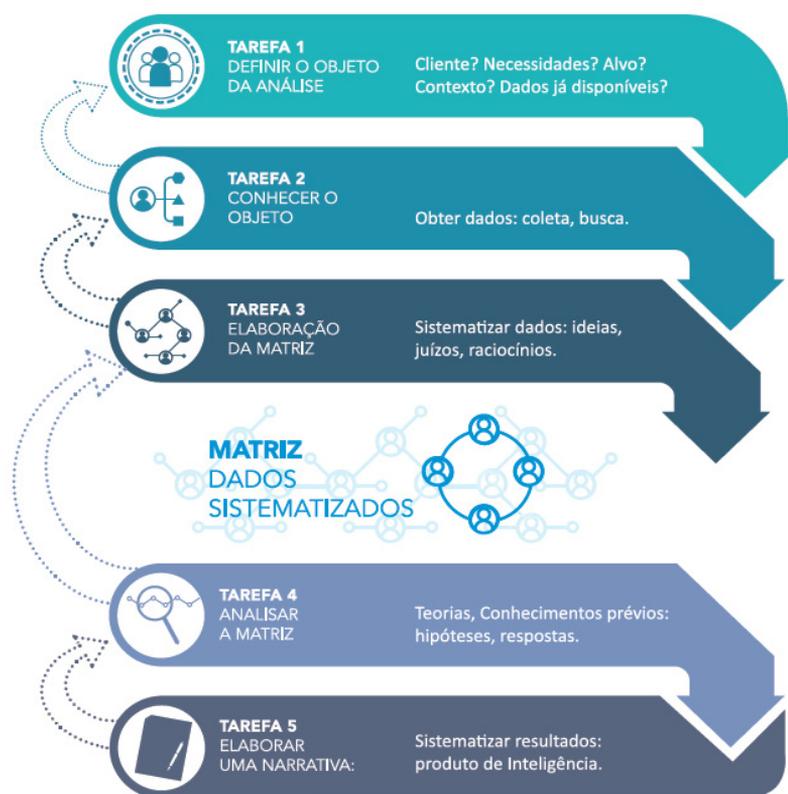


Figura 1: modelo de análise de perfil para a Atividade de Inteligência (elaboração própria)

Na Figura 1, temos a representação gráfica do modelo aqui desenvolvido, com a sequência de etapas (tarefas) necessárias à construção do perfil. As setas à direita representam a passagem à etapa seguinte após a conclusão de uma tarefa, enquanto as setas pontilhadas à esquerda indicam o possível retorno a etapas anteriores em caso de necessidade (dados adicionais, novas demandas, hipóteses concorrentes). A distância entre as tarefas 3 e 4 é a maior de todas e, entre elas, encontra-se a representação da matriz de perfil. Isso serve para enfatizar a necessidade de atenção aos dados obtidos, antes de se partir para a elaboração de juízos

raciocínios e hipóteses.

DISCUSSÃO E CONCLUSÃO – APLICAÇÕES, LIMITAÇÕES E UTILIDADE

Mello (2017) apresentou casos de utilização da técnica para a análise do comportamento de dignitários estrangeiros e da liderança de uma célula, alvo de uma operação de contraterrorismo. Bloom (2013) discute as aplicações da análise de perfil em diversos campos da Atividade de Inteligência, tais como a espionagem, o contraterrorismo e as operações de propaganda e desinformação. O autor também aborda

a questão do gerenciamento de fontes humanas ao discutir o perfil psicológico de um espião. Nesses casos a elaboração de perfis torna-se crucial, tanto para a busca de adequação entre possíveis fontes humanas e as características de cada missão quanto para a escolha de estratégias de gerenciamento adequadas por parte dos profissionais a cargo da gestão de fontes.

Sobre esse último tópico, Randy Burkett, membro da equipe de historiadores da Central Intelligence Agency (CIA), publicou estudo defendendo a aplicabilidade de princípios de persuasão classicamente utilizados na área do *Marketing* para o gerenciamento de diferentes perfis de fontes humanas (Burkett, 2013). A lógica indica que estudo do perfil de uma fonte humana (atual ou potencial) fornece pistas extremamente úteis para a customização de uma abordagem para o seu recrutamento e gerenciamento.

Retomando a discussão inicial, a análise de perfil é uma ferramenta útil para a Inteligência por possibilitar o foco na dimensão individual, aprofundando o conhecimento produzido e agregando maior capacidade preditiva em relação aos temas abordados. Perfis construídos a partir de metodologia de pesquisa sólida e calcados em teorias já estabelecidas na área de Psicologia tendem a apresentar confiabilidade e consistência. Tais características são fundamentais para contrabalançar uma carência típica do trabalho de Inteligência, que é a baixa disponibilidade de dados e a não cooperação dos indivíduos estudados.

Neste ponto destaca-se uma característica

típica da maior parte das análises de Inteligência. Uma vez que não se pode contar com a cooperação de alvos e nem do cenário analisado, a metodologia adotada pelo analista precisa ser rigorosa e bem fundamentada, em prol das melhores conclusões possíveis diante dos dados disponíveis.

O modelo apresentado nesse trabalho é uma versão inicial, a ser validada a partir da sua aplicação em alvos de Inteligência, atuais ou frutos de trabalhos anteriores, de modo a comparar as conclusões advindas da aplicação do modelo com os resultados originais. A etapa subsequente seria a realização de ajustes no modelo e novas aplicações para aferição das contribuições e melhorias trazidas ao arcabouço ferramental já existente. Em uma terceira etapa, haveria padronização de procedimentos e treinamento e desenvolvimento de profissionais capacitados a aplicar a análise de perfil nos diversos campos de atuação da Inteligência. Com o trabalho entrando em produção, passar-se-ia à última etapa, que é a constante avaliação de resultados e eventual implementação de melhorias.

Longe de ser uma solução mágica e definitiva ou um método obscuro e distorcido da Psicologia, a análise de perfil define-se pela utilização de metodologia científica e teorias consolidadas para superar as dificuldades de um campo de trabalho permeado por adversidades. Se assim considerada, tornar-se-á ferramenta de aprofundamento de análise e apoio à decisão nos mais variados níveis da cadeia de produção de conhecimentos de Inteligência.

REFERÊNCIAS

- ACHARA, J. P.; ACS, G.; CASTELLUCCIA, C. On the Unicity of Smartphone Applications. *ACM CCS Workshop on Privacy in Electronic Society (WPES)*, Denver, Colorado, 2015. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1507.07851>.
- BANDURA, A. *Social Learning Theory*. New York: General Learning Press, 1971
- BANDURA, A. *Moral Disengagement How People Do Harm and Live With Themselves*. New York: Worth Publishers. Macmillan Learning, 2016.
- BLOOM, R. *Foundations of Psychological Profiling: Terrorism, Espionage, and Deception*. Boca Raton: CRC Press - Taylor & Francis Group, 2013.
- BORUM, R. Radicalization into Violent Extremism II: A Review of Conceptual Models.. *Journal of Strategic Security*. Produced by The Berkeley Electronic Press, 2011.
- BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. *Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários*. Brasília: Abin, 2016.
- 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. *Cadernos de Legislação da Abin*, Brasília, n. 3, 2017. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/05/aiBrasil-v3-jan17.pdf>.
- BURKETT, R. Rethinking an Old Approach – An Alternative Framework for Agent Recruitment: From MICE to RASCLS. *Studies in Intelligence*, CIA – Center for the Study of Intelligence, v. 57, n. 1, 2013. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol.-57-no.-1-a/index.html>.
- CEPIK, M. *Espionagem e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- CHITTARANJAN, G.; BLOM, J.; GATICA-PEREZ, D. Who's Who with Big-Five: Analyzing and Classifying Personality Traits with Smartphones. 15th Annual International Symposium on Wearable Computers. San Francisco: Institute of Electrical and Electronic Engineers, 2011. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/5959587>.
- CORREIA, E.; LUCAS, S.; LAMIA, A. *Profiling: Uma Técnica Auxiliar de Investigação Criminal*. *Análise Psicológica*, 4 (XXV): 595-601. ISPA – Instituto Universitário. Lisboa, 2007.
- GRIBAUDI, M. La Lunga Marcia Dela Microstoria: dalla politica alla stetica. In:

ANGELI, Franco. *Microstoria: a venticinque anni da l'eredità immateriale*. A cura di Paola Lanaro.. Milano, 2011.

KONVALINA-SIMAS, T. *Profiling Criminal. Introdução à Análise Comportamental no Contexto Investigativo*. Lisboa: Rei dos Livros, 2012.

LEWIN, K. *Principles of Topological Psychology*. New York. McGraw-Hill Book Company Inc., 1936.

MARTINS DE PAULA, M., F. *Atualidade do Gerenciamento Baseado em Comando e Controle nas Operações De Inteligência*. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso CAI/2017/Turma 1) – Escola de Inteligência, Agência Brasileira de Inteligência, Brasília, 2017.

MELLO, A. F. V. *O Emprego da Psicologia na Atividade Finalística de Inteligência Uma Proposta de Elaboração Técnica de Perfis Psicológicos de Dignitários Estrangeiros*. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso CAI/2017/Turma 1) - Escola de Inteligência, Agência Brasileira de Inteligência, Brasília, 2017.

MORAVCSIK, A. *Liberal International Relations Theory: A Social Scientific Assessment*. Weatherhead Center for International Affairs. Harvard University. Cambridge, 2001.

PERLS, F.; HEFFERLINE, R.; GOODMAN, P. *Gestalt-Terapia*. São Paulo: Summus.

REVEL, J. *Micro-história, macro-história: o que as variações de escala ajudam a pensar em um mundo globalizado*. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 45, set./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n45/03>

RIBEIRO, J. P. *Conceito de Mundo e de Pessoa em Gestalt-Terapia - revisitando o caminho*. São Paulo: Summus Editorial, 2011.

SENEVIRATNE, S.; SENEVIRATNE, A.; MOHAPATRA, P.; MAHANTI, A. *Predicting User Traits From a Snapshot of Apps Installed on a Smartphone*. *Mobile Computing and Communications Review*, New York, v. 18, n. 2, 2014. Disponível em: <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=2636244>.

SKINNER, B. F. *Science and Human Behavior*. The B.F. Cambridge: Skinner Foundation, 2005.

WHALEY, D.L.; MALLOT, R. W. *Princípios Elementares do Comportamento: volume 1*. São Paulo: EPU, 1980.

WHALEY, D.L.; MALLOT, R. W. *Princípios Elementares do Comportamento: volume 2*. São Paulo: EPU, 1981.

A ANÁLISE DO PERFIL DE ALVOS NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: UMA PROPOSTA
TEÓRICO-METODOLÓGICA

Artigo recebido em 19/05/2020
Aprovado em 19/08/2020



LGPD E INTELIGÊNCIA: OS LIMITES NO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS COLETADOS EM FONTES ABERTAS

Lilian Coutinho *

Resumo

Os serviços de Inteligência conduzem um trabalho vital para a salvaguarda da sociedade e do Estado. Os avanços tecnológicos trouxeram novos contornos e maiores desafios à sua atuação, com ameaças cada vez mais complexas em campos como o terrorismo, ataques cibernéticos e redes criminais. Esse cenário exige maior desenvolvimento e técnicas que possibilitem o cumprimento de sua missão institucional com eficiência. Por outro lado, se mal conduzido ou administrado, o trabalho para identificação e contraposição às ameaças também pode, potencialmente, atingir direitos fundamentais, especialmente à privacidade e à proteção de dados. Nos últimos anos, mudanças legislativas têm buscado regular, controlar e garantir transparência no tratamento de dados acessíveis, tanto por pessoas jurídicas de direito privado, quanto por aquelas de direito público. No Brasil, exemplo disso é a Lei nº 13.709/2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Essa delimita que o tratamento de dados pessoais, quando realizado para fins exclusivos de segurança do Estado, será regido por legislação específica. Contudo, na ausência desse normativo, o contexto permanece complexo e impreciso. Este artigo visa demonstrar a importância do equilíbrio entre o tratamento e a proteção de dados pessoais na futura legislação específica. Para tanto, apresentará alguns dos desafios no uso das novas tecnologias que utilizam dados obtidos em fontes abertas, discutirá os impactos que o uso indevido desses dados pode gerar e demonstrará como leis adequadas são necessárias para a proteção tanto dos direitos e garantias fundamentais, quanto do próprio profissional de Inteligência e da Atividade, permitindo que o Serviço de Inteligência brasileiro cumpra com excelência a sua missão.

Palavras-chaves: LGPD. Inteligência. Osint. Dados pessoais. Fontes abertas.

LGPD AND INTELLIGENCE: THE LIMITS IN THE TREATMENT OF PERSONAL DATA GATHERED FROM OPEN SOURCES

Abstract

Intelligence services leads a vital work for the safeguard of both the society and the State. The technological progress has brought new aspects and greater challenges to its activities, with increasingly complex threats in fields as terrorism, cyber attacks and criminal networks. This scenario requires further development and new techniques which enable the achievement of its institutional mission efficiently. Conversely, if misadministrated, the work of identifying and addressing these threats may potentially impact fundamental rights, specially privacy and data protection. In recent years, changes in law have sought to regulate, control and guarantee transparency in the treatment of accessible data, both to legal entities of private and public law. In Brazil, an example is the Law nº 13.709/2019,

* Oficial Técnica de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência, graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

known as Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). This law states that the processing of personal data, when performed for the exclusive purposes of State security, will be governed by specific legislation. This paper aims to present the importance of the balance between personal data processing and protection in this future specific legislation. To this extent, it will present some of the challenges in the use of new technologies that utilize data from open sources, discuss the impacts that the improper use of these data can generate and demonstrate how adequate laws are necessary to protect both fundamental rights and guarantees, as well as the Intelligence professional and the Activity, allowing the Brazilian Intelligence Service to fulfill its mission with excellence.

Keywords: *LGPD. Intelligence. Osint. Personal data. Open source.*

LGPD E INTELIGENCIA: LOS LÍMITES EN EL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES RECOLECTADOS EN FUENTES ABIERTAS

Resumen

Los servicios de inteligencia realizan un trabajo vital para salvaguardar la sociedad y el Estado. Los avances tecnológicos han traído nuevos contornos y mayores desafíos a su desempeño, con amenazas cada vez más complejas en campos como el terrorismo, los ciberataques y las redes criminales. Este escenario requiere un mayor desarrollo y técnicas que permitan el cumplimiento eficiente de su misión institucional. Por otro lado, si se realiza o administra de manera deficiente, el trabajo para identificar y contrarrestar las amenazas también puede potencialmente lograr los derechos fundamentales, especialmente la privacidad y la protección de datos. En los últimos años, los cambios legislativos han buscado regular, controlar y asegurar la transparencia en el tratamiento de los datos accesibles, tanto por las personas jurídicas de derecho privado como por las de derecho público. En Brasil, un ejemplo de esto es la Ley n° 13.709/2018, conocida como la Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Esto delimita que el tratamiento de datos personales, cuando se realice con fines exclusivos de seguridad del Estado, se regirá por la legislación específica. Sin embargo, en ausencia de esta regla, el contexto sigue siendo complejo e impreciso. Este artículo tiene como objetivo demostrar la importancia de equilibrar el tratamiento y la protección de los datos personales en la futura legislación específica. Para tanto, presentará algunos de los desafíos en el uso de nuevas tecnologías que utilizan datos obtenidos de fuentes abiertas, discutirá los impactos que el mal uso de estos datos puede generar y demostrará cómo son necesarias leyes adecuadas para proteger tanto los derechos y garantías fundamentales, como la propia Inteligencia y Actividad profesional, permitiendo que el Servicio de Inteligencia brasileño cumpla su misión con excelencia.

Palabras clave: *LGPD. Inteligencia. Osint. Datos personales. Fuentes abiertas.*

INTRODUÇÃO

A atividade de Inteligência é o exercício permanente de ações especializadas voltadas à produção de conhecimentos e à proteção da sociedade e do Estado, visando assessorar o mais alto nível decisório do país. Segundo a Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência (2016), tal assessoramento abrange a identificação de oportunidades e de ameaças à consecução das políticas de governo, o planejamento e a execução de ações, a segurança de conhecimentos e dados sensíveis e das pessoas, áreas, instalações e meios que os guardam ou veiculam e, ainda, a prevenção, detecção, obstrução e neutralização de ações de Inteligência adversa.

Obter dados oportunos, adequados, dignos de confiança e abrangentes sempre foi um desafio. Com o desenvolvimento do espaço cibernético ou “ciberespaço”, os trabalhos se tornaram ainda mais amplos e complexos, e os procedimentos da atividade de Inteligência executados na realidade física se estenderam à realidade virtual. Esse cenário exige um contínuo esforço de atualização e aperfeiçoamento.

Se o ciberespaço trouxe novas ameaças, também trouxe novas oportunidades. Sim, pois esse também funciona como campo no qual informações estratégicas são armazenadas, manipuladas e transmitidas — sendo, assim, repositório de dados, objeto de análise e ambiente operacional — e como espaço passível de monitoramento e estudos, haja vista os múltiplos atores

que nele se fazem presentes com as mais diversas motivações (BRASIL, 2016).

Nesse mesmo contexto, atentos à necessidade de estabelecimento de limites nas operações que utilizam dados pessoais, vários países editaram legislações com vistas à proteção das pessoas naturais quanto ao processamento de seus dados. Exemplo disso é a *General Data Protection Regulation (GDPR)*, com aplicação nos países que integram a União Europeia e uma das regulações mais fortes em termos de privacidade e segurança de dados no mundo.

No caso do Brasil, foi editada a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Como veremos, a Lei, que entrou em vigor no dia 18 de setembro de 2020, delimita hipóteses nas quais não será aplicada integralmente, indicando a necessidade de edição de normas específicas.

Nesse artigo, buscaremos demonstrar a importância do equilíbrio entre o processamento e a proteção de dados pessoais na legislação específica que regulará o tratamento¹ de dados pessoais realizado para fins exclusivos de segurança do Estado. Para tanto, apresentaremos a *Open Source Intelligence*² (Osint) — e alguns dos desafios no uso das novas tecnologias que utilizam dados obtidos em fontes abertas. Discutiremos os impactos que o uso indevido desses dados pode gerar e demonstraremos como leis adequadas

1 Segundo o art. 5º, inciso X, da LGPD, “tratamento” deve ser compreendido como toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, armazenamento, modificação etc.

2 Inteligência em Fontes Abertas.

são necessárias para a proteção tanto dos direitos e garantias fundamentais, quanto do próprio profissional de Inteligência e da Atividade.

OPEN SOURCE INTELLIGENCE (OSINT)

Tradicionalmente, a Inteligência em Fontes Abertas ou *Open Source Intelligence* (Osint) consiste na técnica de coleta de dados através de fontes como jornais, programas de televisão, estações de rádio, pronunciamentos, documentos oficiais, artigos acadêmicos, estudos etc. Esse tipo de coleta continua existindo, mas, com o advento da *internet* e dos grandes repositórios de dados, a Osint ganhou novos traços. Com o início e crescimento das mídias sociais, principalmente a partir dos anos 2000, os dados passaram a ser armazenados, processados e analisados em níveis nunca antes vistos. Hoje, é possível extrair conhecimento de vídeos, mensagens, *sites*, *blogs*, imagens, redes sociais, enfim, de uma série de novos meios. Nessa nova era digital, os desafios são enormes. Segundo Christl e Spiekermann (2016), para além do volume, ou seja, da impressionante e sempre crescente quantidade de dados, chama a atenção a velocidade — qual seja, o curto espaço de tempo no qual são produzidos e transmitidos os dados, e a variedade — consistente nos diferentes formatos e representações empregadas.

Nesse contexto, hoje, em muitos casos, a dificuldade não é a falta de informação, mas, sim, o excesso dela. É enorme o desafio de encontrar os dados úteis e oportunos em meio a todo esse volume, velocidade e variedade.

Tendo em vista o volume dos dados, bem como a velocidade e a facilidade com que esses são acessados, algumas preocupações começam a surgir. Isso porque não basta que as novas tecnologias permitam que uma quantidade inimaginável de dados sejam coletados e processados em um curto espaço de tempo. Conforme Pastor-Galindo et al. (2020), é necessário, também, que se desenvolvam recursos e mecanismos que garantam que os dados sejam compreendidos corretamente, não sendo retirados de seu contexto ou correlacionados de maneira inadequada. É igualmente importante que sejam utilizadas fontes seguras e razoavelmente confiáveis, pois as informações geradas não devem se basear em subjetivismos, desinformação ou dados imprecisos.

Para além das preocupações que advêm de questões técnicas, há aquelas que resultam de considerações éticas e legais. Há desafios envolvidos em todas as operações de tratamento de dados, e decisões equivocadas podem gerar malefícios individuais e coletivos, como manipulação, discriminação, fraude, quebra de segurança ou de confidencialidade, chantagem, redução da confiança no Estado e mudanças comportamentais. Podem ocorrer, ainda, danos irreparáveis a vários direitos, como à privacidade, à proteção aos dados pessoais, às liberdades de expressão e de ir e vir.

Todas essas questões surgem mesmo quando estamos falando de Inteligência de fontes abertas. São preocupações e desafios que não envolvem o acesso a dados controlados ou o uso de meios invasivos de obtenção de informações.

Como veremos, agregando dados pessoais que, *a priori*, pouco significam, podemos gerar perfis completos de um indivíduo, de um grupo e até mesmo de uma sociedade inteira.

O USO DE DADOS PESSOAIS

Como bem observa Bruno Bioni (2020), com o aprimoramento das tecnologias da informação e da comunicação e a possibilidade de processar e organizar um enorme volume de dados em um curto período de tempo, a economia foi redimensionada e os dados pessoais dos cidadãos se tornaram um ativo econômico valioso e um fator vital para o crescimento e o desenvolvimento dos negócios. Dados que antes eram considerados insignificantes ou sem valor agora servem de base para a construção de modelos, perfis e até mesmo previsões. Nesse contexto, hoje há empresas que trabalham especificamente com a venda de dados pessoais ou de informações derivadas desses dados para outras companhias³. Por essas razões, diz-se que, se o que você está consumindo *online* é de graça, então o produto é você (FURNAS, 2012).

Se, por um lado, toda essa informação pode ser usada para nos oferecer produtos e entregar serviços — sejam eles úteis ou não, também pode gerar consequências potencialmente danosas para a nossa privacidade, para a nossa autonomia e para a sociedade como um todo.

As preocupações não se limitam ao

nome, *e-mail* ou telefone que o usuário voluntariamente inseriu em sua rede social; trata-se de dados como suas opiniões, crenças, hábitos, desejos, sentimentos, aspirações e outras questões sensíveis. De fato, quando uma empresa detém todos esses dados, ela pode não apenas prever os seus próximos passos, como também moldá-los. Pode gerar modelos preditivos não apenas sobre você, mas sobre pessoas com características semelhantes.

Atualmente, mesmo quando buscamos proteger nossa privacidade nas redes, verificar quais atores recebem os nossos dados é uma tarefa quase impossível. De acordo com Kaldestad (2020), para analisar um aplicativo de *smartphone* é necessário ler toda a política de privacidade, realizar uma análise técnica quanto ao tráfego de dados do aplicativo e identificar os terceiros que recebem os dados (o que nem sempre é possível, já que, geralmente, esses atores são tratados por termos genéricos). Feito isso, o próximo passo é ler a política de cada um desses terceiros — que, por sua vez, também disponibilizam os dados recebidos a outros atores e assim por diante. Perceba, portanto, que parece um caminho sem fim — e estamos falando apenas de um único aplicativo. O mesmo ocorre com *sites* na internet.

Isoladamente, talvez os dados de um único indivíduo não signifiquem muito para ele, ou para uma empresa. Mas o grande problema é que, ao serem agregados, esses dados tornam-se poderosos, e estamos entregando às empresas muito mais do que

3 São os chamados *data brokers* que, basicamente, coletam dados em inúmeras fontes *online* e *offline*, processam e agregam os dados obtidos, classificam os usuários em grupos e segmentos a partir de características comuns e, posteriormente, vendem o material gerado a outras empresas.

imaginávamos: não apenas informações sensíveis sobre nós mesmos, mas, também, informações que podem ser usadas contra outras pessoas (por exemplo, na criação de modelos preditivos e no direcionamento do comportamento de indivíduos com características semelhantes). Assim, é possível que os dados sejam utilizados de modo a gerar danos individuais, mas também é possível que ocorram danos coletivos, como a negação de determinado serviço a um grupo, ou o oferecimento de um produto a preços mais elevados, o não recebimento de uma oferta em razão da cor da pele, etc.

Como bem demonstrou o escândalo da Cambridge Analytica em 2016, os riscos não se limitam ao âmbito comercial ou publicitário. Com efeito, a empresa coletou um enorme volume de dados de toda a sociedade, principalmente através de aplicativos do *Facebook*, visando a construção de perfis psicológicos e o direcionamento de mensagens e anúncios que alterassem o comportamento dos indivíduos⁴. O objetivo final era influenciar o resultado das eleições em vários países. Se os usuários aceitaram a coleta de dados pelo *Facebook* para uma suposta melhoria de experiência, é bastante improvável que soubessem e concordassem com o compartilhamento com empresas que manipulassem suas emoções ou influenciassem seu voto ou os rumos

políticos do seu país.

As preocupações são maiores ao constatar que o uso de dados pessoais não se dá apenas por empresas. De fato, os governos de vários países têm cada vez mais se engajado no uso de *softwares* e tecnologias de vigilância com base em dados pessoais.

O USO DE DADOS POR GOVERNOS

O debate em regimes democráticos quanto à violação da privacidade por programas governamentais não é atual. No entanto, o tema ganhou notoriedade após os vazamentos de documentos classificados por Edward Snowden⁵ em 2013. Os arquivos demonstravam que o programa PRISM da Agência de Segurança Nacional americana (NSA), originalmente criado para o rastreamento de terroristas, havia se transformado em uma vigilância eletrônica em massa, em parceria com gigantes da tecnologia, como *Microsoft*, *Google* e *Facebook*⁶.

Esse tipo de discussão tem ganhado cada vez mais espaço e relevância na medida em que o direito à privacidade não é mais visto apenas como um direito ao sigilo, mas como um direito de controlar suas próprias informações, decidindo quem, como, quando e para que são usados os

4 As informações foram concedidas em entrevista do delator Christopher Wylie ao jornal *The Guardian*.

5 Edward Snowden é um ex-contratado da NSA e ex-administrador de sistemas da Agência Central de Inteligência americana (CIA), que se tornou mundialmente famoso ao tornar público detalhes de programas de vigilância da NSA.

6 No caso do Brasil, tornou-se público não apenas que os dados de milhões de brasileiros haviam sido coletados, mas que houve espionagem da empresa Petrobrás e até mesmo a interceptação da comunicação entre a então presidente Dilma Rousseff com seus principais assessores (ESTADÃO, 2014), levantando sérias preocupações em termos de segurança nacional e interferência externa.

seus dados pessoais⁷.

Para ilustrar alguns desafios atuais, apresentaremos casos nos quais os dados pessoais são utilizados por governos ao redor do mundo, pelas mais variadas razões, e que podem se converter em mecanismos de vigilância e controle social, demandando, assim, regulamentação e edição de normas de proteção.

RECONHECIMENTO FACIAL

Segundo levantamento realizado pelo Instituto Igarapé (2019), no período entre 2011 e 2019 foram publicamente reportados 48 casos de uso da tecnologia de reconhecimento facial (RF) por autoridades públicas em diversos estados brasileiros, em quatro principais áreas: na educação, no transporte, no controle de fronteiras e na segurança pública. Se, por um lado, o sistema trouxe resultados positivos, como a prisão de criminosos com mandado de prisão em aberto⁸ e o bloqueio de mais de 331 mil benefícios de gratuidade de ônibus indevidamente utilizados⁹, por outro levou à identificação equivocada de determinados indivíduos, gerando conduções, detenções

e constrangimentos indevidos¹⁰. Questionamentos surgiram, ainda, quanto à transparência na contratação e uso de tal tecnologia¹¹.

Uma grande crítica ao RF reside nos altos índices de erro. Um caso que ganhou bastante destaque foi o uso da tecnologia durante a semana final da UEFA *Champions League* em Wales, em junho de 2017. O sistema gerou 2.470 alertas de possíveis criminosos, sendo que apenas 173 foram corretamente identificados — o que significa 92% de erro (BURGESS, 2018). Em outra ocasião, pesquisadores da Universidade de Essex acompanharam 6 testes realizados pela Polícia Metropolitana de Londres (MPS) no período de junho de 2018 a fevereiro de 2019, durante operações de policiamento. Ao final do estudo, observou-se que os indivíduos foram corretamente identificados em apenas 8 de 42 ocorrências, ou seja, em apenas 19,05% dos casos (FUSSEY e MURRAY, 2019).

Outra crítica diz respeito aos vieses e preconceitos gerados e reforçados pelo RF. Testes e estudos demonstraram que

7 Conforme decisão do Ministro Gilmar Mendes que indeferiu pedido de medida cautelar na Arguição De Descumprimento de Preceito Fundamental 695/DF, “Devido ao próprio avanço das tecnologias da informação, assistiu-se a uma verdadeira mutação jurídica do sentido e do alcance do direito à privacidade.”

8 No carnaval de 2019, o RF permitiu que a Polícia Militar do Rio de Janeiro prendesse 4 criminosos com mandado de prisão em aberto (LISBOA, 2019).

9 Em São Paulo, a tecnologia foi utilizada nos ônibus para identificar se os bilhetes únicos estavam sendo utilizados por terceiros. Em menos de 2 anos, milhares de benefícios foram bloqueados (ZVARICK, 2019).

10 Ao ser testada no metrô da cidade do Rio de Janeiro, uma mulher foi detida por engano após ser incorretamente identificada pela tecnologia. Ela foi confundida com uma criminosa foragida, acusada dos crimes de homicídio e ocultação de cadáver (G1, 2019).

11 O professor e advogado Rodrigo Dias de Pinho Gomes submeteu ao Governo do Rio de Janeiro um requerimento, a partir da Lei de Acesso à Informação (LAI), para obter informações quanto ao contrato com a empresa OI, responsável pela tecnologia de RF usada no carnaval. Quase 6 meses depois, lhe foi informado que o fornecimento das informações contratuais não seria possível, por se tratar de questão de segurança, conforme decreto do executivo estadual.

as tecnologias de reconhecimento facial hoje utilizadas tendem a errar mais quando o indivíduo a ser identificado é negro ou mulher, o que se explica pelas bases de dados pouco representativas utilizadas para o treinamento do algoritmo (GOW, 2020). Uma grande polêmica surgiu em 2015, quando Jacky Alciné e sua namorada, ambos negros, foram automaticamente detectados e categorizados pelo aplicativo de fotos do *Google* com a palavra “gorilas” (ZHANG, 2015). Ainda mais grave foi a prisão de Robert Williams, nos EUA, acusado por um roubo após ser indevidamente identificado por um sistema de RF (ALLYN, 2020).

Receosas com as falhas e inconsistências, algumas cidades americanas decidiram banir a tecnologia, a exemplo de San Francisco, Oakland, Somerville e Cambridge. Recentemente, em junho de 2020, empresas como a IBM, *Amazon* e *Microsoft* decidiram abandonar o desenvolvimento ou suspender o oferecimento de seus *softwares* de RF¹².

ANÁLISE DE SENTIMENTOS

De acordo com Mehat et al. (2014), a análise de sentimentos (AS) ou mineração de opinião é o estudo computacional das opiniões das pessoas, atitudes e emoções sobre determinado evento, indivíduo ou tópico. Basicamente, o objetivo é identificar sentimentos e opiniões sobre o objeto

pesquisado, classificando-as em categorias predefinidas, como “positiva”, “negativa” e “neutra”. A tecnologia envolvida é bastante complexa e, independentemente da técnica utilizada, há inúmeros obstáculos para se chegar a um resultado fidedigno, principalmente ao basear-se na análise da linguagem humana, que é extremamente subjetiva. O contexto no qual o texto ou fala se insere, o uso de ironia, humor, expressões típicas, ambiguidades, são apenas alguns dos desafios a serem considerados e enfrentados.

De fato, a AS carrega qualidades e tem grande potencial. Segundo Oliveira et al. (2019), trata-se de um sistema com capacidade de converter grandes volumes de dados não estruturados em informações e previsões sobre questões específicas, bem como de viabilizar a coleta de opinião coletiva a respeito de vários temas. Ela permite, por exemplo, que se analise a adesão à adoção de determinada política pública ou que se calcule a probabilidade de um evento de efeitos potencialmente graves, como uma grande paralisação nacional.

Por outro lado, e como ocorre com todas as tecnologias, a falta de mecanismos de supervisão pode levar ao descontrole, com o uso desse tipo de técnica como meio de perseguição de indivíduos ou manipulação da opinião pública. De acordo com Shahbaz e Funk (2019), críticas

12 A empresa IBM enviou carta ao Congresso sugerindo medidas para a justiça e para a equidade racial e anunciando que não irá mais oferecer *softwares* de reconhecimento ou análise facial, visto que a tecnologia poderia promover discriminação ou injustiça racial (IBM, 2020). Logo em seguida, foi a vez da Amazon, que anunciou uma pausa de 1 ano no oferecimento de seu *software Rekognition* para as polícias (WEIZE e SINGER, 2020). No dia seguinte, a Microsoft esclareceu que apenas voltaria a vender mecanismos de RF para a polícia após aprovação de nova lei de privacidade pelo Congresso que defina como a tecnologia poderá ser empregada com segurança (STATT, 2020).

surgiram no Reino Unido, por exemplo, ao revelar-se que a polícia de Londres estava monitorando e mantendo registros de aproximadamente 9 mil manifestantes e ativistas, muitos dos quais não tinham qualquer antecedente criminal, a partir de geolocalização e ferramentas de análise de sentimento em dados do *Facebook*, *Twitter* e outras redes sociais.

A AS também pode ser utilizada em conjunto com campanhas de desinformação, identificando-se como as pessoas se sentem sobre determinado assunto de interesse do governo e utilizando-se meios para moldar sua opinião.

CAMPANHAS DE DESINFORMAÇÃO

Outra questão a ser analisada quanto ao uso de dados pessoais são as campanhas de desinformação, ou seja, aquelas realizadas com o propósito de disseminação ou propagação de informações falsas, com o intuito de causar danos, confundir ou induzir a erro.

Conhecendo o perfil de uma pessoa, é possível moldar um conteúdo de modo a explorar seus sentimentos, suas visões de mundo, suas fraquezas. Utilizando recursos psicológicos, é possível simplificar

tópicos, utilizar termos adequados, fornecer elementos de identificação, enfim, explorar as emoções e os vieses do grupo ou indivíduo que se tem alvo. Essas estratégias podem ser adotadas por aqueles que visam influenciar opiniões e comportamentos. Como afirmam Nemr e Gangware (2019), a exploração das vulnerabilidades psicológicas existentes na forma como as pessoas consomem e processam informações, bem como dos vieses e comportamentos humanos, é um dos elementos chave para a efetividade das campanhas de desinformação.

O potencial de tais campanhas não se atém ao ambiente doméstico, ultrapassando as fronteiras físicas dos países. A tentativa da Rússia de influenciar nas eleições presidenciais americanas em 2016 é um grande exemplo disso. Em janeiro de 2017, o relatório do Diretor da Inteligência Nacional dos EUA (DNI)¹³ concluiu que, de fato, o presidente russo Vladimir Putin havia ordenado uma campanha de influência por meio de operações cibernéticas encobertas, com o uso de *bots*¹⁴, *hackers*, *troll farms*¹⁵ e disseminação de desinformação por meio de mídias. O objetivo seria minar a fé pública no processo democrático dos EUA, abalando a estabilidade política e social do país. De acordo com o jornal *The New York Times* (2017), a extensão dessa campanha foi significativa, incluindo milhares de operacionais russos e ferramentas

13 O relatório completo do *US Office of the Director of National Intelligence* pode ser acessado no seguinte link: https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf

14 *Bots* são robôs, programas de computador criados para realizar tarefas automatizadas e, em geral, repetitivas.

15 De maneira sucinta, *troll farms* são grupos ou organizações que, por meio de postagens ofensivas ou provocativas, visam criar conflitos, gerar perturbações, afetar a opinião pública ou espalhar desinformação.

automatizadas, com a criação de mais de um milhão de *tweets*, milhares de *posts* no *Facebook* e no *Instagram* e a inserção de mais de mil vídeos no *Youtube*.

Esse tipo de campanha de influência não é um fenômeno novo, já sendo utilizada, inclusive, pela antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) na década de 1980. No entanto, o advento das plataformas sociais possibilitou ações ainda mais sofisticadas e difusão em velocidade muito maior.

É interessante notar, contudo, que, de um lado o uso de dados permite a maior incidência e difusão da desinformação, por outro fornece formas de desconstrução dessas narrativas. Exemplo disso foi o resultado do jornalismo investigativo *Bellingcat* sobre a queda de um avião comercial da Malaysia Airlines (MH17). Oficiais russos culpavam as forças ucranianas e apresentaram dados de radar, testemunhos de especialistas e imagens de satélites, afirmando que o avião havia sido derrubado por um caça. Contudo, com base em evidências de fontes abertas, principalmente de mídias sociais, o *Bellingcat* publicou um relatório com fotografias e mapas que vinculava a queda do avião a um lançador de mísseis Buk originado da 53a Brigada de Foguetes Antiaéreos em Kursk, na Rússia¹⁶. Posteriormente, a informação foi oficialmente comprovada pela equipe internacional de investigação.

Quando o uso de tais tecnologias por um governo atinge níveis excessivos, cria-se um chamado Estado de vigilância. De fato, o maior exemplo atual do uso exacerbado de dados pessoais e de mecanismos para o controle social é a China. O país conta com um dos aparatos mais sofisticados mundialmente para a censura à internet, com uma combinação de tecnologias e ações legislativas mundialmente conhecida como *Great Firewall*. Milhares de indivíduos monitoram a *internet* e reportam conteúdos e contas consideradas problemáticas às autoridades, campanhas de influência são utilizadas na política externa e no ambiente doméstico e o governo visa, ainda, a implantação de um sistema de crédito social para julgar e pontuar o comportamento e a confiabilidade dos cidadãos¹⁷. No que diz respeito ao uso de reconhecimento facial, o número de câmeras em uso com a tecnologia cresceu de 176 milhões em 2017 para cerca de 626 milhões em 2020¹⁸. Segundo o relatório *Freedom on the Net* (2019), empresas chinesas trabalham próximas ao governo, a exemplo da *Semptian*, que, sob o nome de *iNext*, desenvolveu um sistema de vigilância massiva intitulado *Aegis*, o qual dizem que pode “guardar e analisar dados ilimitados” e prover “uma visão completa do mundo virtual”.

Haja vista as preocupações e desafios ora sucintamente discutidos, muitos Estados têm buscado regular o tratamento de

16O relatório completo do *Bellingcat* sobre o caso pode ser acessado no seguinte link: <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2014/11/08/origin-of-the-separatists-buk-a-bellingcat-investigation>

17O relatório completo da Freedom House sobre a liberdade na internet na China pode ser acessado no seguinte link: <https://freedomhouse.org/country/china/freedom-net/2019>

18O relatório completo da Human Rights Watch sobre os eventos na China em 2019 pode ser acessado no seguinte link: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2020/country-chapters/336847>

dados pessoais por empresas e por órgãos públicos. No Brasil não é diferente. Nesse contexto, foi aprovada e sancionada a Lei no 13.709, de 14 de agosto de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

LGPD E INTELIGÊNCIA

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) foi editada com o objetivo de proteger o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural e os direitos fundamentais de liberdade (CF, art. 5o, inciso IV) e de privacidade (CF, art. 5o, incisos X, XI e XII). Com efeito, apesar de ainda não prevista expressamente na Constituição Federal, a proteção de dados foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como um direito fundamental autônomo¹⁹, já estando em trâmite a Proposta de Emenda Constitucional – PEC no 17/2019 que visa incluí-la entre os direitos e garantias do art. 5º da CF.

A Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado (LGPD, art. 1o). Logo, ela também se destina aos órgãos públicos e, por tratar-se de lei nacional, deve ser observada por todos os entes federados — União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O art. 4o da LGPD delimita algumas hipóteses nas quais a Lei não se aplica, dentre as quais destacam-se os casos previstos no inciso III, quais sejam, quando o tratamento de dados pessoais

for realizado para fins exclusivos de: a) segurança pública; b) defesa nacional; c) segurança do Estado; ou d) atividades de investigação e repressão de infrações penais. Nesses casos, o tratamento será regido por legislação específica, que deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos na LGPD (art 4o, §1º).

De fato, o termo “Inteligência” não consta expressamente nos casos acima, tampouco há um rol de quais órgãos se enquadrariam nas exceções previstas no mencionado artigo. Por outro lado, sabemos que a Lei no 9.833, de 7 de dezembro de 1999 — que, dentre outras providências, instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) — entende como Inteligência (art. 1o, §2o):

*...a atividade 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.***
[grifo nosso]

Além disso, a Abin tem por missão assegurar que o Executivo Federal tenha acesso a conhecimentos relativos à segurança do Estado e da sociedade, como os que envolvem defesa externa, relações exteriores e segurança interna. Todas essas razões indicam que o tratamento de dados

19 O STF reconheceu a proteção de dados como um direito fundamental autônomo ao julgar as ADIs 6387, 6388, 6389 e 6390, declarando a inconstitucionalidade da Medida Provisória no 954/2020, que previa o compartilhamento de dados de usuários de telecomunicações com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

peçoais realizados pela Agência estará submetido à futura legislação específica, ainda não editada.

O modelo para a criação da LGPD no Brasil foi a *General Data Protection Regulation (GDPR)*, considerada a lei mais forte em termos de privacidade e segurança de dados no mundo. Tal regulamentação tem aplicação nos países que integram a União Europeia, impondo obrigações a quaisquer organizações que utilizem e coletem dados pessoais nos Estados membros. Com efeito, ainda em sua exposição de motivos, a lei europeia delimita que suas disposições não se aplicam às atividades relacionadas à segurança nacional (GDPR, recital 16), ficando a cargo de cada Estado membro a regulação nesses casos.

Nesse sentido, os serviços britânicos de Inteligência como o MI5, MI6 e o GCHQ não se submetem à GDPR, operando e processando dados pessoais mediante a observação de uma série de outras medidas legislativas, como o *Investigatory Powers Act 2016* (IPA 2016) e o *Data Protection Act 2018* (DPA 2018)²⁰. Note-se, mais, que o DPA 2018 possui parte específica para regular o processamento de dados pessoais em serviços de Inteligência, qual seja, a “PART 4 - *Intelligence services processing*”, com indicação expressa sobre quais órgãos se aplica. Assim, as disposições dessa parte não se confundem com o tratamento realizado por quaisquer outros órgãos.

Trata-se de separação oportuna, haja vista as peculiaridades da atividade de Inteligência. No caso brasileiro, é mister que a legislação específica busque, por exemplo, a compatibilização dos direitos do titular dos dados (pessoa natural a quem se referem os dados pessoais objeto de tratamento) com o sigilo inerente à realização dos trabalhos típicos de um serviço de Inteligência.

É verdade que, por um lado, a Constituição Federal e o direito internacional, por si sós, fornecem elementos importantes que norteiam os trabalhos do profissional de Inteligência, como a proteção e o respeito aos direitos humanos, a exemplo da privacidade, da liberdade, da igualdade e da segurança. Por outro, a realidade brasileira ainda é de muitas deficiências no que diz respeito à legislação da Inteligência de Estado²¹. Para além da não previsão da atividade constitucionalmente, por vezes suas especificidades são ignoradas pelo legislador na edição de novas normas. Tanto para o tratamento de dados pessoais, quanto para outras questões, a falta de legislação específica gera um cenário de insegurança para profissionais de Inteligência, que enfrentam dificuldades para estabelecer os limites de sua atuação, o que pode levar tanto a excessos, quanto a deficiências. As consequências podem ser profundas, indo desde a falta de confiança da sociedade nos trabalhos do Serviço brasileiro, a prejuízos diretos à própria

20 A base legal para o processamento de dados pessoais pelo MI5 pode ser encontrada na política de privacidade, disponível no *site* oficial da agência de Inteligência: <https://www.mi5.gov.uk/privacy-policy>

21 Em apresentação em 2015, Tomás Ximenes Wagner elaborou quadro demonstrando a divergência das prerrogativas conferidas pela legislação pátria ao Serviço de Inteligência brasileiro em comparação às legislações de outros países por todo o mundo, apontando temas prioritários e ações necessárias. Disponível em: slideplayer.com.br/slide/10377937/

segurança do Estado.

Por isso, é importante que hajam leis claras, que garantam tanto os poderes necessários ao órgão para atuar em suas competências e atingir sua missão, quanto para proteger os direitos e liberdades dos cidadãos. Além disso, são necessários mecanismos de controle e de supervisão que assegurem que as normas sejam efetivamente cumpridas²². Em regimes democráticos, o controle da Administração Pública é imprescindível para a concretização dos direitos de cidadania e para o bom funcionamento da máquina estatal. No caso da Inteligência, para além das modalidades ordinárias de controle, é necessária a adoção de mecanismos de controle específico, dada a natureza sigilosa da atividade.

Por mais que ainda não haja legislação específica delimitando a forma como se dará o tratamento de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional e segurança do Estado, ou mesmo como será exercida a supervisão e o controle da conformidade com a lei, a atividade de Inteligência, como qualquer atividade exercida em território brasileiro, deve obediência à Constituição Federal, tendo a responsabilidade de sempre atuar com irrestrita observância aos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado brasileiro. Portanto, a ausência de

lei — ou sua omissão em determinadas hipóteses, não pode servir de argumento para abusos e excessos.

Além disso, toda e qualquer atividade requer a observância dos princípios éticos constitucionais e profissionais. Como observa Ross Bellaby (2017), ignorar a importância da ética na Inteligência significa falhar em reconhecer o papel ético que essa Atividade desempenha. Isso não significa que ela não possa ser secreta, ou possuir tratamento diferenciado, mas, sim, que necessita de regras éticas claras e explícitas que orientem a atuação do profissional, bem como assegurem ao público que essa atuação é legítima, podendo ser referendada.

CONCLUSÃO

Apesar de não ser a primeira lei brasileira a tratar direta ou indiretamente do uso de dados²³, a LGPD representa um avanço para a proteção efetiva da privacidade, da liberdade, da intimidade e do livre desenvolvimento das pessoas naturais. Mesmo com a previsão da edição de legislação específica para a regulação do tratamento de dados pessoais em determinadas hipóteses, as normas gerais contidas nessa lei são de interesse nacional e devem ser observadas pelas pessoas naturais e pelas pessoas jurídicas de direito público e privado, em todos os entes federados brasileiros.

22 Dentre outras competências, incumbe à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), criada pela LGPD e estruturada pelo Decreto no 10.474/2020, centralizar as questões relativas à proteção de dados, sendo o órgão competente para fiscalizar, impor de sanções, realizar auditorias e elaborar diretrizes (LGPD, art. 55-J). A GDPR também prevê que cada Estado membro deve criar uma ou mais autoridades públicas responsáveis por monitorar a aplicação da regulamentação (GDPR, art. 51).

23 A exemplo do Código de Defesa do Consumidor e da Lei de Acesso à Informação.

Haja vista o atual volume, a velocidade e a variedade dos dados, novos desafios surgiram, gerando não apenas preocupações de cunho técnico, mas também de caráter ético e legal. Se as atividades de tratamento de dados pessoais têm o potencial de gerar danos individuais e sociais, o emprego indiscriminado e não controlado de tais práticas pode gerar efeitos colaterais preocupantes. A mera descontextualização ou a interpretação equivocada de uma mensagem em uma rede social, por exemplo, pode levar a “falsos positivos”, com um inocente sendo identificado como alvo, ou mesmo a “falsos negativos”, colocando em risco a segurança do Estado.

Só porque o dado é acessível, não significa que seja ético utilizá-lo. O uso de Osint tem consequências na vida real, as quais precisam ser compreendidas e balanceadas. Por isso, ainda que na ausência de normas específicas ou de novos mecanismos de controle, aquele que trabalha ou que deseja trabalhar com tal técnica de coleta deve compreender as consequências e os riscos de sua atividade, mantendo-se sempre atento aos princípios éticos que regem o Estado brasileiro.

Não é de interesse de algumas empresas discutir essas questões, pois, muitas vezes, é a partir do uso de dados pessoais que

conseguem atingir lucros extraordinários. Igualmente, não é de interesse de alguns governos, afinal, esses dados tornam possíveis o monitoramento dos cidadãos e a criação de mecanismos robustos de controle social. Por outro lado, enquanto órgão de Estado — e não de governo — é missão da Abin salvaguardar a sociedade e o Estado brasileiros. Dentre os fundamentos de um Estado Democrático de Direito, está o de garantir que seu povo seja livre e esteja protegido. Por tais razões, é fundamental que os profissionais de Inteligência compreendam os desafios e os limites no tratamento de dados pessoais obtidos em fontes abertas. É igualmente necessário que a futura legislação específica atinja o desejado equilíbrio entre a proteção de dados pessoais e o tratamento desses para fins de segurança do Estado, mediante a observância dos direitos fundamentais a serem protegidos, as peculiaridades da Atividade e a importância do trabalho que exerce.

O mundo no qual o Serviço de Inteligência brasileiro trabalha está sendo constantemente transformado pelo tratamento de dados. O que deve se manter constante é o compromisso com o Estado e com o povo brasileiros, com a Constituição Federal, com as leis e com a sua missão institucional.

REFERÊNCIAS

ALLYN, B. *'The computer got it wrong': how facial recognition led to false arrest of black man*. NPR, 2020. Disponível em: <https://www.npr.org/2020/06/24/882683463/the-computer-got-it-wrong-how-facial-recognition-led-to-a-false-arrest-in-michig0>. Acesso em: jun. 2020.

Background to 'Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections': The Analytic Process and Cyber Incident Attribution. US Office of the Director of National Intelligence, 2017. Disponível em: https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf. Acesso em: jun. 2020.

BELLABY, R. The Ethics of Intelligence. In: DOVER, R.; DYLAN, H.; GOODMAN, M. S. *The Palgrave Handbook of Security, Risk and Intelligence*. Londres: Palgrave Macmillan, 2017, p. 395-410.

BIONI, B. R. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 3-43.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. *Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários*. Brasília: Abin, 2016.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: maio 2020.

BURGESS, M. *Facial recognition tech used by UK police is making a ton of mistakes*. Wired, 2018. Disponível em: <https://www.wired.co.uk/article/face-recognition-police-uk-south-wales-met-notting-hill-carnival>. Acesso em: jun. 2020.

China: eventos de 2019. Human Rights Watch, 2019. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2020/country-chapters/336847>. Acesso em: jun. 2020.

CHRISTL, W.; SPIEKERMANN, S. *Networks of Control: a report on corporate surveillance, digital tracking, big data & privacy*. 1. ed.. Áustria: Facultas, 2016.

EIJKMAN, Q.; WEGGEMANS, D. *Open source intelligence and privacy dilemmas: is it time to reassess state accountability?* 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/256057526_Open_Source_Intelligence_and_Privacy_Dilemmas_Is_it_Time_to_Reassess_State_Accountability. Acesso em: maio 2020.

Facebook Cambridge Analytica whistleblower: 'We spent \$1m harvesting millions of profiles'. *The Guardian*, 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FXdYSQ6nu-M>. Acesso em: jun. 2020.

Freedom on the net 2019: China. Freedom House, 2019. Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/china/freedom-net/2019>. Acesso em: jun. 2020.

FURNAS, A. *It's not all about you: what privacy advocates don't get about data tracking on the web*. 2012. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2012/03/its-not-all-about-you-what-privacy-advocates-dont-get-about-data-tracking-on-the-web/254533/>. Acesso em: maio 2020.

FUSSEY, P.; MURRAY, D. *Independent Report on the London Metropolitan Police Service's Trial of Live Facial Recognition Technology*. Disponível em: <https://48ba3m4eh2bf2sksp43rq8kk-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/07/London-Met-Police-Trial-of-Facial-Recognition-Tech-Report.pdf>. Acesso em: jun. 2020.

GOW, G. Why are technology companies quitting facial recognition?. *Forbes*, 2020. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/glenngow/2020/06/23/why-are-technology-companies-quitting-facial-recognition/#1d6e9b5a6994>. Acesso em: jun. 2020.

IBM CEO's Letter to Congress on Racial Justice Reform. IBM, 2020. Disponível em: <https://www.ibm.com/blogs/policy/facial-recognition-susset-racial-justice-reforms/>. Acesso em: jun. 2020.

ISAAC, M.; WAKABAYASHI, D. *Russian influence reached 126 million through Facebook alone*. 2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/10/30/technology/facebook-google-russia.html>. Acesso em: jun. 2020.

KALDESTAD, O. H. *Out of control: how consumers are exploited by the online advertising industry*. 2020. Disponível em: <https://www.forbrukerradet.no/undersokelse/no-undersokelsekategori/report-out-of-control/>. Acesso em: maio 2020.

LAI x LGPD – *Impactos no tratamento de dados pela Administração Pública*. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7QvEXN-ga7o>. Acesso em: jun. 2020.

LISBOA, V. *Câmeras de reconhecimento facial levam a 4 prisões no carnaval do Rio*. Agência Brasil, 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-03/cameras-de-reconhecimento-facial-levam-4-prisoas-no-carnaval-do-rio>. Acesso em: jun. 2020.

MEDHAT, W.; HASSAN, A.; KORASHY, H. *Sentiment analysis algorithms and applications: a survey*. 2014. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2090447914000550>. Acesso em: jun. 2020.

NEMR, C.; GANGWARE, W. *Weapons of Mass Distraction: foreign state-sponsored disinformation in the digital age*. 2019. Disponível em: <https://webcache>.

googleusercontent.com/search?q=cache:HN9tkEkRk04J:https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/Weapons-of-Mass-Distraction-Foreign-State-Sponsored-Disinformation-in-the-Digital-Age.pdf+&cd=1&hl=ptBR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-ab. Acesso em: jun. 2020.

OLIVEIRA, D. J. S.; BERMEJO, P. H. de S.; PEREIRA, J. R.; BARBOSA, D. A. *A aplicação da técnica de análise de sentimento em mídias sociais como instrumento para as práticas de gestão social em nível governamental*. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122019000100235. Acesso em: jun. 2020.

Origin of the Separatists' Buk: A Bellingcat Investigation. Bellingcat, 2014. Disponível em: <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2014/11/08/origin-of-the-separatists-buk-a-bellingcat-investigation/>.

OWEN, L. H. *What's disinformation doing "right" – and what can newsrooms learn from it*. NiemanLab, 2018. Disponível em: <http://www.niemanlab.org/2018/11/whats-disinformation-doing-right-and-what-can-newsrooms-learn-from-it/>. Acesso em: jun. 2020.

PASTOR-GALINDO, J.; NESPOLI, P.; MÁRMOL, F. G.; PÉREZ, G. M. *The not yet exploited goldmine of OSINT: opportunities, open challenges and future trends*. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/338495014_The_not_yet_exploited_goldmine_of_OSINT_Opportunities_open_challenges_and_future_trends. Acesso em: maio 2020.

O que Snowden revelou. *Estadão*, 2014. Disponível em: <https://infograficos.estadao.com.br/especiais/snowden/revelacoes.html>. Acesso em: jun. 2020.

Reconhecimento Facial no Brasil. Instituto Igarapé, 2019. Disponível em: <https://igarape.org.br/infografico-reconhecimento-facial-no-brasil/>. Acesso em: jun. 2020.

SHAHBAZ, A.; FUNK, A. *Freedom on the Net: the crisis of social media*. 2019. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2019/crisis-social-media>. Acesso em: jun. 2020.

Sistema de reconhecimento facial da PM do RJ falha, e mulher é detida por engano. *G1*, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/07/11/sistema-de-reconhecimento-facial-da-pm-do-rj-falha-e-mulher-e-detida-por-engano.ghtml>. Acesso em: jun. 2020.

STAT, N. Microsoft won't sell facial recognition to police until Congress passes new privacy law. *The Verge*, 2020. Disponível em: <https://www.theverge.com/21288053/microsoft-facial-recognition-police-law-enforcement-pledge-regulation>. Acesso em: jun. 2020.

WEISE, K.; SINGER, N. Amazon pauses police use of its Facial recognition software. *The New York Times*, 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/06/10/technology/amazon-facial-recognition-backlash.html>. Acesso em: jun. 2020.

ZHANG, M. Google photos tags two african-americans as gorillas through facial recognition software. *Forbes*, 2015. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/mzhang/2015/07/01/google-photos-tags-two-african-americans-as-gorillas-through-facial-recognition-software/#4b445072713d>. Acesso em: jun. 2020.

ZVARICK, L. Reconhecimento facial bloqueia 331 mil bilhetes únicos em SP. *Folha de S. Paulo*, 2019. Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2019/06/reconhecimento-facial-bloqueia-331-mil-bilhetes-unicos-em-sp.shtml>. Acesso em: jun. 2020.

LGPD E INTELIGÊNCIA: OS LIMITES NO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS COLETADOS EM FONTES ABERTAS

Artigo recebido em 28/07/2020

Aprovado em 12/10/2020

ANÁLISE DA LEI Nº 9.883/99 COMO MARCO JURÍDICO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO NO BRASIL

Vicente Nicola Novellino *

Resumo

O uso da inteligência é um recurso que auxilia no processo decisório em nível estratégico, bem como é uma importante ferramenta no enfrentamento das novas ameaças, dentre as quais o terrorismo, a criminalidade organizada e os ataques cibernéticos. Por ser uma função de Estado, nos regimes democráticos, a regulação da atividade de Inteligência se fundamenta num conjunto de normas jurídicas específicas. No Brasil a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, é o marco legal dessa atividade, cujos dispositivos foram objeto de análise, sobretudo para avaliar o respaldo jurídico necessário a seu desenvolvimento, bem como a necessidade de oferecer um conjunto de garantias funcionais a seus operadores no desempenho de suas atribuições dentro e fora do território nacional. Inobstante seus aspectos positivos, como a criação da Agência Brasileira de Inteligência e a atuação sistêmica que envolve participação de vários órgãos públicos, identificaram-se pontos imprecisos e vagos no respaldo às ações de busca, muitas vezes complementares e imprescindíveis ao processo de formação do conhecimento. Assim, transcorridos mais de vinte anos de sua edição e num processo de melhoria contínua, é necessário o aperfeiçoamento dessa legislação para balizar a atividade de Inteligência brasileira diante dos novos desafios do cenário mundial atual.

Palavras-chaves: Contrainteligência, Guarda Municipal, Inteligência de segurança pública.

ANALYSIS OF LAW Nº 9.883 / 99 AS A LEGAL FRAMEWORK FOR THE STATE INTELLIGENCE ACTIVITY IN BRAZIL

Abstract

The use of intelligence is a resource that assists the decision-making process at the strategic level, as well as an important tool in facing new threats, including terrorism, organized crime and cyber attacks. As it is a role of the State, in democratic regimes, the regulation of intelligence activity is based on a set of specific legal norms. In Brazil, Law No. 9,883, of December 7, 1999, is the legal framework for this activity, the provisions of which were analyzed, especially to assess the legal support necessary for its development, as well as the need to offer a set of functional guarantees to its operators in the performance of their duties inside and outside national territory. Despite its positive aspects, such as the creation of the Brazilian Intelligence Agency and the systemic performance that involves the participation of various public agencies, inaccurate and vague points were identified in the support of search actions, often complementary and essential to the process of knowledge formation. Thus, more than twenty years after its edition and in a process of continuous improvement, it is necessary to improve this legislation to guide the Brazilian intelligence activity in the face of new challenges in the current world scenario.

* Coronel da Reserva Remunerada Polícia Militar do Estado de São Paulo e Ex-Chefe do Centro de Inteligência da PMESP. Doutor e Mestre em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública (FESMPMG). Especialista em Direito Penal pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo. Bacharel em Direito (Mackenzie). Advogado. Professor em Cursos de Especialização. Corregedor Geral da GCM da Secretaria Municipal de Segurança Urbana de São Paulo.

Keywords: *Intelligence. Democracy. Law. Functional Guarantees.*

ANÁLISIS DE LA LEY N ° 9.883 / 99 COMO MARCO LEGAL PARA LA ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA ESTATAL EN BRASIL

Resumen

El uso de la inteligencia es un recurso que ayuda en la toma de decisiones a nivel estratégico, así como una herramienta importante para enfrentar nuevas amenazas, como el terrorismo, el crimen organizado y los ciberataques. Como es función del Estado, en los regímenes democráticos la regulación de la actividad de Inteligencia se basa en un conjunto de normas legales específicas. En Brasil, la Ley N ° 9.883, de 7 de diciembre de 1999, es el marco legal para esta actividad, cuyas disposiciones han sido objeto de análisis, especialmente para evaluar el soporte legal necesario para su desarrollo, así como la necesidad de ofrecer un conjunto de garantías funcionales a sus operadores en el desempeño de sus funciones dentro y fuera del territorio nacional. A pesar de sus aspectos positivos, como la creación de la Agencia Brasileña de Inteligencia y el desempeño sistémico que involucra la participación de diversas agencias públicas, se identificaron puntos imprecisos y vagos en el apoyo de las acciones de búsqueda, muchas veces complementarias y esenciales al proceso de formación del conocimiento. Así, luego de más de veinte años de su edición y en un proceso de mejora continua, es necesario perfeccionar esta legislación para orientar la actividad de Inteligencia brasileña ante los nuevos desafíos en el actual escenario mundial.

Palabras clave: *Inteligencia. Democracia. Ley. Garantías Funcionales.*

INTRODUÇÃO

A Inteligência, por ser uma função de Estado, cuja finalidade é subsidiar uma tomada de decisão, necessita de um conjunto normativo específico que assegure o seu funcionamento no Estado Democrático de Direito.

A produção do conhecimento de Inteligência é um processo que abrange várias etapas e muitas vezes são necessárias complementações de certos conteúdos protegidos (dados, documentos, informações etc.), cujo acesso só é possível mediante uma operação de busca que, via de regra, apresenta um elevado grau de dificuldade para sua execução, sobre a qual se acentua a importância da existência de fundamentos legais sólidos que assegurem, ao mesmo tempo, condições de segurança aos agentes de Inteligência, minimizando a incidência de riscos à integridade física, a liberdade, entre outros, bem como evitando repercussões negativas à respectiva agência que a realizou.

O propósito deste artigo é verificar se no Brasil a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, oferece os instrumentos e garantias suficientes para o desenvolvimento da atividade de Inteligência. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. Ambos os dispositivos normativos formam a base jurídica da atividade de Inteligência brasileira. Porém, em face da sua força normativa, a presente análise incidirá somente sobre o conteúdo da citada lei.

A sequência expositiva terá como primeiro parâmetro situar, conforme a Política

Nacional de Inteligência (PNI), quais são os desafios da Inteligência pátria perante o atual contexto de ameaças em nível mundial, cuja produção de conhecimentos específicos constitui um instrumento valioso para auxiliar na tomada de decisão pelo Estado brasileiro.

Um segundo ponto a ser abordado é a inserção do exercício da atividade de Inteligência no Estado Democrático de Direito, consagrado no Brasil pelo legislador constituinte de 1988, discorrendo sobre a harmonização de seu desenvolvimento sobre a égide do segredo, que é uma de suas características fundamentais, em conformidade aos princípios específicos que regulam uma função pública, sobretudo o da legalidade.

Por derradeiro, faz-se necessária a análise propriamente dita do texto da norma infraconstitucional citada para verificar se, em seus dispositivos, existe clareza e objetividade suficientes para respaldar juridicamente toda e qualquer medida necessária ao alcance das finalidades estabelecidas no curso da produção do conhecimento, bem como oferecer uma proteção a todo o sistema de Inteligência e aos seus operadores no desempenho de suas funções.

A metodologia adotada para esta pesquisa consistiu na obtenção de dados teóricos, conceituais e históricos por meio de pesquisas bibliográficas e documental qualitativa, referentes à doutrina pertinente e à legislação. O método utilizado foi o hipotético dedutivo pelo qual são fixadas hipóteses ou premissas que, sendo

verdadeiras, também o serão as conjecturas delas decorrentes.

A INTELIGÊNCIA DE ESTADO E O CONTEXTO NORMATIVO BRASILEIRO

O uso da informação¹ é algo tão antigo que remonta os primórdios da existência humana. O homem, a partir do momento que começou a viver em grupo, necessitou desenvolver mecanismos de autoproteção frente às diversas ameaças nas quais a obtenção prévia de uma informação poderia fazer a diferença entre a derrota e a vitória e, sobretudo, garantir a sua existência: “as primeiras armas dos homens foram a pedra, a maça e a inteligência” (FARAGO, 1966, p. 145).

Inobstante estudos e pesquisas realizados pelos historiadores, não existe, contudo, uma unanimidade quanto ao surgimento dessa atividade, ou seja, o uso da inteligência, ainda que não fosse conhecida por esta terminologia (GIORDANA, 2016, p. 13). Na própria bíblia podem ser encontrados trechos escritos que denotam o uso da Inteligência, como, por exemplo, no velho testamento, cuja menção de que Moisés teria enviado espiões à Terra de Canaã para reunir informações pode indicar a primeira ordem de busca da qual se tem notícia. (GONÇALVES, 2008, p. 17).

Essa citação bíblica mostra a importância da informação para a escolha dos caminhos a serem seguidos. Não obstante o empirismo

e os escassos recursos, provavelmente contando somente com aquilo que era trazido verbalmente por alguém, muito auxiliava na tomada de uma decisão.

A atividade de Inteligência passou por diversos momentos históricos nos Estados Nacionais, independentemente da orientação político-ideológica ou das respectivas formas de governo na quais estava inserida. Ao longo do tempo, todo esse processo de construção do conhecimento que abrange a coleta, a reunião, a análise, o processamento e a difusão de informações dentro de uma metodologia própria foi evoluindo até chegar ao nível de profissionalismo em que se transformou tal atividade de Estado nos dias de hoje.

A Lei nº 9.883/99 instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), bem como criou o órgão diretor que é a Agência Brasileira de Inteligência (Abin). Além desse marco legal, como orientadores da atividade de Inteligência brasileira, há outros importantes documentos doutrinários, como a Política Nacional de Inteligência (PNI), a Estratégia Nacional de Inteligência (Enint), que é um documento de cunho estratégico para o funcionamento de todo o Sisbin, e o Plano Nacional de Inteligência (Planint) que define as ações estratégicas, sendo que esses dois últimos são decorrentes da implantação da PNI.

A PNI, como específica seu texto, é o "documento de mais alto nível de orientação

1 Para fins de desenvolvimento do conteúdo deste artigo, serão adotadas como sinônimas as expressões *informação* e *inteligência*, muito embora, tecnicamente, existam diferenças conceituais entre elas, como explicam alguns manuais de doutrina referentes ao tema.

da atividade de Inteligência no País" estabelecendo a seguinte conceituação:

Atividade de Inteligência: exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado. A atividade de Inteligência divide-se, fundamentalmente, em dois grandes ramos:

I – Inteligência: atividade que objetiva produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado;

II – Contraineligência: atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado.

Muito embora existam outras espécies ou categorias de Inteligência que variam de acordo com as finalidades de uma determinada instituição, como exemplo, de segurança pública, criminal, militar, financeira etc. (PACHECO, 2012, p. 86), o conceito da PNI faz referência àquela que pode ser considerada originária, conhecida como Inteligência de Estado². “Matriz principal de todas as outras, é a Inteligência de Estado classicamente utilizada no trato de grandes questões político-estratégicas de

interesse dos Estados Nacionais” (FERRO, 2006, p.83).

Seguindo esse alinhamento doutrinário da PNI, apenas como contribuição ao leitor, é válido mencionar um outro conceito de Inteligência de Estado que é um pouco mais amplo, construído a partir de uma pesquisa acadêmica desenvolvida sobre o tema Inteligência:

É o conjunto de conhecimentos, normalmente de acesso restrito, produzidos por uma Instituição de Estado, conhecida como Serviço de Inteligência, obtidos por meio da coleta em diversos tipos de fontes, bem como complementados por operações de busca, quando imprescindíveis, cujo produto, após processado e analisado por meio de uma metodologia própria pelos respectivos analistas que atuam nesses órgãos, poderá servir de subsídio à tomada de decisão pelo mais alto escalão do poder nos campos político, econômico, militar, segurança e defesa, relações internacionais, bem como em qualquer outra área cuja colaboração a esse processo decisional possa se mostrar útil e oportuna. (NOVELLINO, 2018, p. 32-33).

Em face do atual cenário mundial, como definido pela PNI, “a espionagem, a sabotagem, a interferência externa, as ações contrárias à soberania nacional, os ataques cibernéticos, o terrorismo, as atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis, armas de destruição em massa, a criminalidade organizada, a corrupção e as ações contrárias ao Estado Democrático de Direito” constituem um rol das principais ameaças sobre as quais

2 A análise da fundamentação legal que se propõe no presente artigo se refere à inteligência de Estado, também chamada de clássica.

deve-se debruçar a atividade de Inteligência brasileira.

Se por um lado deve-se reconhecer a complexidade e dificuldade de se produzirem conhecimentos sobre tais conteúdos, por outro não se pode negar que a atividade de Inteligência reacende sua importância como instrumento dos Estados modernos a qual, se bem utilizada, com marcos regulatórios claros e precisos, transforma-se num valoroso e imprescindível recurso para auxiliar na manutenção do bem comum, na paz e harmonia de uma sociedade.

ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E DEMOCRACIA

A PNI, ao definir a atividade de Inteligência como sendo exclusiva de Estado, fixa de forma clara, dentre os pressupostos necessários ao seu desenvolvimento, a obediência à Constituição Federal e às Leis. Nessa mesma direção é a orientação expressa da Enint:

A atividade de Inteligência deve ser conduzida em estrita obediência ao ordenamento jurídico brasileiro, pautando-se pela fiel observância aos Princípios, Direitos e Garantias Fundamentais expressos na Constituição Federal, em prol do bem comum e na defesa dos interesses da sociedade e do Estado Democrático de Direito.

Na expressão Estado de Direito está inserida a noção de Democracia como regime de governo. Democracia “é um sistema onde ninguém pode escolher a si mesmo, ninguém pode investir a si

mesmo com o poder de governar e, por conseguinte, ninguém pode arrogar-se um poder incondicional e ilimitado” (SARTORI, 1994, p. 278).

Num Estado onde vigora o regime democrático, como ocorre hoje no Brasil, o poder é exercido pelos representantes dos cidadãos escolhidos por meio de processos eleitorais: “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido” (§ 1º, artigo 1º, da Constituição Federal de 1988). É assim que os governantes conduzem os destinos de um Estado com base nessa legitimidade decorrente da vontade popular.

Bobbio (2015, p. 29) ao se referir à democracia, se por um lado deixa clara a ideia de visibilidade no trato da coisa pública, ou seja, necessidade de transparência nas ações dos governantes, por outro reconhece a existência de um poder invisível no qual situa o que ele chama de serviços secretos, que nada mais são do que a Inteligência de Estado, que se harmoniza com a essência da democracia:

Ninguém ousa pôr em dúvida a compatibilidade do Estado democrático com a utilização dos serviços secretos. Mas eles somente são compatíveis com a democracia sob uma condição: que sejam controlados pelo governo, pelo poder visível que, por sua vez, é controlado pelos cidadãos, de tal modo que sua atuação seja exclusivamente orientada para a defesa da democracia.

O exercício da atividade de Inteligência implica reconhecer-lhe alguns atributos dentre os quais o segredo, cuja legitimação é decorrente do ordenamento jurídico e não contrasta com a transparência necessária como afirma o citado autor italiano: “em

linhas gerais, pode-se dizer que o segredo é admissível quando garante um interesse protegido pela Constituição sem prejudicar outros interesses igualmente garantidos (ou ao menos sem que se equilibrem os interesses)” (BOBBIO, 2015, p. 74).

Certamente um dos aspectos mais festejados na Constituição Brasileira de 1988, como conquista da consolidação do regime democrático, foi a inserção do denominado núcleo duro que abrange os direitos e garantias fundamentais que representa todo um sistema de segurança dos cidadãos, tutelando-lhes bens jurídicos preciosos como a vida e a liberdade. E sem nenhuma dúvida, para a consecução desse mister, muito pode colaborar um sistema de Inteligência se for bem estruturado e eficiente: “Os serviços de Inteligência são um instrumento poderoso para a defesa da segurança e dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos” (GARCÍA, 2010, p. 445).³

Em termos de previsão constitucional, no Brasil, ao exame dos textos das Constituições históricas brasileiras (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e Emenda Constitucional 1/1969), verifica-se que nunca existiu algum dispositivo expresso que se referisse à Inteligência de Estado.

Seguindo essa tradição a atual Carta Magna, com seus 250 artigos, além do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e as diversas Emendas que modificaram seu texto ao longo dessa existência, também não contém nenhum dispositivo específico

que se refira à atividade de Inteligência de Estado. O legislador pátrio optou por regular esta matéria por meio de uma norma infraconstitucional.

A LEI BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Os fundamentos jurídicos da atividade de Inteligência no Brasil encontram-se no texto da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Referido marco regulatório, se por um lado significou um avanço em termos de retirada da Inteligência de Estado do ostracismo no qual se encontrava a partir da extinção do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI), por outro, na visão de Pacheco (2012, p. 141) está muito aquém de se constituir numa base jurídica sólida que permita o pleno desenvolvimento da Inteligência no Brasil:

A atividade de Inteligência é essencial à segurança da sociedade e do Estado brasileiros, mas ela não consegue se fortalecer e cumprir sua missão, tendo em vista sua legislação deficitária e inadequada ao estado democrático de direito.

A legislação brasileira de Inteligência é incompatível com o atual nível de evolução e estabilidade democráticas do país (grifo nosso).

A lei em comento, em seus 15 artigos, reorganizou o sistema de Inteligência brasileiro, estabeleceu conceitos básicos importantes, bem como deixou claro seu alinhamento ao regime democrático vigente no país com ênfase ao respeito à

3 Tradução nossa (Los servicios de inteligencia son un poderoso instrumento para la defensa de la seguridad y de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos).

dignidade da pessoa humana, assegurando a preservação dos direitos e garantias individuais não só da Lei Maior, como também de todos os tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Importante ressaltar que a lei, ao definir o conceito de Inteligência (§ 2º, do artigo 1º), previu a atuação “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”.

A segurança do Estado, ou segurança nacional, que outrora significava a proteção contra o inimigo político-ideológico, tem hoje um espectro de alcance muito mais amplo que abrange, principalmente, a proteção da sociedade. O conceito moderno de segurança nacional deve estar alinhado aos princípios que regem um estado democrático:

O consultor de segurança nacional dos EUA, Willian P. Clark, apontou como princípios da estratégia de segurança nacional dos EUA, a preservação das instituições da liberdade e democracia, a proteção dos cidadãos, a promoção do bem-estar econômico e a manutenção de uma ordem internacional que apoie essas instituições e princípios (ESTEVEZ, 1988, p. 17).⁴

A concepção democrática do conceito de segurança nacional é aquela que reconhece o papel do Estado como garantidor de uma política que vise à proteção de seus cidadãos

contra ameaças à vida, liberdade, integridade física e psicológica, identidade psicocultural e bem-estar de todos, promovendo a paz interna e externa (ESTEVEZ, 1988, p. 20).

A Lei nº 9.883/99, embora possua alguns aspectos positivos, tais como conceituações claras, formato sistêmico de atuação, entre outros, que se coadunam com a necessária valorização da atividade de Inteligência no Brasil, está ainda muito distante de possibilitar a seus operadores um escudo legal mínimo de proteção para que possam cumprir aquilo que ela própria previu como, por exemplo, a atuação operacional fora do território nacional para a produção de conhecimento, seja ele de cunho estratégico ou para identificar e prevenir eventuais ameaças contra alvos no Brasil. Explicando melhor essa lacuna, por exemplo, cabe o seguinte questionamento: o agente de Inteligência brasileiro que tenha que atuar no exterior numa missão sigilosa tem algum amparo dessa lei que possibilite a preservação de sua identidade? Ao mero exame do texto legal conclui-se que a resposta é não.

Um dos setores mais importantes de todo órgão de Inteligência é aquele que se encarrega das chamadas "operações" que são ações de busca, realizadas mediante criterioso planejamento, e têm por objetivo acessar e obter conteúdo especialmente protegido pelos seus detentores, devido à importância estratégica. Por serem imprescindíveis ao analista na produção do conhecimento e diante da impossibilidade

4 Tradução nossa (El Asesor de Seguridad Nacional de EEUU, Willian P. Clark, señaló como principios de la estrategia de seguridad nacional estadounidenses, la preservación de las instituciones de libertad y democracia, la protección de los ciudadanos, la promoción del bienestar económico y el mantenimiento de un orden internacional que apoye estas instituciones y principios).

de serem obtidos por fontes abertas, são necessárias essas ações especializadas que visam quebrar tais barreiras protetivas, com a atuação do elemento operacional (ELO). “Um dos principais manuais da Inteligência chinesa para treinamento em técnicas de espionagem afirma que não existem muros que possam bloquear completamente a passagem do vento” (MELE, 2015, p 224)⁵. Inobstante o sentido metafórico, tal assertiva demonstra o potencial de alcance de uma ação de busca bem executada.

Na realização de uma operação de Inteligência, além das técnicas e procedimentos especiais necessários, é fundamental que essas ações se revistam de legalidade para garantir não só aos agentes, mas também a todo o sistema, a maior proteção possível diante dos riscos que elas representam, com consequências sérias não só à Instituição que a promoveu, mas ao próprio Estado nas pessoas de seus agentes políticos:

[...] já as agências de Inteligência se deparam igualmente com essas mesmas fontes abertas (Open Source Intelligence – OSINT), mas também com aquelas restritas ou fechadas (Closed Source Intelligence – CSINT), cujos elementos de informação estão protegidos por um obstáculo que pode ser físico, técnico (no caso dos códigos e senhas, por exemplo) ou jurídico, quando há uma proteção legal. Na medida em que existe uma fonte fechada considerada estratégica ou sensível, haverá, por parte do órgão responsável, a necessidade de contornar essa proteção e isso, na Inteligência governamental, pode ocorrer tanto no plano interno quanto no plano internacional do Estado

(CARPENTIERI, 2017, p. 92).

A Lei nº 9.883/99, especificamente no parágrafo único do artigo 3º, faz referência de maneira genérica aos procedimentos operacionais:

[...]As atividades de Inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao **uso de técnicas e meios sigilosos**, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado (grifo nosso).

No que consistem essas técnicas e quais são as formas ou meios sigilosos que o legislador pretendeu dar à atividade de Inteligência para a execução de suas atribuições? Talvez a intenção tenha sido a de permitir a interceptação de comunicação, de sinais, de ambiente, com a devida autorização judicial, ou possibilitar certos tipos de vigilância ou acesso a determinadas fontes de dados protegidos, tudo isso, obviamente, com a finalidade da produção do conhecimento de Inteligência.

As expressões “uso de técnicas e meios sigilosos”, além de extremamente amplas e imprecisas não possibilitam, do ponto de vista jurídico, oferecer uma proteção legal necessária a quem as executa, ficando sua aplicação sujeita ao exercício de interpretação por parte do julgador que porventura se depare com a análise de um caso concreto malsucedido cujas consequências de uma conduta dos agentes de Inteligência tenha chegado aos tribunais.

5 Tradução nossa. (Uno dei principali manuali cinesi per l'addestramento alle tecniche di spionaggio recita che <non esistono muri che possano bloccare completamente il vento>).

Muito oportunas e pertinentes são as críticas da doutrina pátria:

Expressões tão genéricas quanto essas eram aceitáveis antes da Constituição de 1988, quando ainda não se havia desenvolvido, no Brasil, a compreensão do princípio constitucional do devido processo legal, como aplicável a qualquer ato estatal, seja administrativo, judicial ou legislativo. Como é possível que as atividades de Inteligência sejam desenvolvidas, “no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, *com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais*”, se não há qualquer dispositivo legal sobre quais são essas técnicas e meios sigilosos e como, de maneira específica, realizá-los/limitá-los? (PACHECO, 2012, p. 125).

Essa regulamentação legal que se pretendeu dar carece de uma maior clareza e objetividade. Da forma que se apresenta o conteúdo do texto está evidente que existe uma zona cinzenta de atuação, concedendo ao agente uma larga margem de discricionariedade que é pouco recomendável diante da sensibilidade de uma ação operacional, podendo configurar, por erro de avaliação, uma conduta à margem da lei com sérias consequências em termos de responsabilidade ao seu executor.

A deficiência de conteúdo dessa lei é ainda mais evidente nos aspectos referentes à proteção dos operadores da atividade de Inteligência por não possuir, de forma clara e expressa, dispositivos que assegurem a atuação desses profissionais em situações adversas ou locais de risco à integridade física, aos quais se submetem para o cumprimento de suas missões.

Esse conjunto que visa dar proteção ao agente é formado pelas garantias funcionais como, por exemplo, a necessária ocultação de sua identidade oficial numa operação de infiltração, tão importante que pode fazer a diferença entre a vida e a morte.

Juntamente com a identidade de cobertura, que é um recurso fundamental para o profissional de Inteligência, são necessárias outras medidas restritivas de acesso aos seus dados pessoais para assegurar-lhe uma efetiva proteção. Da mesma forma, por exemplo, a criação de uma empresa fictícia simulando uma atividade econômica é uma medida que possibilitaria uma maior credibilidade a determinada estratégia operacional preparada para a obtenção de informações imprescindíveis à elaboração do conhecimento. Tudo isso, obviamente, previsto criteriosamente numa lei, com um rigoroso sistema de controle para se evitar o mau uso do recurso e, obviamente, seu desvio de finalidade.

Como já mencionado, tanto o enfrentamento do terrorismo quanto da criminalidade organizada constituem ameaças definidas pela PNI, objeto de ação da Inteligência brasileira. É notório que os protagonistas das mencionadas ameaças atuam em ambientes extremamente hostis nos quais é iminente o perigo à vida e à integridade física aos profissionais tanto das forças de segurança quanto da atividade de Inteligência os quais, para cumprimento de suas missões, precisam operar nesses cenários.

Os integrantes da Abin pertencem à categoria de servidores públicos federais

e, para tanto, estão sujeitos a todo o regramento administrativo específico que rege a sua vida funcional desde o ingresso até o desligamento da atividade, seja pela aposentadoria ou por qualquer outra forma prevista de exoneração do cargo público.

Um dos princípios mais importantes da administração pública é o da legalidade (Constituição Federal, artigo 37 caput):

Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública **só é permitido fazer o que lei autoriza**. A lei para o particular significa “poder fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim” (grifo nosso) (MEIRELLES, 1997, p. 82).

Moreira Neto (1983, p.52), ao citar a importância do princípio da legalidade como decorrência direta da autolimitação existente no Estado de Direito, afirma: "o Estado-legislador autolimita-se com sua criação e assegura ao homem um precioso valor: a **certeza jurídica**" (grifo nosso).

O administrador público só pode agir dentro daquilo que é previsto na lei. Qualquer desvio implica a sua responsabilização que, dependendo da extensão do dano decorrente da conduta por ele adotada, pode acarretar consequências nas esferas administrativa, com a exoneração da função pública, penal, com a responsabilização por crime, e até civil, com a indenização por eventual prejuízo de que tenha dado causa.

Na administração pública brasileira como regra há, ainda, a incidência do princípio da transparência sendo o segredo uma exceção, porém justificável quando imprescindível ao funcionamento de determinadas funções do Estado. Na atividade de Inteligência, geralmente, o uso do segredo é uma condição necessária para o seu desenvolvimento que, de forma alguma, contrasta com o citado princípio.

O controle da atividade de Inteligência, nos termos do artigo 6º da atual lei, é feito pelo Poder Legislativo, como ocorre num regime democrático, visando aferir a lisura dos procedimentos e o alcance dos fins públicos, obviamente, preservando-se o conteúdo objeto do sigilo legal.

Uma lei que reconheça determinadas peculiaridades específicas de uma função pública, como no caso dos operadores da atividade de Inteligência, não significa uma concessão de privilégios, mas, ao contrário, é dar-lhes um mínimo de condições de segurança no exercício dessa atividade que é diferente de outras categorias do mesmo serviço público. O agente de Inteligência não pode ser equiparado a um funcionário público comum.

Os recursos humanos dos serviços de Inteligência são uma peça fundamental para seu funcionamento. A regulamentação para os mesmos é uma questão extraordinariamente complexa, pois são funcionários públicos com tarefas tão específicas e únicas que não podem ser regidas por regulamentos civis ou funcionais comuns [...] (BOSCH, in FERNÁNDEZ, 2016,

p. 157).⁶

Outros dispositivos da lei em comento não foram citados porque nada têm de relevante ao objeto deste artigo, pois se referem a aspectos administrativos, tais como estrutura organizacional, trâmite de documentos, dotação orçamentária, entre outros.

CONCLUSÃO

O mundo atual vive um processo acelerado de constantes mudanças das quais emergem novos desafios a serem enfrentados pelos Estados para a consecução do bem comum, especialmente no aspecto da segurança da sociedade com a qual um sistema de Inteligência bem estruturado pode contribuir, cumprindo seu papel principal que é assessorar o processo decisório.

A atividade de Inteligência, que por sua natureza é uma função típica de Estado, é perfeitamente compatível com o Estado Democrático de Direito em cujo ordenamento jurídico se encontram os fundamentos que asseguram o seu efetivo exercício, garantindo não só a legitimidade das ações das instituições que a executam, mas sobretudo proporcionando um mecanismo de proteção aos seus operadores.

A lei brasileira de Inteligência, promulgada há mais de vinte anos, foi, sem dúvida, uma importante iniciativa no sentido de estabelecer um marco regulatório próprio

e muito contribuiu para a consolidação do atual Sisbin, garantindo o seu funcionamento ao longo de sua existência.

No entanto, como se discorreu, a atual norma apresenta deficiências no conteúdo, ensejando um necessário aperfeiçoamento com dispositivos mais claros e objetivos que assegurem melhores condições legais para o desenvolvimento da atividade de Inteligência.

Não menos importante é a necessidade da implementação de efetivas garantias funcionais aos profissionais de Inteligência, fixando parâmetros de atuação, diminuindo as incertezas e os riscos e, sobretudo, criando um escudo protetivo visando evitar que, diante da falta de amparo legal, uma determinada conduta, comissiva ou omissiva, lhes acarrete a responsabilização funcional nas esferas, penal, civil e administrativa.

Compete ao Estado brasileiro, uma vez reconhecida essa condição de hipossuficiência legal, propor ao Poder Legislativo, dentro do processo democrático, as necessárias adequações desta legislação visando a garantir o pleno funcionamento da atividade de Inteligência com um adequado respaldo jurídico-normativo.

6 Tradução nossa (Los recursos humanos de los servicios de inteligencia son una pieza fundamental en su funcionamiento. La regulación de los mismos es una cuestión extraordinariamente compleja al tratarse de unos empleados públicos con unos cometidos tan específicos y singulares que no pueden regirse por la normativa civil o funcional común [...]).

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *Democracia e segredo*. São Paulo: Unesp, 2015.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 16 set. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4376compilado.htm. Acesso em: 08 jul. 2020.

_____. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. Fixa Política Nacional de Inteligência. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 jun. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm . Acesso em: 08 jul. 2020.

_____. Decreto, de 15 de dezembro de 2017. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14503.htm . Acesso em: 08 jul. 2020.

_____. Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 08 dez. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9883.htm . Acesso em: 23 jul. 2019.

CARPENTIERI, José Rafael. *Inteligência e direito: o caso do Sistema Brasileiro de Inteligência*. 392 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

ESTEVEZ, Eduardo E. *Seguridad e inteligencia em el estado democratico*. Buenos Aires (Argentina): Fundacion Arturo Illia para la democracia y la paz, 1988.

FARAGO, Ladislav. *O mundo da espionagem*. Rio de Janeiro: Dinal, 1966.

FERNÁNDEZ, Antonio M. Díaz. (Director). *Conceptos fundamentales de inteligencia*. Valencia (Espanha): Tirant Lo Blanch, 2016.

FERRO, Alexandre Lima. Inteligência de segurança pública e análise criminal. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília: Abin, v. 2, n. 2, abr. 2006.

GARCÍA, María José Molina (Escuela Superior ESERP/Universidad Rey Juan Carlos). El espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa: análisis de instrumentos jurídicos y processo de toma de decisiones. In: VELASCO, Fernando; NAVARRO, Diego; ARCOS Rubén (eds.). *La inteligencia como disciplina científica*.

Madrid (Espanã): Plaza y Valdés Editores, 2010.

GIORDANA, Nicolò. *Scriminanti e garanzie funzionali tra legislazione d'intelligence e diritto penale militare*. Bergamo (Itália): Lemma Press, 2016.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes? O controle da atividade de Inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. 2008. 837 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELE, Stefano. *Le attività di spionaggio eletrônico e di cyber warfare della Cina*. In: GORI, Umberto; MARTINO, Luigi. *Intelligence e interesse nazionale*. Ariccia (RM) (Itália): 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

NOVELLINO, Vicente Nicola. *Cidadania e limites jurídicos da atividade de Inteligência de Estado no Brasil*. 2018. 175 f. Dissertação (Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2018.

PACHECO, Denilson Feitoza. *Inteligência, segurança e direito: políticas e operações de inteligência*. 264 f. Relatório de Pesquisa da Residência (Pós-Doutoral apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

ANÁLISE DA LEI Nº 9.883/99 COMO MARCO JURÍDICO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO NO BRASIL

Artigo recebido em 24/07/2020

Aprovado em 24/10/2020

Book Review

BUCHAN, RUSSELL. CYBER ESPIONAGE AND INTERNATIONAL LAW. OXFORD: HART PUBLISHING, 2019.

Gills Vilar Lopes *

André Lucas Alcântara da Silva **

In *Cyber Espionage and International Law*, Russell Buchan seeks to understand not only the Cyber Espionage limits but also its real scope in international relations. It consists of a brief introduction, eight chapters and a conclusion, which summarize his position on how Cyber Espionage activities should be interpreted in the light of the existing set of norms in force within the scope of international society.

The author is an International Law lecturer at University of Sheffield School of Law, England, and supervises research in the areas of International Security and Peace, Public International Law and Cybersecurity, in addition to composing the editorial board of the *Force Employment in International Law* journal.

At an international level, how can one legally limit an ancient activity (GONÇALVES, 2018) such as Espionage, and, more specifically, its cyber version, which has existed for decades (BESSA, 2014, p. 49)? This is certainly a problem addressed by current lawyers and researchers, especially after the impacts of

the revelations on the digital information capture system carried out by a consortium of English-speaking countries (AFP, 2016).

If, currently, there is no international treaty on the subject - and apparently this state of affairs will remain *ceteris paribus* — there have been many attempts to standardize or apply legal analogies to strategic activities in cyberspace, such as the famous *Tallinn Manual 2.0*.

In the first chapter, Buchan defines the concept of Cyber Espionage as a non-consensual cyber operation designed to break into computers or systems to copy confidential data under the control of another actor. Then, he details the parts that make up such a definition, seeking to delimit the main object of his work. In other words, in the scope of the Cyber Espionage activity, there is no need to talk about (i) public, (ii) confidential and consensual or (iii) outside the cyberspace data collection. At this point, the difference between a Cyber Espionage action and a cyber-attack is highlighted. While the first seeks exclusively to collect or copy the protected data — in the Intelligence

* Professor de Relações Internacionais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Doutor em Ciência Política pela UFPE. Pesquisador da Rede CTIDC/Pró-Defesa IV (Capes)

** Oficial Engenheiro da Força Aérea Brasileira (FAB). Mestrado em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea (UNIFA). Pesquisador da RedeCTIDC/Pró-Defesa IV (Capes/MD).

jargon, access to denied data —, the later affects the availability and integrity of the information accessed.

Also, Buchan describes two types of cyber espionage throughout his work: political and economic. From a historical point of view — and, to a certain extent, from a theoretical and realistic analysis of international politics — the author seeks to understand the role played by States in the current world order, which seek to protect national security information and, at the same time, monitor the actions of their potential enemies. When this monitoring consists of the collection of confidential information of a political, strategic and / or military nature, through cyber resources, then it is characterized as Political Cyber Espionage.

With the intensification of the globalization process in the post-Cold War period, States started to assume the economic sector as an integral part of national security (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). In this scenario, States begin to monitor foreign companies in order to obtain secret commercial information and pass it on to national organizations. Such action, when performed in cyberspace, characterizes Economic Cyber Espionage. Buchan recognizes that both types of espionage are currently practiced by States, private institutions, independent organizations and even individuals. However, his work is dedicated exclusively to cyber espionage activities carried out by States in times of peace, analyzing the legality of such actions according to the framework of international law.

Chapter two assesses the influence of cyber espionage on the process of maintaining international peace and security. From the Political Espionage point of view, we can say that several thinkers already justify this practice, based on the realistic theory of Thomas Hobbes, that is, for them, in view of the existing international anarchy, stability is only achieved if there is a balance of power between the States to be provided also by the Intelligence Activity, in which the States would be able to obtain information from each other. For these thinkers, the restriction or prohibition of the activity of Political Espionage would be harmful to the promotion of the world order. According to Buchan, international society opposes defenders of Political Espionage, stating that such thinking has not been able to avoid conflicts throughout history. From the perspective of international society, the practice of this type of espionage inhibits cooperation between States and directly threatens world stability. In the case of Economic Espionage, the view of the international society is that such practice generates costs for the harmed countries, increasing unfair competition between them. Furthermore, such a practice would be a direct assault on the fundamental values defended by the international community. Therefore, the author shows that the increasing use of cyberspace enhances the practices of Political and Economic Espionage, making it urgent to develop standards — even if soft law — capable of restricting or even prohibiting such actions.

The next chapter deals with the practice of cyber espionage under the perspective of the principles of international law of

territorial sovereignty, non-intervention and the prohibition of the use of force — all of which, moreover, are confirmed in articles 1 and 4 of the *Federal Constitution of Brazil*. Territorial sovereignty gives States the right to control the flow of entry and exit into their territory and the right to exercise their own governmental functions. For many, such a right could not be applied within the scope of actions in cyberspace since the data and information that is shared therein are not delimited by a territory. In the author's view, cyberspace cannot be interpreted as something disconnected from the physical world; it is, therefore, the object of analysis for the application of international law. For Buchan, States exercise territorial sovereignty over the entire cyber infrastructure present in their territory. Given this perspective, the practice of cyber espionage that targets an infrastructure located outside the domains of its Country violates the territorial sovereignty of the affected Country. However, if a Country stores its data in an infrastructure residing in another nation, it cannot claim the principle of territorial sovereignty, if its data is collected by the nation that stores it. Regarding the right to exercise government functions, the understanding is that Cyber Espionage does not violate it, but this position has changed, especially after the disclosures made by Edward Snowden in 2013. At that time, for example, target countries, including Brazil, positioned themselves saying that such action influenced their governmental actions and, therefore, would violate the principle of territorial sovereignty. Buchan concludes the chapter by pointing out that Cyber Espionage cannot characterize a violation of the

principle of nonintervention (due to the absence of the coercive factor), as well as the principle of the prohibition of the use of force (since Cyber Espionage is dedicated only to collect data and does not produce physical damage).

In chapter four, the author assesses the application of consular and diplomatic laws within the scope of Cyber Espionage activities. The devices referenced by Buchan are those described in the Vienna Convention on Diplomatic Relations (VCDR), 1961, and the Vienna Convention on Consular Relations (VCCR), 1963. Even though they were created decades ago, and obviously do not include actions in the cyberspace, the author believes in the possibility of evaluating cyber espionage based on some important points of the conventions themselves. One of them is the principle of the inviolability of facilities, properties, files, documents, and correspondence related to the diplomatic mission. While the State that receives diplomatic missions from another nation pledges to guarantee such inviolability, the State that sends its representatives pledges not to use them as a means for espionage actions (Articles 22 of the VCDR and 31 of the VCCR). In Buchan's view, this concept can be extended to the actions of Cyber Espionage, protecting both States from possible damage caused by improper access to confidential information. As it turns out, there is a specific situation in which the principle of diplomatic inviolability could be breached: armed attack, according to Article 51 from the Charter of the United Nations, practiced by the consular mission. Such a situation would allow the receiving State to take

necessary actions to stop the attack, including cyber espionage activities. This is a topic that is debated in the specialized literature. But, in the void of international law on specific rules for the case, here we bring this externalized concern from Buchan by a document from the French Ministry of Defense, which states that the country “reserves the right to respond to any cyber operation that constitutes a violation of the international law in which they are victim” (FRANCE, [2019], p. 6, free translation). As can be seen, in the silence of international treaties on cyber operations, the government of a Country states that a cyber attack, depending on its damage, can be considered not only a transgression of an international law, but, as such, deserving military retaliation. An interesting point to be considered later, would be to know to what extent an action of Cyber Espionage, as defined in the inaugural chapter of the work under review, can, even if not intentionally, cause a cyber attack.

The fifth chapter introduces the discussion around cyber espionage against individuals and how such actions can violate international human rights law. The author delimits his analysis under the scope of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), 1966, and the European Convention on Human Rights (ECHR), 1950. As for the right to privacy, both documents are forceful about the subject matter. The interpretation is that the cyber privacy of individuals must be preserved and therefore protected from Political or Economic Cyber Espionage. Buchan stresses that the right to privacy, like any right, is not absolute and, in

legally exceptional situations, could be violated by the state. In addition, cyber espionage actions in these cases must be proportionate to the desired objective, generating the least possible impact on individual rights.

Then, the author assesses how the World Trade Organization (WTO) can collaborate in the fight against Economic Cyber Espionage. The WTO has a set of rules and treaties that subordinate its signatory countries. Among them, Buchan highlights two instruments that, *a priori*, could be useful in the process of restricting / prohibiting the practices of Economic Espionage. The first is Article 10 *bis* from the 1967 Paris Convention, which prohibits any act that constitutes unfair competition. The second would be Article 39.2 from the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS), 1994, which seeks to protect confidential information from the acquisition, disclosure, and unauthorized use of intellectual property. However, the application of such rules in the context of the central theme of the work hereby analyzed is not a consensus among scholars, and international law remains, even if in analogy, vague in relation to Cyber Espionage.

Chapter seven assesses, within the scope of customary international law, the existence of exceptions that would allow the practice of political cyber espionage. Buchan explains that this Law is formed by general practices that are accepted as law, i.e., by custom. Therefore, international jurists understand that, even violating the principle of territorial sovereignty and

diplomatic agreements, the practice of this activity could be interpreted as legal, based on the custom of the States over the years. The author recognizes that Political Espionage is seen as an important national security resource for most States, which practice it even though they are aware of the restrictions imposed by international law. However, Buchan opposes the thought that the practice of espionage would be able to develop exceptions in customary international law, since it is exercised in secret.

In the eighth and final chapter of the book, the author devotes himself to analyzing Cyber Espionage from the perspective of the doctrines of Self-Defense and Necessity, since they are often used by States to justify their acts of espionage. The first is defined in Article 51 from United Nations Charter and can be used to justify cyber espionage in situations of current or imminent an armed attack threat. In addition, the spying action must be characterized as necessary (last resort) and proportional. The doctrine of Necessity, in turn, is established within the scope of customary international law and can justify espionage actions under the pretext that an essential state interest is threatened by grave danger.

Finally, the author concludes the work by reaffirming that the practices of Political and Economic Cyber Espionage are harmful to the maintenance of world peace and security, in addition to violating rules and principles of international law. Furthermore, he reinforces his opinion that society should endeavor to develop specific rules and laws capable of expressly

prohibiting Espionage actions. Despite this need, the author recognizes that there are instruments in international law capable of limiting and inhibiting this practice from States, such as: the principle of territorial sovereignty; International Human Rights Law; diplomatic and consular conventions; and the treaties governing the commercial relations of WTO signatory States.

Buchan has a broad theoretical framework supported by works ranging from traditional to the most recent publications, such as the *Tallinn Manual 2.0*, written by almost 100 experts in international law and published by the North Atlantic Treaty Organization (NATO) Cooperative Cyber Defense Centre of Excellence (CCDCOE, 2017). Cyber Espionage and International Law exemplifies the application of international laws in the scope of Espionage, as well as analyzes numerous facts, from the Cold War period to the present day.

Thus, Buchan's work is relevant today because Brazilian government has been making efforts, especially in the last decade, to guarantee its Sovereignty and national security in cyberspace. Within the Intelligence scope, Brazil points to espionage and cyber-attacks as two of the main current threats (BRAZIL, 2016), in addition, it views cyber espionage as a growing problem worldwide (BRAZIL, 2017). Therefore, recognizing how international laws address cyber espionage can collaborate in the maturity process of national laws, which seek to establish principles, guarantees and duties for users and providers of network services, such as the Civil Rights Framework for the Internet

in Brazil and the General Protection Law
Personal Data (LGPD).

REFERENCES

AFP. UE e Estados Unidos lançam acordo para proteger a privacidade na internet. UOL, Bruxelas, 12 July 2016. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2016/07/12/ue-e-estados-unidos-lancam-acordo-para-protoger-a-privacidade-na-internet.htm>. Acesso em: 27 July 2020.

BESSA, Jorge. *O escândalo da espionagem no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.793. Política Nacional de Inteligência. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 de junho de 2016. Section 1, p. 5-7. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/06/2016&jornal=1&pagina=5&totalArquivos=112>. Acesso em: 4 July 2020.

_____. Decreto s/n, de 15 de dezembro de 2017. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/12/2017&jornal=515&pagina=36&totalArquivos=208>. Acesso em: 31 Oct. 2020.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

FRANÇA. Ministère des Armées. *Droit international appliqué aux opérations dans le cyberspace*. Paris: Délégation à l'information et à la communication de la défense, [2019].

CCDCOE. *Tallinn Manual 2.0*. Tallinn, 2017. Disponível em: <https://ccdcoe.org/research/tallinn-manual>. Acesso em: 31 Oct. 2020.

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

RESENHA - BUCHAN, RUSSELL. CYBER ESPIONAGE AND INTERNATIONAL LAW. OXFORD: HART PUBLISHING, 2019.

Resenha recebida em 30/07/2020

Aprovada em 27/10/2020



<https://www.gov.br/abin>
revista@abin.gov.br
ouvidoria@abin.gov.br