

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Mestrado em Ciência Política

Gustavo Fávero Prietto dos Santos

INTELIGÊNCIA, POLÍTICA INTERNACIONAL E DEFESA: uma análise qualitativa
do modelo de assessoramento estratégico de autoridades civis pela inteligência militar em
tempos de paz.

Porto Alegre

2024

Gustavo Fávero Prietto dos Santos

INTELIGÊNCIA, POLÍTICA INTERNACIONAL E DEFESA: uma análise qualitativa
do modelo de assessoramento estratégico de autoridades civis pela inteligência militar em
tempos de paz.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial
para a obtenção do título de mestre em Ciência
Política.

Orientador: Eduardo Munhoz Svartman

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Fávero Prietto dos Santos, Gustavo
INTELIGÊNCIA, POLÍTICA INTERNACIONAL E DEFESA: uma
análise qualitativa do modelo de assessoramento
estratégico de autoridades civis pela inteligência
militar em tempos de paz. / Gustavo Fávero Prietto dos
Santos. -- 2024.
92 f.
Orientador: Eduardo Munhoz Svartman.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Política internacional. 2. Estratégia. 3.
Processo decisório. 4. Inteligência militar. I. Munhoz
Svartman, Eduardo, orient. II. Título.

Gustavo Fávero Prietto dos Santos

INTELIGÊNCIA, POLÍTICA INTERNACIONAL E DEFESA: uma análise qualitativa
do modelo de assessoramento estratégico de autoridades civis pela inteligência militar em
tempos de paz.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial
para a obtenção do título de mestre em Ciência
Política.

Porto Alegre, 26 de abril de 2024.

Resultado: Aprovada.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman – Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof. Dr. Sandro Teixeira Moita
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro - ECEME

*Que por tão forte compreensão
Entenderam a minha ausência
Situado entre a espada e a cruz
Por ofício e por amor
A seus ternos braços sempre volto
Acalenta*

*Larissa e Benjamin,
Vós amais profundamente!
Mais do que me é possível demonstrar.*

AGRADECIMENTOS

À Deus, fonte da luz a toda humanidade; aquele que permite pensar e existir; aquele que permite buscar para compreender o sumo Modo.

Aos meus pais, Miguel e Ros'Angela, a quem honro pelo infinito amor e pelo sacrifício para dar-me lar e tempo.

À minha esposa, amada esposa, Larissa. E ao meu ainda nascituro, mas não menos amado, filho, Benjamin. Que com suas paciências seguiram completando a minha existência.

Aos meus amigos, irmãos com quem compartilho essencial senso de propósito.

Ao Dr. Eduardo Munhoz Svartman, pela inestimável e pacienciosa orientação ao longo de todo o período de estudos.

Aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, por me propiciarem um significativo crescimento pessoal, acadêmico e profissional.

Aos homens e mulheres com quem ombreio na vida militar, por todo apoio a mim alcançado, muito além do dever.

Aos meus comandantes, líderes e chefes, pela bondosa paciência de aceitar-me dividido entre a academia e o labor.

“PRIMEIRO ATO

CENA I

Egito. Na corte.

[Entram Demétrio e Philo.]

PHILO – Sim, mas essa fascinação senil de nosso general derrama-se, transborda, ultrapassa todas as medidas. Aqueles admiráveis olhos dele, que por sobre a soldadesca enfileirada brilhavam como o nosso deus da guerra, um Marte blindado, agora se desviam de seu ofício, agora curvam-se em devoção diante de um rosto moreno. O peito de nosso general, que no tumulto das grandes batalhas rebentava com as fivelas de sua couraça, agora abriga um coração que renega toda temperança e se torna o fole e o abano que refrescam a luxúria de uma cigana.

[Fanfarras. Entram Antônio, Cleópatra, suas damas de companhia Charmian e Iras e seu séquito, com eunucos abanando-a.]

Veja só o modo como eles chegam. Observe com atenção, e você pode enxergar nele um dos três pilares do mundo transformado num palerma às ordens de uma rameira. Olhe bem, e você verá.

CLEÓPATRA – Se é amor mesmo, diga-me quanto.

ANTÔNIO – Existe carência no amor que pode ser calculado.

CLEÓPATRA – Eu determino até onde esse amor pode ir.

ANTÔNIO – Então tu terás de descobrir novas terras e novos céus.

[Entra um Mensageiro.]

MENSAGEIRO – Notícias, meu senhor, de Roma.

ANTÔNIO – Ai, que isso me irrita! Quero um resumo das novas.

CLEÓPATRA – Não, Antônio; ouça tudo. Pode ser que Fúlvia esteja irada, ou quem sabe aquele César que está pondo barba na cara não lhe mandou um de seus enérgicos mandatos: “Faça isso, faça aquilo; conquiste esse reino, liberte aquele outro; execute, pois do contrário nós o desgraçaremos”.

ANTÔNIO – O quê, meu amor?

CLEÓPATRA – “Quem sabe?” Não, é praticamente certo. Você não pode mais ficar aqui. Suas ordens, para debandar ou exonerar-se, vieram de César. Portanto, ouça tudo, Antônio. Onde está a convocação de Fúlvia? Quero dizer, de César. Dos dois? Chamem os mensageiros aqui. Certo como eu sou a rainha do Egito, Antônio, tu estás enrubescendo, e esse sangue em tuas faces é vassalo de César. Se não, o teu rosto denuncia humilhação diante das censuras da língua estridente de Fúlvia. Os mensageiros!

ANTÔNIO – Por mim, Roma pode se fundir no Tibre, e pode ruir o amplo arco do império ordenado! Aqui eu tenho o meu espaço. Reinos não passam de barro; da mesma terra fétida alimentam-se homens e feras. Na vida, a nobreza está em proceder assim, quando podem assim proceder os dois que formam um par de tal modo sincronizado. Estou intimando o mundo, sob pena de punição, a fazer-se conhecedor de que nós nos declaramos incomparáveis.

CLEÓPATRA – Uma excelente falsidade! Por que ele se casou com Fúlvia sem amá-la? Vou ficar parecendo a idiota que não sou. Antônio deve ser ele mesmo.

ANTÔNIO – Mas atiçado por Cleópatra. Agora, por amor ao Amor e suas sempre suaves horas, não vamos arruinar o tempo com conversas ásperas. Nem um único minuto de nossas vidas deve prolongar-se agora sem algum prazer. Como nos divertiremos esta noite?

CLEÓPATRA – Ouça os embaixadores.

ANTÔNIO – Que vergonha, minha rainha briguenta, em quem tudo fica bem: repreender, rir, chorar; como cada emoção empenha-se para ser, em ti, bela e admirável! Nenhum mensageiro que não seja o teu, e sozinhos esta noite nós vamos passear pelas ruas e observaremos a qualidade das pessoas do povo. Vamos, minha rainha; na noite passada era isso o que você queria. [Dirigindo-se ao Mensageiro] – Não nos dirija a palavra.

[Saem Antônio e Cleópatra com o séquito, Charmian, Iras e eunucos.]

DEMÉTRIO – Antônio tem César em tão baixa consideração?

PHILO – Meu senhor, às vezes, quando ele não é Antônio, ele fica aquém da grandeza que devia acompanhá-lo sempre.

DEMÉTRIO – Fico pesaroso de saber que ele prova verdadeiros os mentirosos comuns, os que em Roma falam assim dele. Quanto a mim, vou esperar por melhores momentos amanhã. Que os deuses te abençoem!
[Saem.]”

William Shakespeare, Antônio e Cleópatra.

RESUMO

O presente trabalho se dedica ao estudo da influência que a inteligência militar exerce, em última análise, na dialética composição internacional de forças. Na infinidade de possibilidades, qual seria o melhor modelo de direcionamento das prioridades da inteligência militar à luz do Estado a que serve: *top-down* ou *bottom-up*? Por meio de uma verificação hipotético-dedutiva, a pesquisa buscou percorrer os caminhos da teoria e de indicadores empíricos da institucionalidade incidente para buscar algum indicativo científico que pudesse responder à questão. Como era esperado, as conclusões não se deram em sentido dicotômico, normativo e determinista. Mesmo idealmente isolados em laboratório, há virtudes e falhas detectadas em ambos modelos. Mas, ao cabo, pôde-se dizer que o direcionamento do sistema em sentido *bottom-up* é melhor, ao menos dentro das molduras analíticas utilizadas e das limitações inerentes ao estudo da inteligência governamental.

Palavras-chave: Política Internacional; Estratégia; Processo decisório; Inteligência Militar.

ABSTRACT

The research aims to study the military intelligence influences over the dialectical composition of international forces. In a complex world, who should frame intelligence top priorities to its aims: politicians or intelligence community? Top-down or bottom-up? Using hypothetical-deductive methodology, the research walks the paths of theory and political institution empiricism in order to reach some indicator able to answer those questions. As expected, the conclusions are not dichotomous, normative, or deterministic. Even in scientific isolation, conclusion shows virtues and drawbacks for both targeting models. In the end, however, it was possible to reveal bottom-up intelligence requirement definition as a better shape for state political ends. At least within the underpinning analytical framework and the typically research limitations on intelligence studies field.

Keywords: International Politics; Strategy; Decision-making; Military Intelligence.

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1 - Framework de análise institucional proposto por Ostrom.	34
Diagrama 2 - Framework de análise institucional proposto por Ostrom.	35
Diagrama 3 - Framework de análise institucional aplicável à pesquisa em curso	38
Diagrama 4 - A concepção da doutrina americana a respeito do JIPOE e sua função.....	47
Diagrama 5 - Conceito de preparação estratégica das forças armadas americanas.	48
Diagrama 6 - Elementos constitutivos do poder bélico na doutrina de defesa do Reino Unido.	49
Diagrama 7 - O analista de inteligência como um viabilizador político-estratégico no campo das relações internacionais.	65
Diagrama 8 - Tipologia funcional das regras como variáveis exógenas da situação de ação.	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Visão esquemática da inferência causal investigada.	22
Quadro 2 - Comparação entre as representações gráficas do ambiente estratégico constantes da doutrina de inteligência militar de EUA e Reino Unido.....	42
Quadro 3 - Comparação entre as representações gráficas do ciclo de produção do conhecimento constantes da doutrina de inteligência militar de EUA e Reino Unido.....	43
Quadro 4 - Estruturação organizacional das comunidades de inteligência de EUA e Reino Unido em perspectiva comparada.....	55
Quadro 5 - Classificação das evidências empíricas em perspectiva comparada.....	59
Quadro 6 - Teoria dos Jogos aplicada.	67
Quadro 7 - Testagem empírica.	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Objetivo nuclear de cada tipo de regra.	74
--	----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. A INTELIGÊNCIA MILITAR EM NÍVEL ESTRATÉGICO	18
2.1 Política Internacional, Estratégia e Defesa	18
2.2 A ontologia da inteligência militar e o assessoramento do poder político civil: operacionalização conceitual e validação epistêmica	23
3. A INSTITUCIONALIDADE DE EUA E REINO UNIDO EM PERSPECTIVA COMPARADA	32
3.1 Aplicação do modelo analítico de Ostrom como ferramenta para uma pesquisa de política comparada: encaixando premissas teóricas e objetos de estudo em perspectiva metodológica	32
3.2 Referenciando o problema “de baixo para cima”: A doutrina da inteligência militar nos EUA e no Reino Unido e seus desdobramentos analíticos	39
3.3 Referenciando o problema “de cima para baixo”: O ponto de contato e o assessoramento estratégico a partir das definições normativas pertinentes para o esclarecimento das relações entre a inteligência militar e os decisores civis nos EUA e no Reino Unido.....	51
3.4 Classificando as evidências encontradas em perspectiva comparativa.....	58
4. O PODER POLÍTICO E O ASSESSORAMENTO ESTRATÉGICO	62
4.1 Resultados esperados da interação entre a inteligência militar e o poder político civil como métrica para a causalidade teórica	62
4.2 Avaliando resultados empíricos	65
5. CONCLUSÕES	76
6. REFERÊNCIAS	81

1. INTRODUÇÃO

“Sem a capacidade de levar adiante uma avaliação sistemática e comparativa da institucionalidade, uma recomendação pela sua reforma poderá estar baseada em ideias ingênuas a respeito de quais tipos de instituições são boas ou ruins, dissociando-se da análise de sua performance.” (OSTROM, 2005, p. 29) (traduzi)¹

No ambiente político internacional, a pluralidade de interesses dos atores ocupantes do sistema é ditada pela lógica westfaliana de compartimentação territorial soberana. Quanto mais atores a operar no tabuleiro do jogo de poder, mais complexas as relações entre esses atores ficam e um bom exemplo disso reside na perene tensão existente sobre as balanças de poder internacionais.

Ainda que a premissa teórica dada permita considerar que o interesse primordial de um Estado como principal ator do campo político internacional seja a sobrevivência (MEARSHEIMER, 2014), o produto decorrente do processo de decisão em matéria de política externa e defesa é resultado de uma relação inferencial que pode se valer de um sem fim de variáveis. O estudo da política internacional a partir de variáveis independentes de política doméstica pode transformar os expedientes investigativos em armadilhas ontológicas (REZENDE, 2012, p. 37 e 79) as quais eventualmente resultam em um valor explicativo *ad hoc*. E, assim, a compreensão consequencial dos processos que levam à formulação de decisões estatais em matéria internacional para os fins da dissertação corrente indica a validade da adoção de uma parcimoniosa contextualização teórica na qual a análise de risco das decisões estratégicas² se vê influenciada pelo cálculo racional advindo de ameaças e oportunidades decorrentes da interação interestatal na expressão bélica dos poderes relativos.

A partir desse pressuposto e ainda que no plano idealizado pela teoria, no campo das relações internacionais as estratégias nacionais se voltam para a respectiva segurança e, em

¹ Tradução de: *Without the capacity to undertake systematic, comparative institutional assessments, recommendations of reform may be based on naive ideas about which kinds of institutions are “good” or “bad” and not on an analysis of performance.* Todas traduções realizadas no presente trabalho são da lavra do autor, salvo naquelas em que houver indicação expressa em sentido diverso a ser indicada em nota de rodapé.

² A estratégia aqui é lida a partir do conceito de Beaufre: “Creio que a essência da estratégia repousa no jogo abstrato, resultante, como disse Foch, da oposição de duas vontades. É a arte que permite, independentemente de qualquer técnica, dominar os problemas que coloca em si todo o duelo, justamente para permitir empregar as técnicas com o máximo de eficácia. É, por conseguinte, a arte da dialética das forças ou, ainda mais expressamente, *a arte da dialética das vontades, empregando a força para resolver seu conflito.*” (BEAUFRE, 1998, p. 27) (grifo do original).

matéria de defesa, possuem a finalidade de estabelecer uma correlação de meios e fins com capacidade instrumental em relação ao interesse nacional primário, qual seja, gerar capital político internacional apto a garantir a sobrevivência do Estado. Destarte, estabelecer uma relação de prioridades a partir das ameaças e oportunidades é medida que se impõe. Portanto, deve a inteligência militar em nível estratégico oferecer produtos aptos ao assessoramento dos decisores políticos por meio de uma adequada consciência situacional em qualquer parte do *continuum* da competição interestatal. E assim, no que aqui importa, ainda que não exclusivamente, tem-se que a qualidade da decisão política em matéria de defesa pressupõe o assessoramento adequado por parte da inteligência estratégica (BETTS, 1978, p. 61), sendo a mensuração qualitativa dessa adequação o cerne da dissertação em curso.³

A assertiva, em que pese determinista, possui sustância em seus próprios termos. Enquanto atividade, a inteligência se empenha em assessorar os tomadores de decisão; e quando o seu foco está na dimensão político-estratégica, tal assessoramento há de ter o condão de iluminar as incertezas desse campo de atuação do Estado (DAVIS, 2006, p. 1003) cujas ações, idealmente, devem obedecer a alguma lógica. Todavia, a aproximação entre a atividade de inteligência e a política é tema paradoxal (BETTS, 2003, p. 57-76), mobilizando diferentes compreensões que vão da advocacia por uma plena cisão entre as áreas (KENT, 1949), tida como irrealista (MARRIN, 2017, p. 6), a algum grau de aproximação em sentido *top-down* e/ou *bottom-up* (BETTS, 2003; DAVIS, 1992; KENDALL, 1949; CLINE, 1975; MARRIN, 2013; OLCOT, 2009; MILLER, 2014; McGOVERN, 1961). Qualquer que seja o entendimento, os estudos que se debruçam sobre como a inteligência e os seus usuários interagem na dimensão político-estratégica são muitos (v.g., JERVIS, 2017; MINTZ; DeROUEN, 2010), ora apontando as razões de a inteligência falhar, ora para inferirem as causas de o processo decisório deprender conclusões equivocadas acerca do contexto da tomada de decisão (v.g., JERVIS, 1976 e 2010; ALLISON, 1971; HANDEL, 1987; BETTS, 1980; WIRTZ, 1991; WOHLSTETTER, 1962; YARHI-MILO, 2018; SHLAIM, 1976; GARTHOFF, 1998).

Há décadas a investigação acadêmica sobre o tema, pode-se dizer, segue em franco e aberto debate (HANDEL, 2004, p. 4). Afinal, dada a natureza do ambiente político internacional projetada a partir do referencial teórico selecionado, o que deve nortear as decisões políticas de uma nação em matéria de defesa? Considerando o papel da inteligência militar em nível estratégico na consecução de uma adequada consciência situacional, como as instituições

³ Afinal, as relações domésticas entre lideranças políticas e militares influenciam a avaliação estratégica de ambos em matéria de relações internacionais (BROOKS, 2008, p. 256).

incidentes sobre a atividade interferem nessa tomada de decisão? Em um ambiente potencialmente hostil como o internacional, o que guia a decisão de produzir conhecimento em nível estratégico-militar? Cabe à política solicitar o assessoramento ou ao assessoramento servir à decisão política por sua própria iniciativa? Quem define o que é prioritário frente ao universo de possibilidades?

Estes e outros questionamentos suscitaram o interesse acadêmico sobre o tema e, portanto, o esforço de pesquisa buscará uma resposta ao problema: a partir da doutrina, de definições legais e da arquitetura institucional, qual seria o melhor modelo de orientação política para que a atividade de inteligência militar produza conhecimentos aptos ao suporte da decisão político-estratégica por parte da liderança civil?

A resposta ao teste de falseamento hipotético situado no aparente antagonismo entre um modelo de inteligência norteado pela liderança política civil (em sentido *top-down*) e um modelo de inteligência ditado por demandas próprias (em sentido *bottom-up*) irá requerer a aplicação de uma estratégia de pesquisa comparativa que, antes, recomenda uma digressão por conceitos, pelas teorias e pelo empirismo incidentes. Não se desconsidera a relação de mão dupla inerente à atividade. Afinal, a priorização das necessidades de inteligência de um país democrático é influenciada tanto pela determinação de políticos eleitos quanto pela iniciativa do aparato de inteligência componente das estruturas estatais. Mas é na testagem de hipóteses relacionadas a cada um dos sentidos de influência política que reside a virtude do teste de falseamento hipotético.

A escolha do método hipotético-dedutivo se justifica como estratégia para a mitigação das dificuldades que poderiam ser impostas por uma abordagem que fosse aderente à via do indutivismo. Ocorre que a verificação empírica no campo dos *intelligence studies* é severamente limitada pela natureza restrita dos dados dessa parcela da atividade estatal, necessidade inexorável e inerente ao mister da inteligência. Assim, o robustecimento da testagem causal se vale do isolamento de variáveis incidentes pela projeção hipotética deduzida a partir do referencial teórico, propugnando alcançar conclusões cientificamente válidas para a pesquisa.

Considerando, pois, que a inteligência estratégica seja um mecanismo causal para a tomada de decisão por decisores políticos, projetar-se-ão as variáveis independentes e dependentes a partir de arcabouços teóricos tidos em sentido idealizado. A contextualização teórica acerca da natureza do ambiente político internacional e das necessidades para que um

Estado possua poder relativo em relação aos seus pares dão conta do começo e do fim do processo inferencial investigado.

Com o fim de viabilizar a dissertação sobre o tema de fundo, destarte, o trabalho se desenvolve em capítulos, ordenados conforme a ciclo lógico da pesquisa em ciência política (SCHMITTER, 2008, p. 294). O primeiro, ora em curso, (1) destina-se a introduzir o tema, dando conta da relevância acadêmica da pesquisa situada na continuidade dialética da construção do conhecimento da ciência política sobre o objeto da pesquisa. Prosseguindo, (2) são apresentadas fundações teóricas acerca da política internacional na forma aqui compreendida, projetando-se a pesquisa a partir de seus constructos científicos com o fim de aclarar contextualmente o papel da inteligência⁴ militar em sua relação com as autoridades políticas civis em tempos de não-guerra. O capítulo seguinte (3) traz à lume a testagem empírica propriamente dita em que o modelo de arranjo institucional de Ostrom (2005) é utilizado para organização das variáveis ideadas de modo hipotético-dedutivo, comparando dois relevantes sistemas de inteligência militares ocidentais, quais sejam, o dos EUA e do Reino Unido. A escolha dos dois países, frise-se, objetiva viabilizar a estratégia comparativa que acompanha a dimensão empírica da pesquisa, permitindo conclusões mais generalizáveis a partir da mitigação do impacto de variáveis ocultas sobre os resultados. A escolha, frise-se, recaiu sobre uma apreciação comparativa envolvendo países democráticos e com culturas políticas semelhantes.⁵ A seguir, (4) as inferências causais são analisadas em perspectiva teórica e empírica. Finalmente, a dissertação culmina com suas (5) conclusões.

Ao cabo, espera-se saber se o conceito idealizado por Platt (1974, p. 31 e 45) ao referir que a “[...] Informação Estratégica é o conhecimento referente às possibilidades, vulnerabilidades e linhas de ação prováveis das nações estrangeiras” atinge seu resultado final, qual seja, nas palavras do mesmo autor, “ser útil aos interesses nacionais”.

⁴ Conforme a possibilidade trazida por Fry e Hochstein (2008, p. 24).

⁵ Afirmação extraída liminarmente a partir da comparação de dados quantitativos obtidos a partir de entrevistas com respondentes dos EUA e do Reino Unido por ocasião do World Value Survey Wave 7 (2017-2022). Em específico, dados atrelados aos tópicos: importância da política; interesse na política; importância da democracia; importância do cumprimento de regras como característica da democracia; ação de militares na derrubada do governo quando o mesmo é incompetente como característica da democracia. (INGLEHART; HAERPFER; MORENO; et. al., 2022).

2. A INTELIGÊNCIA MILITAR EM NÍVEL ESTRATÉGICO

2.1 Política Internacional, Estratégia e Defesa

“A teoria não pode dotar a mente de fórmulas para resolver problemas, nem pode demarcar a trajetória estreita na qual espera-se que esteja a única solução, fincando uma cerca de princípios de cada lado. Mas pode dar à mente uma percepção da grande quantidade de fenômenos e da relação existente entre eles e, em seguida, deixá-la livre para ascender aos mais elevados domínios da ação.” (CLAUSEWITZ, [1832] 1996, p. 825)⁶

Nenhuma teoria é capaz de explicar a totalidade das relações causais de um dado objeto de estudo ou apreciação (MERSHEIMER; ROSATO, 2023, p. 44). Ainda assim, o esforço de pesquisa em tela se inicia pela construção de premissas teóricas que vão ensejar a delimitação exordial do raciocínio silogístico voltado a dar coesão lógica ao teste de falseamento hipotético. A escolha e explicitação de um referencial teórico contextual para a investigação subsequente atende ao preenchimento de uma lacuna perceptível em grande parte da produção acadêmica do novel campo de estudo interdisciplinar *intelligence studies*.⁷ Nenhum dos artigos científicos ou obras consultadas envida esforços ostensivos em observar a inteligência militar em nível estratégico de forma mais claramente mediada por uma concepção teórica do ambiente de sua atuação teleológica, em específico, o campo político internacional. A constatação por certo não pode ser dada como absoluta na medida em que há uma crescente constante na quantidade de conhecimentos científicos sendo produzidos sobre o tema. A essa altura, muito provavelmente algum pesquisador já deva ter constatado a necessidade de situar o problema epistemologicamente por meio de uma dada premissa teórica. Inobstante, a contextualização teórica como primeira imagem a ser considerada no atingimento dos objetivos da pesquisa atende também à necessidade de trazer à baila uma variável exógena ao objeto de estudo, requisito da estratégia de pesquisa delineada a partir do *framework* de Ostrom (2005) a ser aclarado no capítulo 3. Os participantes do evento assessoramento⁸ tem ao seu redor um mesmo ambiente e a projeção teorizada a partir de uma teoria que o explique é medida que se impõe.

Vencida a advertência preliminar e adentrando ao escopo teórico do ambiente político internacional, no campo das relações internacionais, a multitude de dimensões sobrepostas na

⁶ Edição brasileira de 1996 traduzida por Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle.

⁷ O campo de estudos voltado à inteligência tem permeado diferentes cátedras nos países ocidentais. Enquanto no Reino Unido são os historiadores que mais comumente se ocupam do tema, nos EUA são os acadêmicos da ciência política os mais entusiasmados estudiosos dessa atividade estatal (SCOTT; JACKSON, 2010, p. 147; FRY; HOCHSTEIN, 2008, p. 15-16).

⁸ O momento de interação entre decisores políticos e a inteligência estatal.

interação entre os atores políticos dá azo a uma grande quantidade de teorias aptas ao esclarecimento de inferências causais que permitem situar as relações interestatais em diversas partes do espectro competitivo. Dentre elas, o realismo-ofensivo de John J. Mearsheimer (2014) é considerado dos mais parcimoniosos *frameworks* científicos a se debruçar sobre o tema com um alcance significativo no meio acadêmico global.

Tais características já ensejariam a razoabilidade acadêmica da adoção do realismo-ofensivo como ponto de partida teórico. Por exclusão, todavia, importa referenciar que a escolha da teoria do professor da Universidade de Chicago tem outras razões de ser. Adotar teorizações diversas implicaria na ampliação quase irrestrita do escopo de pesquisa. Constructos da ciência política como a interdependência complexa (KEOHANE; NYE, 2012), *v.g.*, resultariam na necessidade de aclarar também o papel da inteligência militar para a tomada de decisão de atores outros da política internacional que não o Estado, alguns dos quais, gize-se, sequer possuem tal ferramental analítico a sua disposição. No mesmo sentido, a multitude de dimensões que marca a construção teórica dos autores resultaria na busca de inferências causais verificáveis para a potencialização do poder nacional de um dado Estado em uma grande variedade de áreas do conhecimento, extrapolando, por certo, o alcance desejável para a dissertação proposta.

Para citar outro exemplo dentre tantos possíveis, no que diz respeito a teoria dos Complexos Regionais de Segurança (BUZAN; WÆVER, 2003), a fragmentação teórica a partir da aplicação de premissas analíticas atreladas à contextos geopolíticos correria o risco de vincular a pesquisa a tais realidades, limitando o seu alcance em caráter *ad hoc* regionalizado. Ainda que por razões diversas, o mesmo ocorreria no caso de adoção de teorizações construtivistas, como a de Wendt (2014) e a de Adler (2005).

Contrário senso, a compreensão do ambiente político internacional a partir do parâmetro trazido pela teorização simplificada de Mearsheimer (2014) permite estreitar o escopo analítico para solver o problema de forma mais objetiva e mensurável sem com isso, frise-se, aderir a um culto ao ofensivismo, como refere a crítica de Brooks (2008, p. 272).⁹ O autor americano traz em seu constructo algumas premissas importantes para a dissertação proposta. A primeira, estrutural, consiste na afirmação da (1) anarquia do ambiente político

⁹ Em nenhum sentido a presente dissertação se dispõe a lançar *puzzle* frente às teorias de Mearsheimer (2014) ou de Brooks (2008). A compreensão de que o realismo-ofensivo torna estanque a racionalidade desejável na decisão política por parte da liderança civil frente à uma realidade teoricamente inexorável permite isolar o elemento preferencial subjetivo que influencia a decisão política para tê-lo como dado a fim de apreciar em causa e efeito a influência da inteligência militar sobre o processo decisório.

internacional, característica a ensejar o fundamento da tomada de decisão dos Estados no sentido da própria sobrevivência. Como únicos atores a efetivamente ocupar o plano político das relações internacionais, os Estados possuem um forte incentivo à maximização das próprias capacidades bélicas diante de desequilíbrios no computo do seu poder relativo. Essa concepção estrutural das relações internacionais torna desejável, portanto, que o cálculo político do Estado seja baseado em uma escolha racional (MEARSHEIMER, 2014; MEARSHEIMER; ROSATO, 2023), fato compatível com o *framework* analítico do institucionalismo de Ostrom (2005) para sinalizar incentivos a determinada tomada de decisão a partir da influência de instituições políticas. A segunda premissa que pode ser depreendida da obra de Mearsheimer (2014) diz respeito (2) à primazia do poder militar sobre as outras expressões do poder nacional. Grandes potências possuem uma capacidade ofensiva militar inerente que lhes confere os meios necessários para ferir ou destruir umas às outras (MEARSHEIMER, 2014).

Na visão dessa corrente neorrealista, o capital político expressado pelo poder militar é, assim, um poder avalista da sobrevivência estatal que só pode ser adequadamente aferido quanto a sua efetividade política em perspectiva comparada relativa. E dada a sua relatividade, a manutenção do equilíbrio das balanças de poder internacionais recomenda, no que aqui importa, duas possíveis medidas. A primeira, diz respeito à emulação das práticas bem-sucedidas de um Estado por outro (RESENDE-SANTOS, 2007; WALTZ, 2002), condicionadas por atributos e arranjos domésticos (WALTZ, 2013; SCHWELLER, 2006)¹⁰ que, se bem ajustados, levam à difusão do poder militar (HOROWITZ, 2010) em nome de vantagens estratégicas. A segunda, que extrapola o alcance empírico aqui proposto, refere-se à adoção de uma postura ofensiva de compensação para o equilíbrio político na preservação, ao menos, do *status quo* (MEARSHEIMER, 2014; WALT, 1998),¹¹ incluindo a formação de alianças (WALT, 1987).

Voltando-se ao fenômeno da emulação enquanto estratégia de segurança nacional frente às ameaças externas, deve-se ter em mente que a sua finalidade se correlaciona intrinsecamente com uma efetividade competitiva relativa entre Estados (RESENDE-

¹⁰ Razão de sua falibilidade, como apontou a teorização de Schweller (2006).

¹¹ A afirmação ocorre com uma licença autoconcedida no sentido de ampliar o conceito de Mearsheimer. Conforme o autor, inexitem no sistema internacional potências *status quo*, salvo no caso de uma eventual hegemonia (MEARSHEIMER, 2014). Aqui, o *status quo* refere-se à preservação do (des)equilíbrio das balanças de poder em (des)favor de um ou mais Estados, ainda que sem o alcance hegemônico global. Ou seja, em relação ao *status quo*, na perspectiva de um dado Estado, cuida-se da medida desse (des)equilíbrio que é simbolizada pela preservação da superioridade ou da equiparação de capacidades estratégicas militares no ponto certo para evitar a guerra ou permitir a vitória (WALT, 1998) o que, em última análise, imagina-se ser capaz de viabilizar a sobrevivência.

SANTOS, 2007) e, portanto, com a efetividade militar de cada um deles, aqui compreendida na forma teorizada por Brooks e Stanley (2007). Uma vez que corretamente dirigida conforme as demandas estratégicas do país, a inovação nos assuntos militares há de influir em uma dimensão fundamental da efetividade militar, qual seja, a adaptação da força às suas necessidades prementes.

Assim, observando a inferência descritiva do *framework* teórico apresentado por Brooks (BROOKS; STANLEY, 2007, p. 1-26), quatro são os atributos da efetividade militar, todos interdependentes e potencialmente afetados pela necessidade de adaptabilidade: (1) integração; (2) responsividade; (3) habilidade; (4) qualidade. Considerando que a integração é medida que se verifica na coordenação dos níveis estratégico, operacional e tático da atividade militar (BROOKS; STANLEY, 2007, p. 10) e partindo do pressuposto que a sua efetivação vai ser levada a cabo por pessoas que ocupam funções atreladas a cada uma das referidas dimensões, tem-se por corolário que a responsividade aos condicionamentos externos às forças militares pressupõe a existência de coesão institucional como ferramenta de implantação endógena das inovações necessárias.

Inobstante, na medida em que a integração nas relações civil-militares é um problema endêmico que percorre toda a história do Estado moderno (POSEN, 1984, p. 52), fenomenologicamente, o foco aqui repousa sobre fatores outros que coexistem como imperativos da efetividade militar atrelados, muito especialmente, à interface civil-militar. A geração de poder militar requer procedimentos de avaliação estratégica condicionados, por sua vez, por instituições políticas, pelas relações civil-militares e pelos indicadores da competição interestatal (BROOKS; STANLEY, 2007, p. 9). Em relação de causa e efeito, a meio caminho entre o ambiente estratégico e a efetividade militar sinalizada pela responsividade às ameaças está a inteligência e sua capacidade de assessoramento a partir da consciência situacional dos usuários de seus produtos (BROOKS; STANLEY, 2007, p. 20).¹²

Do somatório das premissas teóricas até aqui arroladas, em síntese, o encadeamento a ser inferido na relação de causalidade sob o prisma da necessidade e suficiência (GOERTZ; LEVY, 2007, p. 15-29) abarca o seguinte desenho:

¹² A inteligência tem seu foco voltado muito especialmente para onde a violência, o poder militar e o secretismo estão envolvidos, fornecendo *inputs* para políticas de segurança nacional (HERMAN, 1998, p. 8). Na relação entre a inteligência e a tomada de decisão, a análise de risco carreada na esteira das capacidades militares relativas é especialmente considerada pelas lideranças políticas (GARTHOFF, 2004, p. 37), ao menos no plano ideal da prescrição teórica normativa.

Quadro 1 - Visão esquemática da inferência causal investigada.

CLASSIFICAÇÃO OPERATIVA METODOLÓGICA	VARIÁVEL INDEPENDENTE (VI-1)	VARIÁVEL INDEPENDENTE (VI-2)	MECANISMO CAUSAL	VARIÁVEL DEPENDENTE (VD-1)	VARIÁVEL DEPENDENTE (VD-2)
STATUS (Cf. possibilidades apresentadas por Schmitter, 2008, p. 269)	PRIMÁRIA E INDIRETA	SECUNDÁRIA E DIRETA	TÓPICO	EPISÓDICA	EPISÓDICA
STATUS (Cf. possibilidades apresentadas por King, Keohane e Verba, 1994, p. 77)	VARIÁVEL CAUSAL CHAVE	VARIÁVEL DE CONTROLE	MECANISMO CAUSAL	VARIÁVEL DEPENDENTE	VARIÁVEL DEPENDENTE
OBJETO DA DISSERTAÇÃO	Constrangimento estratégico no equilíbrio das balanças de poder internacionais em perspectiva realista-ofensiva	Inteligência militar estratégica	Desenho institucional da inteligência militar estratégica incidente sobre o evento assessoramento (testado com o manejo do <i>framework</i> de Ostrom)	Decisão político-estratégica a partir do assessoramento da inteligência militar	Responsividade estratégica (doutrinária, material etc.)

Fonte: o autor.

Nessa toada, saber se a formatação da institucionalidade incidente sobre a relação da inteligência militar estratégica e o decisor político civil é capaz de produzir o resultado almejado a partir dos condicionamentos da política internacional deve permitir a sua avaliação qualitativa. Quando em crise, a articulação entre os decisores políticos e suas comunidades de inteligência é estabelecida de forma clara pela premência dos assuntos a ocupar o foco das estruturas do Estado (HASTED, 2008, p. 54). Para a validade das hipóteses ser mais efetiva, portanto, a pesquisa idealiza o fenômeno em uma parcela não objetivamente conflitiva do espectro de competição interestatal. Em parcelas mais cooperativas do espectro competitivo das relações interestatais, as nuances seletivas do que importa para a preservação dos interesses nacionais de um Estado são definidas de forma menos objetiva e adentram a uma seara nebulosa da razão política.¹³

¹³ Aqui, frise-se, há uma diferenciação entre inteligência e diplomacia. Enquanto a diplomacia tem suas raízes e legitimação internacionais vinculadas à renascença e ao tratado de Westfalia (1648), a inteligência goza de não mais que uma validação tácita do sistema político internacional (HERMAN, 1998, p. 6). Inobstante, a inteligência e a diplomacia comungam de um objetivo em comum, qual seja, compreender e gerar conhecimento acerca de outros países (HERMAN, 1998, p. 17). Contudo, seus métodos e especialidades são distintos (HERMAN, 1998, p. 17), permitindo a complementariedade entre o ambos sistemas. Ainda assim, inteligência colabora com a diplomacia em um nível mais tático (HERMAN, 1998, p. 10), razão que permite desconsiderar o campo de atuação diplomático dentre as variáveis operativas da inferência causal a ser mensurada com o fim de isolar o fenômeno estudado de outras influências que extrapolam o alcance do estudo em curso.

2.2 A ontologia da inteligência militar e o assessoramento do poder político civil: operacionalização conceitual e validação epistêmica

“Um príncipe, portanto, deve sempre aconselhar-se, mas quando ele próprio, e não outrem, o julgue conveniente. É bom, até, que tire de todos a ideia de o quererem aconselhar sobre coisas que não pergunte. Não deixe, porém, de interrogar com abundância, e depois ouvir pacientemente a verdade acerca do que perguntou, mostrando-se ofendido quando perceber que alguém, por medo, não foi sincero com ele.” (MAQUIAVEL, 1513, p. 139).

Um primeiro passo na definição da dimensão empírica da pesquisa em curso requer a operacionalização conceitual do que aqui se entende por instituição. A concepção de institucionalidade adotada encontra no conceito *neoinstitucionalista* de March e Olsen (1989) seu desenho, sendo que a para os autores as instituições são:

“[...] rotinas, procedimentos, convenções, papéis, formas organizacionais e tecnologias no entorno das quais a atividade política é construída; [...] bem como crenças, paradigmas, códigos, culturas e conhecimentos que cercam, suportam, elaboram e contraditam esses papéis e rotinas.” (MARCH; OLSEN, 1989)¹⁴.

Portanto, as instituições políticas são responsáveis por ordenar a relação entre atores para dar-lhes vida em sentido político e posicioná-los em pontos de contato ou encontro (MARCH; OLSEN, 2009, p. 479-480). Constituem os conceitos comuns usados por seres humanos em situações repetitivas organizadas por regras, normas e estratégias (OSTROM, 2005), as verdadeiras “[...] regras do jogo em uma sociedade (qu)e consistem em constrangimentos formais e informais construídos para ordenar as relações interpessoais.” (DENZAU; NORTH, 2000, p. 24).¹⁵

É nesse sentido que o fenômeno do assessoramento da inteligência estatal às lideranças políticas é uma atividade, por óbvio, também política. A inteligência “cria” uma percepção do mundo – consciência situacional – de relevância teórica para as relações internacionais (FRY; HOCHSTEIN, 2008, p. 25).¹⁶ A captura das suas nuances recomenda, então, a navegação pela

¹⁴ Tradução de: “*routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around which political activity is constructed [...] beliefs, paradigms, codes, cultures, and knowledge that surround, support, elaborate, and contradict those roles and routines.*”

¹⁵ Tradução de: “*rules of the game of a society and consist of formal and informal constraints constructed to order interpersonal relationships.*”

¹⁶ A ação da inteligência a partir da sua atividade configura também uma ação estratégica na medida em que seus produtos comunicam essa imagem do mundo ao decisor político. Em âmbito estratégico, frise-se, a comunicação dá às linhas de ação possíveis um significado e, por isso, precisa estar imunizada de manipulações sistemáticas

institucionalidade correspondente a fim de esclarecer seu funcionamento e mensurar algumas de suas virtudes potenciais, compartilhando-se a concepção de Bang ao defender a influência das instituições nos modelos mentais que afetam os indivíduos a elas submetidos (BANG, 2017, p. 47).

Vencida a delimitação conceitual primária, é hora de voltar-se aos conceitos atrelados à questão de fundo. O tema da inteligência estatal é repleto de secretismo, ambiguidades e contradições. Em perspectiva finalística, muitos estudiosos afirmam que quando se trata das relações entre a inteligência estratégica e os tomadores de decisão, as agências tendem a reportar o que pensam que seus líderes gostariam de saber ao passo que os líderes procuram compreender somente o que lhes interessa, independentemente do conteúdo trazido pelo assessoramento advindo da comunidade de inteligência (RANSOM, 1974, p. 146; SHULSKY; SCHMITT, 2002, p. 134). Afinal, o processo de tomada de decisão pela liderança civil é também o fruto de cálculos políticos (MARRIN, 2017, p. 3) e a avaliação da inteligência não é substituta de tal análise política (DAVIS, 2006, p. 1014). Um bom conhecimento de inteligência não é de per si capaz de se converter necessariamente em uma boa decisão política (LESLAU, 2010, p. 443; MEARSHEIMER; ROSATO, 2023, p. 96).

Em sua dimensão mais elevada para os interesses da nação, não obstante, a inteligência estratégica é voltada a atender usuários situados em posições políticas importantes com o fim de lhes auxiliar na tomada de decisão (ARCOS; PALACIOS, 2018, p. 13). Assim, quando situada no campo das relações internacionais, valendo-se da premissa inicialmente apresentada acerca da natureza das relações políticas externas aos Estados, fica intuída a relevância que a inteligência voltada aos assuntos militares possui para a consecução dos objetivos internacionais de um país por meio da avaliação estratégica que viabiliza. Há quem defenda, inclusive, que a ciência deveria lançar mão de esforços mais específicos no sentido de construir um *framework* teórico próprio para a análise da qualidade das relações civil-militares no campo da inteligência, tarefa, segundo Handel, não totalmente cumprida (HANDEL, 1988, p. 3-4). A presente dissertação não pretende preencher tal lacuna, e nem poderia fazê-lo. Mas como contribuição para a evolução da investigação científica, é justamente na interação entre a autoridade civil e a inteligência militar que reside a resolução do problema posto como seu pano de fundo. Cumpre aclarar, então, a ontologia do que aqui se está a tratar.

que levem a compreensão de que os resultados decorrentes possam ser dados como certos, mantendo-se, portanto, na inevitável ambiguidade das expectativas (LADNER, 1973, p. 179-182).

Um próximo esforço dirá respeito a necessidade de estabelecer o que se entende por inteligência. Conceito central para o propósito da pesquisa, a inteligência é aqui considerada na intersecção tetradimensional que pode ser denotada da plêiade conceitual existente na literatura especializada (BANG, 2017, p. 9-15): um produto gerado a partir de um processo inserido em uma instituição que realiza uma atividade específica, ou seja, inteligência como um produto “conhecimento”, como processo analítico de produção deste mesmo conhecimento, como atividade destinada a obtenção de dados e como instituição. No caso da inclusão do adjetivo “militar”, como refere Bang (2017, p. 13-15), a inteligência está voltada para a análise do “mundo que nos cerca”, ou seja, uma forma de diagnosticar ameaças militares que, em nível estratégico, são parte componente de um cômputo de força política no plano das interações interestatais (JOHNSON, 2007, p. 1). Essencialmente, é a atividade ou o produto que busca dar suporte ao processo decisório de autoridades civis e militares (BANG, 2017, p. 7). E em seu cerne está a atividade de análise consistente na “aplicação de métodos individuais ou coletivos para avaliar dados e testar hipóteses em um contexto militar-sócio-cultural específico” (BANG, 2017, p. 22).

Sendo a inteligência o objeto da pesquisa e a partir da dissecação dos elementos do conceito, é com o fim de atender às necessidades do método comparado e da estratégia de pesquisa projetada que duas das quatro dimensões possíveis para o objeto de estudo irão requerer aprofundamentos. Primeiro, (1) a inteligência enquanto processo analítico consiste na aplicação de uma metodologia de produção do conhecimento (MPC) própria que, por seu turno, é passível de apreciação em duas perspectivas. Psicologicamente, é a decorrência de processos cognitivos que ocorrem na mente do analista. Politicamente, é o resultado da influência das instituições que afetam esse mesmo processo psicológico condicionando o comportamento analítico que enseja a relação do analista com seus pares e com os usuários do conhecimento produzido.

Como os vieses cognitivos que influenciam a interpretação por parte dos analistas de inteligência constituem fenômeno de difícil isolamento e mensuração (BANG, 2017, p. 35), a dimensão psicológica pura fica aqui relegada a um segundo plano, sendo essa uma limitação de alcance da pesquisa projetada. O mesmo se diria caso a investigação se voltasse a psiquê do

usuário do conhecimento produzido pela inteligência, tema sobre o qual em que pese a psicologia política se debruce extrapola o escopo da análise aqui pretendida.¹⁷

É por isso que a ênfase do escrutínio científico em tela acaba por recair sobre a dimensão política do processo analítico. Na medida em que as instituições permitem a aplicação indireta do modelo comparativo entre os objetos considerados para a pesquisa, há também um fundamento metodológico a amparar tal decisão. A inteligência é uma atividade governamental analítica direcionada (LOWENTAL, 2008, p. 313) que viabiliza, portanto, comparações doutrinárias tidas como o fruto e a codificação de crenças institucionais (BANG, 2016, p. 105). O desenho doutrinal condicionante desse processo interativo entre os participantes do evento “assessoramento” traz em seu bojo, por exemplo, o chamado ciclo de produção do conhecimento de inteligência, espinha dorsal do processo analítico situado entre a orientação e a difusão do conhecimento – demanda e oferta, oferta e demanda por produtos analíticos. Corporifica, portanto, uma instituição em sentido político que permite isolar um elemento comparativo mensurável para a pesquisa em curso.

Somada à inteligência como processo, consubstancia uma segunda dimensão do objeto de pesquisa (2) a inteligência enquanto instituição. Primeiro, há de se ter em conta que ela é constituída a partir de uma estruturação formal-legal orgânica que também acaba por influir no seu desempenho. A posição organizacional da inteligência na estrutura do estado vai se somar ao seu direcionamento estratégico (tendente a condicionar a priorização de seus esforços de análise) para potencialmente indicar a importância dada pelo meio político para essa parcela especializada da sua institucionalidade organizada, seja a partir do arcabouço normativo formal, seja por meio da apreciação de outros documentos esparsos carregados de conteúdo político diretivo.

Outro possível objeto de estudo decorrente do conceito tetradimensional de inteligência, o produto, é aqui apenas tangenciado visto que inerentemente vinculado ao processo de sua produção e ao ambiente institucional em que está inserido. Fruto do processo analítico, o produto de inteligência é composto em regra de dois elementos: um factual e um

¹⁷ A aceitação da inteligência pelo usuário pressupõe a aceitação física e cognitiva do produto a ser avaliado (GAZIT, 1988, p. 264). Fisicamente, o produto precisa chegar ao usuário em tempo hábil e oportuno. Cognitivamente, precisa ser compreendido. Como aduz Hasted, a inteligência precisa ser capaz de gerar consciência situacional por meio da adequada descrição do ambiente em termos úteis ao decisor político (HASTED, 2008, p. 61). Como a reação a partir de tal consciência situacional é um processo que abre uma janela para outras áreas do conhecimento (v.g., HEUER, 1999; AMBROS, 2011; HOROWITZ; STAM, 2010; HOROWITZ; MCDERMOTT; STAM, 2005; HUDSON, 2005; JERVIS, 1976; CALIN; PRINS, 2015; ROSATI, 1995), para manter-se a coesão estrutural da pesquisa, aqui ela será considerada sob um viés pragmaticamente idealizado.

estimativo (LESLAU, 2010, p. 429). Um aprofundamento empírico sobre o tema, contudo, restaria fatalmente obstaculizado pela sua natureza de acesso restrita o que conduziu a pesquisa a opção por realizar a sua abordagem de forma meramente incidental e vinculada aos objetos de estudo.

Estando a inteligência delimitada ontologicamente para os fins aqui colimados enquanto (1) processo analítico e (2) instituição organicamente formatada, é o caso de realizar aprofundamentos teóricos para a sua validação científica. Iniciando pelo processo analítico, quando vocacionada aos temas militares de alto valor estratégico a qualidade da avaliação acerca do ambiente político internacional permite aderir a métrica estabelecida por Brooks (2008, p. 33-35). Para a autora, o julgamento acerca do ambiente estratégico viabilizado na toada das relações civil-militares – aqui consubstanciada pelo evento “assessoramento” decorrente do processo analítico levado a efeito pelo órgão de inteligência e submetido ao crivo do decisor político – deve incluir (BROOKS, 2008, p. 35): a avaliação dos planos operacionais de um dado Estado no suporte aos objetivos político-militares do mesmo; a avaliação das consequências internacionais da adoção de alguma medida militar; e a apreciação acerca da capacidade militar relativa de um Estado para a eficácia de políticas alternativas a serem por ele adotadas em tempos de crise ou guerra. Em sentido macro, essas seriam, portanto, as necessidades de inteligência (NI), jargão utilizado por profissionais da área para designar seu foco primordial. A competência para o cumprimento dos requisitos arrolados pelas autoras a fim de medir a qualidade do assessoramento em nível político-estratégico militar é mensurável a partir de elementos estruturantes como as normas organizacionais e as prioridades das agências de inteligência (BROOKS, 2008, p. 39),¹⁸ divergindo do pessimismo de parte da academia que na década de 1970 considerava inviável qualquer tipo de análise acerca da efetividade da inteligência no processo de decisão política (RANSOM, 1974, p. 145).

Ainda que haja essa macrodefinição parametrizada a definir as NI em perspectiva teórica, na infinidade de possibilidades constantes do campo político internacional a efetivação dos processos analíticos irá pressupor algum nível de direcionamento focal.¹⁹ Afinal, a

¹⁸ As autoras referem quatro atributos para o assessoramento estratégico civil-militar ocorrer de forma adequada: (1) o compartilhamento de informações; (2) a coordenação estratégica; (3) a competência estrutural; (4) o processo de autorização (BROOKS, 2008, p. 35-45). Os objetos de estudo aqui selecionados enfatizam indicadores de competência estrutural aferidos a partir de instituições políticas que ditam algumas das normas organizacionais e elencam prioridades possíveis para as agências de inteligência.

¹⁹ Mais que o método, as hipóteses geradas no processo de produção do conhecimento estão correlacionadas à acurácia das suas conclusões (HASTED, 2008, p. 57). Ou seja, dentre todas NI existentes e potencialmente analisáveis na multitude de atores políticos internacionais, o adequado direcionamento é parcela fulcral da assertividade do sistema.

inteligência raramente opera de forma totalmente livre, sendo influenciada pelos ajustes políticos do ambiente em que está inserida (HERMAN, 1998, p. 13). Refletindo sobre a relação da inteligência com os decisores políticos, Shlomo Gazit, Major-General que chefiou a inteligência militar israelense, asseverou que o estabelecimento das NI requer um direcionamento em sentido *top-down*, demandando, portanto, a compreensão de que há uma benéfica responsabilidade em guiar a atividade de inteligência por parte da liderança civil (GAZIT, 1988, p. 267).²⁰ Contrário senso, Henry Kissinger, ao ser sabatinado perante o Congresso dos EUA por ocasião da sua indicação para Secretário de Estado em 1973, aduziu que “qualquer um preocupado com a política nacional precisa ter um profundo interesse na certeza de que a inteligência guia, e não segue, a política nacional”. (KISSINGER *apud* RANSOM, 1974, p. 131). Kissinger fazia, assim, a sua defesa de que a inteligência estivesse imunizada às vicissitudes da política partidária nacional (RANSOM, 1974, p. 131), em aparente defesa da ação da inteligência pautada por suas próprias iniciativas a fim de assessorar orientada em sentido *bottom-up*.

A preocupação acerca da qualidade da relação entre usuário e produtor do conhecimento de inteligência como partes do evento “assessoramento” não é nova e remonta ao clássico do Sherman Kent (1949, p. 180-206). Afinal, a inteligência deve estar sempre presente no processo de decisão política, mesmo que em hipótese alguma deva ser seu único pilar (GAZIT, 1988, p. 262).

A acurada seleção sobre “o quê”, “quem”, “quando”, “como” e “por qual razão” analisar dentro da imensa quantidade de dados possíveis é, por isso, ponto central da relação de assessoramento que não deve ser sobrecarregada com alarmes falsos ou conhecimentos incapazes de viabilizar a eleição de linhas de ação por parte dos decisores (JONES, 2007). Ao fim, pois, a inteligência deve ser capaz de reduzir as incertezas a fim de melhorar qualitativamente as decisões político-militares na consecução de estratégias mais efetivas (HANDEL, 2004, p. 3), e não o contrário. As nações investem grandes quantias de dinheiro público em seus sistemas de inteligência esperando que eles sejam capazes de ofertar aos

²⁰ Ainda assim, o autor revela o alto valor da iniciativa da inteligência militar no evento “assessoramento” da autoridade civil. Gazit (1988, p. 264) afirma que as decisões que envolvam a segurança nacional precisam ter início pela geração da consciência situacional por parte da inteligência. A disposição em esclarecer dúvidas e o feedback a partir das decisões tomadas completam a missão dos profissionais da área. Atualmente, a avaliação e o feedback a respeito das políticas públicas é parte integral do seu processo de formulação e reformulação e não se desconhece o papel da inteligência em tal mister (HASTED, 2008, p. 49).

decisores políticos análises profissionais e objetivas acerca de cenários diversos, incluindo aí muito especialmente aqueles que afetam a segurança nacional (LESLAU, 2010, p. 426).

Sendo certa a virtude assessória da inteligência em relação ao processo decisório civil, a interação entre as partes é passível de análise acadêmica em três diferentes níveis: individual, organizacional-burocrático e estatal (LESLAU, 2010, p. 427). O foco aqui se situa nos dois últimos a fim de atender aos objetos de estudo consistentes na institucionalidade antes referida. No plano individual, a (in)validade da presença de vieses cognitivos na dimensão psicológica da produção do conhecimento pelo analista é tema controverso (DAVIS, 2006, p. 1007), reforçando a ideia já concebida de que essa dimensão de investigação não se adequa aos fins aqui objetivados a ponto de autorizar a desconsideração desse nível de análise trazido por Leslau (2010, p. 427). No plano organizacional-burocrático, no entanto, a posição que um dado serviço de inteligência ocupa na estrutura do Estado (LESLAU, 2010, p. 427 e 433), sua formação, sua cultura organizacional etc. não de revelar vícios e virtudes qualitativas. Já no plano analítico do Estado, o valor dado à atividade de inteligência e o grau de risco compreendido pelo decisor político (LESLAU, 2010, p. 427) devem ser capazes de oferecer indícios da existência de uma influência de parte a parte.

Em relação ao aspecto organizacional-burocrático da inteligência, a quantidade de agências que se debruçam sobre um determinado tema pode dar indício de sua saúde sistêmica. Quando a autoridade civil é assessorada por apenas uma pessoa, agência ou fonte, há uma tendência de que sua consciência situacional seja reduzida ou enviesada (HANDEL, 2004, p. 5). Doutra banda, quando são muitas as agências envolvidas em uma determinada análise, o usuário do conhecimento corre o risco de decidir influenciado pelos próprios vieses cognitivos (HANDEL, 2004, p. 5). De qualquer sorte, há quem defenda a múltipla advocacia enquanto sistema qualitativamente mais benéfico da atividade de assessoramento em matéria de política externa (GEORGE, 1972, p. 751-785) e desvendar a existência de uma estruturação nesse sentido haverá de qualificar a análise comparativa a ser realizada.

A depender da estruturação funcional da inteligência de um país como um todo, o modelo de múltiplo assessoramento, contudo, não pode ser tido como única medida de qualidade quando se está a tratar da temática da inteligência militar. Veja-se a exemplo disso dois eventos traumáticos para os EUA, quais sejam, o ataque japonês a Pearl Harbour e os atentados terroristas do 11 de setembro. Em ambos, frações significativas da informação que permitiria o alerta acerca do ataque iminente estavam disponíveis na mesa de analistas de agências diversas (HILSMAN, 1952; EUA, 2004a) que, contudo, ignoraram os dados.

Como em termos metodológicos a pesquisa corrente busca suprir uma deficiência apontada por Leaslau (2010, p. 428) ao afirmar que muitos autores se limitam a um estudo de caso singular, é na estratégia de pesquisa comparativa entre dois países que as conclusões almejam maior grau de generalização. A escolha recaiu sobre dois países democráticos – EUA e Reino Unido –, permitindo a aceitação de que em tais regimes os decisores políticos tendem a se basear em apenas uma medida de avaliação das políticas públicas a serem implementadas, em regra, comprimidos pela pressão política da próxima eleição (HASTED, 2008, p. 56; McLAUGHLIN, 2008, p. 72).²¹ Ao passo que a comunidade de inteligência utiliza mais de uma métrica avaliativa dos dados que processa, a relação saudável entre os atores se faz criticamente necessária para otimização das decisões políticas (HASTED, 2008, p. 56). Inobstante, a comparação entre países com regimes semelhantes permite neutralizar a sua influência no modelo comparativo, robustecendo o viés de confirmação metodológico das conclusões.²²

Considerando o tópico do regime político neutralizado em perspectiva comparativa, pode-se aderir às soluções potenciais para aprimorar a influência da inteligência sobre os processos decisórios políticos apresentadas por Marrin (2017, p. 13-14) e aqui tidas como medida qualitativa. Primeiro, a oferta de conhecimentos analíticos em temas sobre os quais o decisor não teria condições de obter por conta própria, eminentemente vinculada a uma capacidade operacional típica da atividade de inteligência. No mais, a adoção explícita de técnicas analíticas estruturadas na construção do conhecimento, tornando transparente a validade da dissecação pela confiabilidade das fontes, do processo lógico argumentativo e da metodologia aplicada. Ainda, pela instrumentalização de mecanismos de integração ou pelo incremento da qualidade e objetividade das linhas de ação políticas de modo direto e objetivo. Outra medida possível pode ser encontrada em pesquisa realizada pelo prestigiado *think tank* americano Brookings, na qual Lieberthal (2009) defende o treinamento dos analistas de inteligência no que diz respeito a sua relação frente a seus usuários como forma de melhoria da utilidade dos produtos produzidos (LIEBERTHAL, 2009, p. 11).

Em qualquer caso, Leslau (2010, p. 429-431) enumerou quatro possíveis impactos da inteligência sobre o processo decisório político: (1) sob circunstâncias incertas, um grande grau

²¹ Trazendo à tona a influência do regime político sobre a atividade, Leslau (2010, p. 426) enumera que enquanto ditadores tendem a ignorar as advertências de seus serviços de inteligência, em regimes democráticos não raro decisores políticos se valem do capital político da comunidade de inteligência para amparar decisões já tomadas na formulação de políticas externas. Ainda assim, os regimes democráticos parecem mais propensos ao acerto na tomada de decisão em política externa (v.g., REITER; STAM, 2002; LANDEMORE, 2013).

²² Importa frisar que a comparação é justamente o que permite a aproximação epistêmica das relações internacionais com os *intelligence studies* (FRY; HOCHSTEIN, 2008, p. 21).

de influência; (2) a politização²³ da inteligência para amparar decisões já tomadas; (3) aceitação parcial, quando o decisor adere à parte factual de um produto de inteligência rejeitando, contudo, a análise decorrente para formular as suas próprias conclusões; (4) total estranhamento, quando o decisor político evita a presença da influência da comunidade de inteligência em qualquer fórum de decisão. No plano ideal, o papel dos profissionais de inteligência é produzir conhecimentos úteis à segurança nacional sem vieses cognitivos direcionados ao titular do Executivo, ao passo que a esse cabe a articulação, a advocacia e a propulsão de uma agenda política de segurança nacional (DAVIS, 2006, p. 999). A relação, não obstante, não ocorre imune ao risco da politização (DAVIS, 2006, p. 1000), talvez o mais perverso dos efeitos do assessoramento por parte da inteligência em um regime democrático.

Vencida a operacionalização conceitual para o esclarecimento da natureza e das funções da institucionalidade incidente sobre a inteligência militar para os fins da pesquisa em curso, está viabilizado o seu prosseguimento. Essas instituições agora reclamam a sua acomodação no *framework* de análise dos arranjos institucionais definido por Ostrom (2005) para, a seguir, serem reveladas empiricamente.

²³ Aqui entendida como a distorção do processo analítico a fim de satisfazer as demandas da liderança política (TREVERTON, 2008, p. 93).

3. A INSTITUCIONALIDADE DE EUA E REINO UNIDO EM PERSPECTIVA COMPARADA

3.1 Aplicação do modelo analítico de Ostrom como ferramenta para uma pesquisa de política comparada: encaixando premissas teóricas e objetos de estudo em perspectiva metodológica

Definidos, conceituados e validados os objetos de estudo, a dissertação já está apta a ter seu prosseguimento por meio dos esclarecimentos metodológicos pertinentes. Inicialmente, cumpre referenciar que a pesquisa se caracteriza por ser básica, buscando utilizar o arcabouço teórico da ciência política para analisar um objeto ainda pulsante no processo dialético científico, quiçá, com o condão de obter uma aplicação prática presumível a partir das suas conclusões. A abordagem do problema é de viés qualitativo comparado, confrontando instituições a partir de um *framework* analítico capaz de permitir uma testagem empírica do funcionamento da inteligência militar enquanto um dos mecanismos causais do processo decisório atinente à política externa do Estado.

Para o processo de verificação inferencial se efetivar, a premissa teórica aqui adotada funciona como parâmetro de leitura das relações internacionais a partir de Mearsheimer (2014). Conforme o autor, idealmente se espera do Estado – leia-se de seus líderes políticos – uma tomada de decisão racional premida pela necessidade de sobrevivência (MEARSHEIMER, 2014; MEARSHEIMER; ROSATO, 2023). A intenção revelada pela adoção de uma métrica de aparência dicotômica e normativista a partir dos parâmetros teóricos selecionados justifica-se pela necessidade de reduzir as condicionantes a serem medidas na inferência causal estudada, neutralizando a influência e a necessidade da apreciação de vieses cognitivos incidentes na tomada de decisão política para a determinação de seus incentivos. Como Smelser (SMELSER, 1968 *apud* GONZALES, 2008, p. 4) referiu, condições imutáveis que influem nas variáveis dependentes de forma sabida ou presumida diferem das variáveis operativas cuja influência é, por outro lado, mutável. A ação da inteligência militar enquanto atividade de assessoramento do poder político civil – de quem, senso comum, se espera uma decisão acertada – é, portanto, o ponto de mensuração qualitativo da influência operativa a ser apreciada a partir de variáveis independentes e dependentes dadas.

Outrossim, importa referir que a verificação da inferência causal descritiva remete à adequação dos objetos de estudo enquanto variáveis operativas atuantes de modo sistêmico,

requisito metodológico elementar da causalidade (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 55-63). Assim, os mesmos compreendem: (1) os elementos doutrinários que codificam crenças institucionais capturando as suas regras-em-uso (BANG, 2016, p. 105) a fim de provisionar o método de produção do conhecimento de inteligência por meio de regras-em-forma constantes dos cadernos de doutrina (BANG; LIWÅNG, 2016, p. 2); (2) a estruturação institucional em sentido formal-legal e a verificação de outros condicionamentos normativos que corporificam o fruto de processos políticos como diretrizes para a atuação da inteligência.²⁴ Ou seja, os dois elementos de comparação corporificam um sentido político (1) *bottom-up* e um sentido político (2) *top-down* de direcionamento da atividade de inteligência, adequados, portanto, a resolução do falseamento hipotético.

Partindo daí rumo ao teste das hipóteses, a ontologia da inteligência precisa de ser posicionada em um modelo de avaliação causal viável. Por isso, optou-se pela adoção do *framework* analítico de Ostrom (2005) e a sua *Institituonal Analysis and Development* (IDA).²⁵ A utilização da técnica estabelecida pela autora para a averiguação científica da inteligência militar não é novidade e acompanha a tese de Bang (2017).²⁶

Aderir ao constructo de Ostrom (2005) traz diversas vantagens para a análise em questão. Primeiro, permite verificar inferências causais com um zoom em diferentes parcelas das variáveis consideradas (OSTROM, 2005). Em apertada síntese, variáveis exógenas correlacionam-se com arenas de ação – aqui, a relação entre a inteligência militar e a decisão civil – por meio da interação de participantes percebendo a influência de sete clusters de variáveis segmentadas pela autora: (1) participantes;²⁷ (2) posições; (3) resultados potenciais; (4) links ação-resultado; (5) o controle que os participantes exercem; (6) o tipo de informações

²⁴ A escolha da forma gramatical de institucionalidade se deve ao seu caráter sintático das condicionantes linguísticas compartilhadas entre os indivíduos afetados a partir dos quais são estabelecidas ações e resultados prescritos, permitidos e aconselhados (OSTROM, 2005, p. 137-139). Uma de suas possíveis descrições diz respeito ao seu objetivo, capaz de influenciar um comportamento pela prescrição de processos ou ações fisicamente possíveis (OSTROM, 2005, p. 140 e 148).

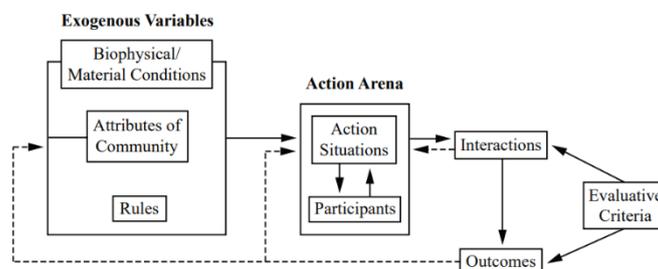
²⁵ Seu uso se destina a ordenar e identificar elementos a serem considerados por um analista debruçado sobre um problema institucional (OSTROM, 2005, p. 28).

²⁶ Técnicas de análise estruturada são aplicáveis para o estudo de diversos aspectos da relação entre a inteligência e o decisor político, incluindo a rejeição do assessoramento ou a competição da inteligência com outros mecanismos de decisão (FRY; HOCHSTEIN, 2008, p. 23).

²⁷ Individuais ou corporativos que dentro de certas circunstâncias podem ser considerados como um só (OSTROM, 2005, p. 14). No caso, uma vez que a inteligência militar atua de forma institucionalizada em agências dentro das quais são compartilhadas características individuais em comum, entende-se que o requisito elementar para tanto foi atingido (OSTROM, 2005, p. 38-39) permitindo que a dissertação em tela considere-a como uma participante individual a situação de ação.

geradas; (7) o custo-benefício atribuído a ações e resultados (OSTROM, 2005, p. 14). A partir do diagrama de Ostrom, os *clusters* de variáveis têm a sua validade causal melhor intuída:

Diagrama 1 - Framework de análise institucional proposto por Ostrom.



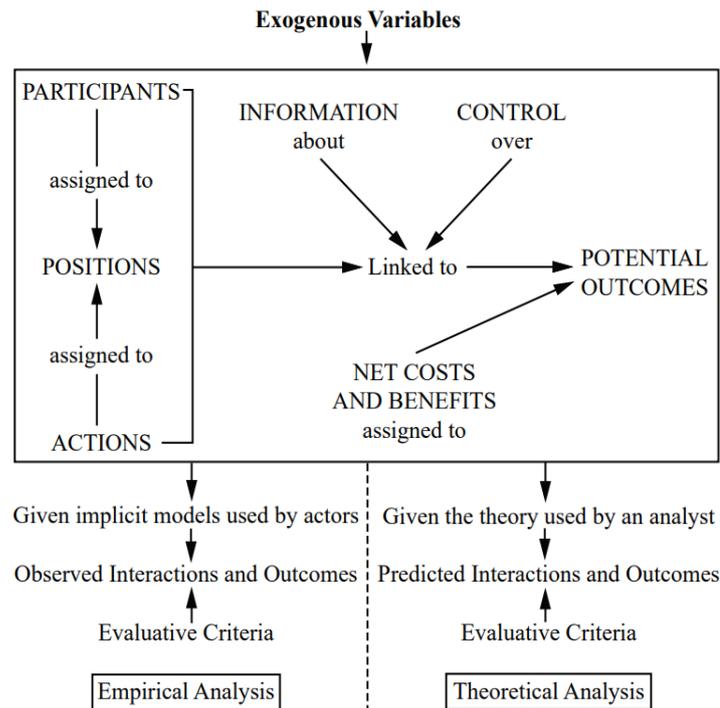
Fonte: OSTROM, 2005, p. 15.

A relação causal a ser inferida preenche as condições de análise propostas nesse *zoom out* por Ostrom (2005). No tópico, em perspectiva teórica – cujo efeito causal é demonstrado no diagrama 2 –, são as premissas extraídas de Mearsheimer (2014) com as contribuições de Resende-Santos (2007) e Brooks (BROOKS; STANLEY, 2007) que se acomodam nas variáveis exógenas para delimitar os incentivos decorrentes das características da política internacional sobre o fenômeno. Hipoteticamente, preenchem os *slots* “condições materiais” e “atributos da comunidade”, ambos influentes para a análise de riscos e oportunidades a condicionar o evento interativo entre os participantes. A institucionalidade da inteligência militar também se apresenta no contexto das variáveis exógenas, desta vez, contudo, em viés empírico. Regras-em-uso e regras-em-forma incidentes tornam tangível a sua apreciação (BANG, 2017).

No tópico participantes, de um lado estará a inteligência militar e de outro o decisor político, ambos a preencher a arena de ação onde ocorre o assessoramento estratégico em busca de resultados desejáveis presumidos ou observáveis a partir das variáveis exógenas. Por isso, vencida a necessidade de posicionamento referencial no *zoom out* de Ostrom, a dissertação buscará efetivar o *zoom in* sobre a arena de ação,²⁸ a situação em que os participantes “inteligência militar” e “decisor político” entram em contato. O desenho proposto por Ostrom é o seguinte:

²⁸ A unidade focal do *framework* de Ostrom é a chamada “arena de ação” na qual os participantes e a situação de ação interagem afetados pelas variáveis exógenas (OSTROM, 2005, p. 13). O foco da autora, contudo, situa-se primariamente na afetação gerada pelas regras sobre a estrutura das arenas de ação sem, com isso, elencar que a sua influência é única ou totalmente compreendida dada a empiricamente intangível quantidade de variáveis produzir efeitos na perspectiva de uma análise política (OSTROM, 2005, p. 29-32).

Diagrama 2 - Framework de análise institucional proposto por Ostrom.



Fonte: OSTROM, 2005, p. 33.

A partir do *framework* da autora resulta viável inferir a interferência do mecanismo causal nas variáveis dependentes em perspectiva qualitativa. As partes da arena de ação são consideradas necessárias e suficientes para descrevê-la (OSTROM, 2005, p. 34). Aos participantes são atribuídas posições e ações, no caso, respectivamente, assessor e assessorado, assessoramento e decisão. As NI de inteligência militar consideradas legal ou doutrinariamente indicarão, ao menos em tese, quais informações interferem na tomada de decisão pela predição de resultados esperados em perspectiva estimativa. O controle exercido pelos participantes sobre os possíveis resultados da interação é, aqui, ditado pela sua capacidade direta de influenciá-los. Em específico, diz respeito à decisão política pela geração de poder militar afetando as variáveis dependentes componentes desse instituto, na forma idealizada por Brooks (*apud* BROOKS; STANLEY, 2007).

Como indicado no diagrama 2, da configuração institucional das inteligências militares dos dois países selecionados resta viabilizada a configuração de duas métricas, aqui, a serem consideradas qualitativamente. No caso da métrica teórica, interações e resultados são previstos sob uma abordagem puramente teórica. Sua virtude se revela pelo fato de que a necessidade de preservação do sigilo de assuntos governamentais de cunho estratégico no campo da inteligência faz com que a mensuração da efetividade do assessoramento dos

decisores militares e civis na área dos assuntos atinentes a defesa seja um desafio quase intransponível em perspectiva empírica, como apontou Cepik (2003, 118-121). Nem mesmo a entrevista direcionada aos usuários tem a capacidade de esclarecer de forma qualitativa ou mesmo quantitativa o quanto a atividade de inteligência estratégica impactou no processo de tomada de decisão (CEPIK, 2003, p. 120), razão pela qual desconsidera-se a pesquisa de campo. Já no caso de métrica qualitativa empírica, as evidências concretas se voltam para determinar qual a orientação política e doutrinária da atividade de inteligência militar que, identificada, permitirá aferir pontos de convergência político-militar em uma classificação *top-down* ou *bottom-up*, respectivamente. De tudo, a partir da apreciação de causa e efeito desejável – o alinhamento estratégico político-militar teorizado – decorrente da interação entre os participantes do evento “assessoramento”, medir-se-á a qualidade do direcionamento da atividade de inteligência militar estratégica pela identificação da recorrência em que instituições políticas *top-down* ou *bottom-up* comungam de objetivos mutuamente benéficos e teoricamente necessários/suficientes para a efetividade militar na consecução do poder político internacional dos países considerados.

A obtenção de conclusões generalizáveis recomenda a adoção de uma estratégia comparativa para a pesquisa proposta. A escolha dos objetos de comparação correlacionando-os a dois países – EUA e Reino Unido – se justifica por uma sutil e significativa diferença no que diz respeito às respectivas inteligências.²⁹ No trato do tema, o arranjo institucional britânico é caracterizado por ser mais descentralizado, ao passo que o sistema americano concentra mais o gerenciamento do sistema da inteligência (BANG, 2016, p. 103). Em abstrato, a assertiva permite considerar que há uma aparente contradição sistêmica que indica a existência de um modelo potencialmente *bottom-up* no caso da inteligência britânica. Na mesma medida, a centralização permite considerar que o modelo americano apresenta, ao menos em tese, uma estruturação *top-down*. Em concreto, a testagem empírica poderá eventualmente ratificar esse aspecto incidental.

O uso do método comparativo em dimensão N-pequena acompanha o desenho da pesquisa como estratégia para viabilizar a experimentação indireta do fenômeno investigado posto que os fatos em análise não se encontram ao alcance do escrutínio direto do pesquisador

²⁹ Bem como diante da inegável influência de ambos sobre sistemas de inteligência no mundo todo (BANG, 2016, p. 104).

(DURKHEIM, 2007, p. 127).³⁰ As suas limitações descritas por Lijphart (1971) são aqui saneadas com o auxílio de duas das possíveis soluções apresentadas pelo autor e explicadas por Gonzales (2008, p. 7-8): (1) a análise selecionou os casos do levantamento empírico a partir das semelhanças sistêmicas existentes entre os países considerados – repita-se, democracias ocidentais com algum grau de alinhamento em relação ao ambiente político internacional e estruturas de inteligência militar bem desenvolvidas;³¹ (2) seleção de variáveis-chave a partir da relevância teórica dada à inteligência militar no contexto político internacional ao longo de todo espectro do *continuum* da competição entre as unidades do sistema político internacional sem a necessidade de realizar uma gradação de importância dos diferentes níveis conflitivos entre estas unidades.

Nesse segundo ponto, o referencial teórico expressa o parâmetro que garante a verificação causal funcionando em sentido *ceteris paribus*, vital para a generalização empírica pela sua característica teórica parcimoniosa (LIJPHART, 1971, p. 683 e 690). Isso não se traduz em uma concepção determinista, mas sim possibilista cuja medida permite realizar afirmações generalizáveis dentro das características parametrizadas e das variáveis operativas selecionadas. Como aduz Lijphart, o escaneamento de tantas variáveis quanto possível não significa a inclusão das mesmas no estudo das inferências causais (LIJPHART, 1971, p. 690).

A adoção da metodologia hipotético-dedutiva na pesquisa em tela deriva de uma das categorias de estudos de caso em perspectiva comparada. É a partir da comparação proposta tendo por base parâmetros teóricos e variáveis operativas decorrentes que as hipóteses foram geradas, viabilizando a investigação científica por meio do estudo de caso gerador de hipóteses (LIJPHART, 1971, p. 691). A lógica da pesquisa³² faz a formulação das hipóteses deduzidas a partir da teoria viabilizar a testagem empírica de falseamento hipotético. E reafirma o problema: a depender do direcionamento de seus processos analíticos e do sistema em que está inserida, enquanto atividade vocacionada à análise de uma vastidão dados brutos, se dissociada da teoria, a inteligência e seus produtos podem expressar uma lógica indutiva que, nos dizeres de

³⁰ Igualmente, a imensa quantidade de diferentes constelações institucionais e fatores situacionais torna improvável que o mesmo elemento empírico seja encontrado em uma pesquisa comparativa N-grande (OSTROM, 2005, p. 10).

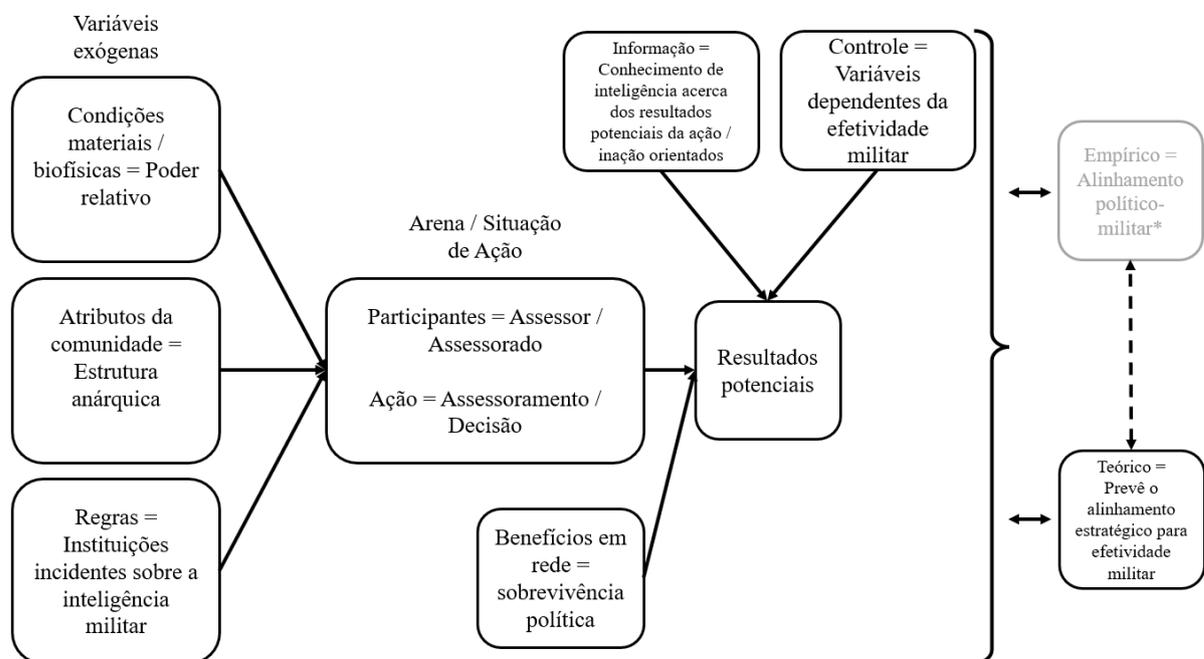
³¹ A seleção dos casos considerados é um dos desafios da pesquisa. Por se tratar de uma pesquisa de N-pequeno, definir quais casos possam ser representativos de um conjunto que expresse conclusões generalizáveis é um problema a ser vencido. Yin (2018, p. 21) defende que o estudo de casos é uma forma de expandir teorias a fim de viabilizar generalizações analíticas, medida a ser adotada em eventuais pesquisas que possam ser instigadas pela atual.

³² Estabelecida em ordem sequencial para atender aos requisitos da lógica da descoberta, da lógica da explicação, da lógica da acurácia e a lógica da prova (SCHMITTER, 2008, p. 294).

Mearsheimer e Rosato (2023), em matéria de relações internacionais seria incompleta (MEARSHEIMER; ROSATO, 2023, p. 39-40).³³ Com isso, inclusive, far-se-ia eco à afirmação de Lebow ao dizer que líderes políticos são indiferentes à inteligência deixando de agir conforme a concepção realista das relações internacionais fundada em um processo decisório baseado na racionalidade estatal (LEBOW, 2022, p. 132).

Pelo fio do exposto, do somatório de teoria e empiria, a fim de verificar se o direcionamento da atividade de inteligência militar em relação à assuntos estratégicos é melhor concebido em sentido *top-down* ou *bottom-up*, o *framework* de Ostrom (2005) pode ser assim adaptado:

Diagrama 3 - Framework de análise institucional aplicável à pesquisa em curso



Fonte: o autor, mediante adaptação de OSTROM, 2005.³⁴

³³ A crítica está relacionada a visão positivista que decorre da hierarquização dados-conhecimento (FRICKÉ, 2008, p. 134) a qual, isoladamente considerada, acarreta em uma produção de inteligência de caráter indutivo (BANG, 2016, p. 113). A assunção de que todo dado é verdadeiro e de que dados só podem ser considerados quando observáveis (BANG, 2016, p. 113) conduz a um conhecimento não inferencial (FRICKÉ, 2008, p. 136). Assim, dissociada da teoria, a hierarquia entre dados-informações-conhecimento-sabedoria (ACKOFF, 1989) acaba por revelar-se metodologicamente pobre, ainda que não necessariamente falsa (FRICKÉ, 2008, p. 135). E por isso, análises qualitativas, especialmente em perspectiva estimativa, são apontadas como uma solução para sanear as limitações da inteligência meramente indutiva (HATLEBREKKE; SMITH, 2010, p. 157). Isso desencoraja que dados coletados de forma indiscriminada e sem sentido possam ser promovidos ao status de informação pelo mero operacionalismo dedicado a uma racionalização dissociada de premissas aprioristicamente válidas (FRICKÉ, 2008, p. 134-135) extraídas de teorias incidentes e academicamente testadas. Conformam, pois, o pensamento crítico do analista, característica desejável resultante do somatório de capacidades dedutivas e indutivas (CLARK, 2020; PHERSON, PHERSON, 2021).

³⁴ A opção por deixar esmaecido o item correspondente ao elemento empírico do diagrama se deve ao fato de que sobre ele que recai o teste de falseamento hipotético-dedutivo.

3.2 Referenciando o problema “de baixo para cima”: A doutrina da inteligência militar nos EUA e no Reino Unido e seus desdobramentos analíticos

Na medida em que a doutrina corporifica crenças institucionais (BANG, 2016, p. 105),³⁵ a sua apreciação empírica representa uma primeira aproximação à essa perspectiva da pesquisa. Aplicada ao campo da atividade militar de inteligência, os cadernos doutrinários expressam normas de procedimento que permitem compreender, ainda que no plano ideal, o que movimenta as suas engrenagens de produção de conhecimento para o suporte ao processo decisório de comandantes militares, altas autoridades de defesa e líderes políticos de um Estado.

Dessa forma, a doutrina, fruto de condicionamentos nacionais e internacionais, é responsável por afetar as balanças de poder constantes da política interestatal sob o prisma estrutural da sua concepção neorrealista, distribuindo capacidades, gerando a especialização de estruturas organizacionais domésticas, coordenando funcionalidades etc. (POSEN, 1984, p. 34-37).³⁶ Na medida em que a segurança nacional é mister dividido entre especialistas, (POSEN, 1984, p. 41), compreender como as *rules-in-use* cristalizadas em *rules-in-form* doutrinários afetam uma atividade como a inteligência militar deverá viabilizar a compreensão a respeito de como os militares organizam as suas produções de inteligência.

Atendendo ao aspecto comparativo do design da pesquisa, a verificação empírica irá se desdobrar em tópicos a partir de conceitos operacionalizados a fim de permitir uma leitura sinóptica de parte do arcabouço doutrinário da inteligência militar dos EUA e do Reino Unido. Os itens selecionados por sua relevância considerada em abstrato são: (1) conceito de inteligência estratégica; (2) concepção do ambiente estratégico; (3) direcionamento e feedback no ciclo de produção do conhecimento aplicável pela metodologia de produção do

³⁵ Nesse caso, em um sentido mais procedimental do que estratégico, como aquele abordado em Posen (1984). A doutrina em sentido procedimental é, assim, resultado de uma autoconcedida liberdade de ordenação dos assuntos militares a partir da especialização das estruturas estatais. Já no sentido estratégico, por certo ela possui elevado grau de influência externa posto que, no plano ideal, deve estar adequada aos objetivos estratégicos do país em que está inserida.

³⁶ Sob o prisma da influência causal ideada por Brooks e Stanley (2007), a doutrina que impacta na efetividade militar pela geração de habilidade para combater (BIDDLE, 2004; BROOKS; STANLEY, 2007) é uma das garantias da vontade política do Estado no plano internacional e resulta da coordenação político-militar essencial para a vitória na guerra (BIDDLE, 2004, p. 26), atual ou prospectivamente. Ameaças militares, seja por serem estimativamente mais perigosas, seja por serem contingencialmente mais custosas (POSEN, 2014, p. 1), fazem com que a integração político-militar de fins e meios precise funcionar como garante do uso ou da ameaça do uso da força para o sucesso político do Estado no ambiente anárquico das relações internacionais (POSEN, 1984, p. 24-25). E, por isso, pode-se inferir que a potência política de um dado país está diretamente atrelada a sua capacidade militar, condicionada, por seu turno, à responsividade estratégica que desagua na doutrina militar e que é parte integrante dos requisitos de sua efetividade militar.

conhecimento de inteligência; (4) *frameworks* metodológicos incidentais capazes de influenciar no direcionamento da produção de conhecimento;³⁷ (5) resultados esperados a partir do funcionamento do sistema de inteligência militar e da confecção dos seus produtos em perspectiva estratégica. Todos os elementos relacionados permitem indicar a existência de uma influência na seleção dos dados a serem coletados (BANG, 2016, p. 113).

Como não poderia deixar de ser, a revisão doutrinal tem início na (1) conceituação que ambos países dão para a inteligência estratégica em seus manuais militares. Com o fim de manter a acuidade empírica, optou-se por colacionar *ipsis litteris* a definição doutrinária de inteligência estratégica constante da codificação doutrinal das forças armadas americanas:³⁸

“A inteligência estratégica nacional é produzida para o Presidente, o Conselho de Segurança Nacional, o Congresso, o Secretário da Defesa, oficiais de alta patente, comandantes, outros departamentos governamentais e agências. É usada para desenvolver a estratégia e a política nacionais, monitorar a situação internacional e global, preparar planos militares, determinar sistemas de armas preferenciais, estabelecer requisitos para a estruturação da força e conduzir operações estratégicas. Operações de inteligência estratégica também produzem inteligência requerida por comandantes combatentes com o fim de prepara estimativas estratégicas, estratégias e panos destinados ao cumprimento de missões determinadas por autoridades superiores. **Adicionalmente, somando-se a esse foco na expressão bélica do poder nacional, a inteligência estratégica também permite que a liderança do país determine opções potenciais no uso de instrumentos não-militares do poder nacional (diplomáticos, informacionais e econômicos) baseados na força estimada dos opositores ou no potencial de reação dos adversários às ações dos EUA.**” (EUA, 2013, p. I-23 – I-24) (grifei).³⁹

³⁷ Para Bang, consistentes nas chamadas teorias-em-uso que permitem selecionar quais variáveis devem ser observadas exercendo, assim, um papel similar ao dos constructos teóricos para a construção do conhecimento científico (BANG, 2017, p. 35-36).

³⁸ Iniciando pelos EUA, há de se referir que a abordar a infinidade doutrinária e normativa do Departamento de Defesa dos EUA é uma tarefa inglória, se não inviável. Tanto é verdade, que recentemente a Agência de Inteligência de Defesa (DIA, no acrônimo em inglês) adotou uma ferramenta de inteligência artificial destinada a viabilizar a navegação nessa intrincada institucionalidade com o fim de permitir que ninguém precise ler tamanha gama de documentos comparáveis à 100 edições do clássico de Tolstói, Guerra e Paz (EUA, 2022a). A ênfase do estudo em curso, portanto, está em parcela da doutrina da inteligência militar americana. A escolha recaiu sobre os manuais do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas dos EUA (JCS, no acrônimo em inglês) e se deve à amplitude condicionante dessa estrutura orgânica supra institucional para a adequação, desenvolvimento e estruturação do poder bélico americano. Desvela-se, pois, um elevado grau de correlação estratégica entre a inteligência militar levada a efeito pelo JCS e o capital político internacional dos EUA, assertiva que permite dar início à investigação em sua parcela empírica e ontológica.

³⁹ Tradução de: *National strategic intelligence is produced for the President, the National Security Council, Congress, SecDef, senior military leaders, CCDRs, and other US Government departments and agencies. It is used to develop national strategy and policy, monitor the international and global situation, prepare military plans, determine major weapon systems and force structure requirements, and conduct strategic operations. Strategic intelligence operations also produce the intelligence required by CCDRs to prepare strategic estimates, strategies, and plans to accomplish missions assigned by higher authorities. In addition to this focus primarily on the military instrument of national power, strategic intelligence also allows for national leadership to determine potential options using the nonmilitary instruments of national power (diplomatic, informational, and economic) based on estimated opposing force or adversary reaction to US actions.*

A implementação da estratégia nacional de defesa requer que a inteligência militar opere em tempos de paz com o fim de oferecer às lideranças políticas civis e aos comandantes militares a consciência situacional necessária para a realização dos objetivos nacionais (EUA, 2013, p. I-25). No mesmo sentido, a definição doutrinária de inteligência estratégica constante da doutrina britânica, cujos termos são:

“A inteligência requerida para a formulação de uma política, de um plano militar e o provisionamento de indicadores e alertas em níveis nacional e/ou internacional. É tipicamente adquirida em resposta à uma demanda governamental, tendo como foco os interesses nacionais, questões supranacionais e indicativos de conflito. A natureza da inteligência estratégica significa que uma grande variedade de recursos e ativos de inteligência constantes das capacidades nacionais são usados.” (REINO UNIDO, 2023, p. 29) (grifei).⁴⁰

Como pode-se depreender de sua leitura, os conceitos abarcam alcances distintos. Os americanos preferem dar à inteligência militar estratégica um escopo mais claro, enumerando usuários de seus produtos sem, contudo, esclarecer objetivamente a quem cabe a iniciativa de analisar. Já a doutrina britânica preenche a lacuna, estabelecendo que a iniciativa é tipicamente originária de uma demanda governamental, ainda que o alcance e escopo de análise figure de forma menos específica.

Outro elemento doutrinário de interesse para a compreensão do objeto diz respeito a (2) forma como os militares de ambos países concebem as relações políticas internacionais em termos conceituais. Os britânicos referenciam que o ambiente estratégico está evoluindo em complexidade, dinâmica e competitividade (REINO UNIDO, 2022, p. 7), consideração normativista a que fazem coro os militares americanos em diversas partes da sua estrutura doutrinária.

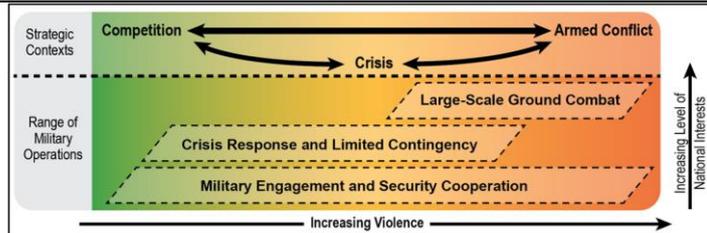
Há, destarte, uma ideia subjacente à doutrina de ambos países que indica o alargado escopo analítico passível de ser reconhecido como elemento de interesse por parte da inteligência militar. E mesmo que essa concepção a respeito do ambiente estratégico possa indicar maior grau de liberdade na iniciativa dos militares, parece recomendar um direcionamento político mais explícito sobre as prioridades da inteligência. O indicativo selecionado para expressar essa percepção pode ser visto na representação gráfica constante de

⁴⁰ Tradução de: *Strategic intelligence is defined as: intelligence required for the information of policy, military planning and the provision of indicators and warnings at the national and/or international levels. This is typically gathered in response to government requirements, focusing on national threats, supra-national issues and conflict drivers. The nature of strategic intelligence means that a wide variety of intelligence sources and assets outside national capabilities are used.*

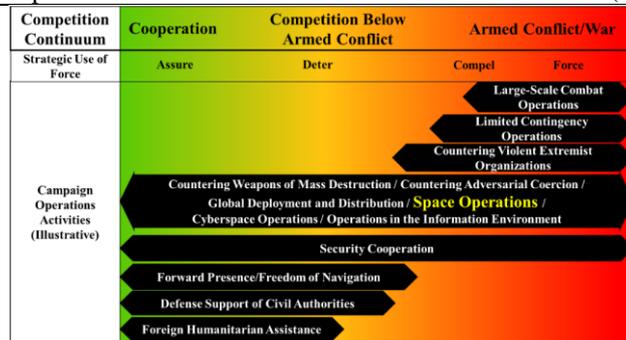
ambos arcabouços doutrinários para referir a existência de um *continuum* competitivo entre Estados no plano político internacional:

Quadro 2 - Comparação entre as representações gráficas do ambiente estratégico constantes da doutrina de inteligência militar de EUA e Reino Unido.

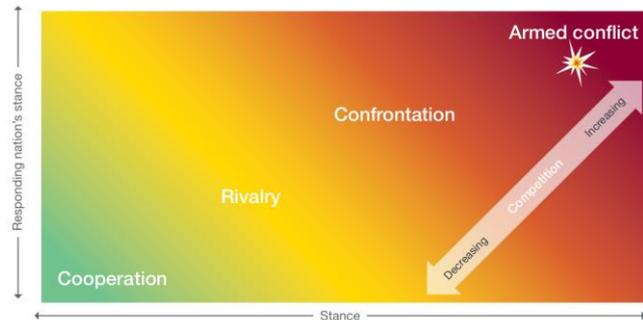
PERSPECTIVAS GRÁFICAS DO AMBIENTE ESTRATÉGICO CONSTANTES DA DOUTRINA DE INTELIGÊNCIA MILITAR DE EUA E REINO UNIDO⁴¹



Espectro do *continuum* competitivo interestatal na doutrina do Exército dos EUA (fonte: EUA, 2023d, p. 2-7).



Espectro do *continuum* competitivo interestatal na doutrina da Força Espacial dos EUA (fonte: EUA, 2023e, p. 8).



Espectro do *continuum* competitivo interestatal na doutrina de defesa do Reino Unido (fonte: REINO UNIDO, 2022, p. 6).

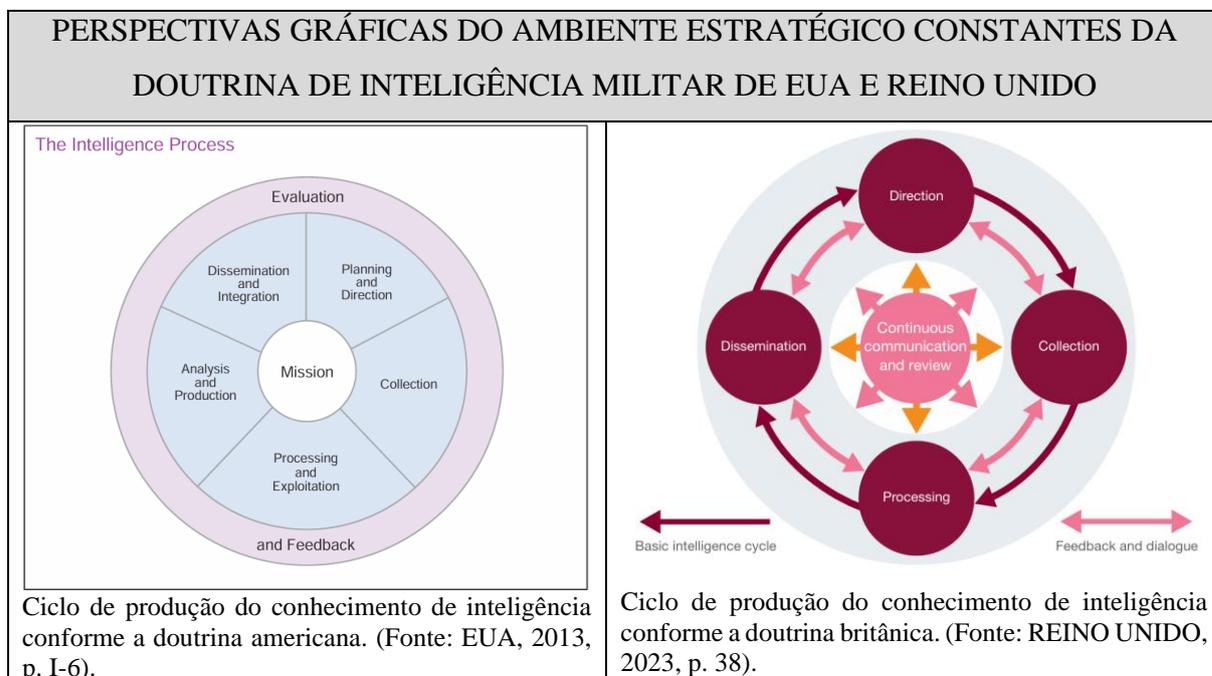
Fonte: o autor.

Em um ambiente caracterizado pela crescente complexidade estratégica, torna-se imperativa a diagnose da influência exercida pela metodologia de produção do conhecimento na eleição das prioridades analíticas de um país. Seu cerne, consistente no aspecto

⁴¹ No caso, foram utilizadas referências doutrinárias de duas das forças armadas americanas em suprimimento a ausência dessa figura na doutrina do Estado-Maior Conjunto na versão acessível em fontes abertas datada de 2013.

procedimental, é expressado pelo (3) ciclo de produção do conhecimento, cujas representações gráficas são assim definidas:

Quadro 3 - Comparação entre as representações gráficas do ciclo de produção do conhecimento constantes da doutrina de inteligência militar de EUA e Reino Unido.



Fonte: o autor.

O foco aqui não está exatamente na completude do funcionamento desse método de produção típico da atividade de inteligência. Afinal, os modelos são similares. É sobre dois de seus elementos que para os fins aqui almejados recai maior atenção: a fase do (3.1) direcionamento – e planejamento, conforme a doutrina dos EUA – e a (3.2) interação durante o processo de análise com atores usuários, consistente da avaliação e feedback na versão americana, e do diálogo e feedback na versão britânica.

Em relação ao (3.1) direcionamento, na caótica infinidade de possibilidades analíticas a definição de um norte é prerequisite para um adequado planejamento inicial. As doutrinas da inteligência militar de EUA e Reino Unido vinculam o direcionamento / planejamento (doravante designado como orientação⁴²) às Necessidade de Inteligência (NI) que, por sua vez,

⁴² Adoção do termo utilizado pela inteligência militar terrestre brasileira (BRASIL, 2015) que, em língua portuguesa, atende bem à operacionalização conceitual.

vão ser obtidas pela captura, dentre outros, dos decorrentes Elementos Essenciais de Inteligência (EEI).⁴³

Na doutrina dos EUA, a orientação da produção do conhecimento inicia pela identificação e priorização das NI realizada na análise de uma determinada situação e elencada a partir das lacunas de conhecimento existente a respeito (EUA, 2013, p. I-5 – I-6). Nesse universo de possibilidades, o staff de inteligência militar deve estar atento às NI vinculadas aos interesses nacionais, doutrinariamente designadas como necessidades de inteligência de nível nacional (EUA, 2013, p. I-8 – I-9).⁴⁴ Em que pese esse grau de iniciativa que a doutrina expressa, para os militares americanos a explicitação das necessidades do usuário constituiu a melhor forma de orientar a atividade de inteligência (EUA, 2013, p. I-2).⁴⁵

A doutrina da inteligência militar britânica trata a orientação de forma similar, ainda que não exatamente idêntica. Conforme seus manuais, a fase inicial do ciclo de produção do conhecimento de inteligência também se inicia pela definição e priorização das NI que, por sua vez, devem ser específicas, mensuráveis, realistas e oportunas (REINO UNIDO, 2023, p. 39-41). A diferença entre a doutrina dos EUA e a doutrina britânica é sutil e está na especificação de um *framework* metodológico para o estabelecimento da priorização. Na medida em que os militares americanos não são específicos no trato do tema, para os militares do Reino Unido a priorização das NI vincula-se à indicadores relacionados a cada ameaça em potencial que, inclusive no nível estratégico, podem gerar um alerta exemplificado pelo colapso de negociações diplomáticas ou pelo ultimato de um dado adversário (REINO UNIDO, 2023, p. 46). Na defesa britânica, os chamados problemas estratégicos preventivos compõem um rol de indicadores constante e metodologicamente monitorados a fim de antecipar implicações

⁴³ De forma didática, a doutrina de inteligência militar americana traz um exemplo abstrato no qual a NI seria o esclarecimento do nível de apoio local da rede de um dado adversário não-estatal, enquanto os EEI correspondentes seriam: (1) os recursos que a população local oferta para o adversário; (2) as táticas que o adversário utiliza para manter a coerção sobre a população local; (3) qual a relação que as lideranças da população local têm com a rede do adversário. (EUA, 2013, p. I-9). Bang esclarece que os EEI podem ser vinculados a indicadores de um dado fenômeno percebidos de forma mais fechada entre, por exemplo, “sim” e “não”, ao passo que as opções de mensuração das NI são mais abertas à nuances intermediárias (BANG, 2017, p. 19).

⁴⁴ Há inclusive uma preocupação com o treinamento de analistas para torná-los capazes de responder às necessidades estratégicas, como pode-se ver na normatização pertinente emitida pelo Departamento de Defesa (EUA, 2020).

⁴⁵ Diversamente, nos primórdios do sistema de inteligência americano, a concepção vigente dava conta de que uma Agência Central de Inteligência (CIA, no acrônimo em inglês) tinha como norte produzir “imagens” do que se passava no mundo, juntando peças de um quebra-cabeça militar, político e sociológico na consecução de um conhecimento amparado por todos dados considerados pertinentes para a decisão da liderança política civil (HILSMAN, 1952, p. 3). O sentimento dos profissionais de inteligência dos EUA por volta da década de 1950 se traduzia na concepção de que a sua missão primária era reconhecer a existência de um problema a partir de tendências políticas internacionais (HILSMAN, 1952, p. 23).

negativas aos interesses nacionais do Reino Unido e seu governo (REINO UNIDO, 2023, p. 46-47). Explicitamente, há uma orientação para a produção dos chamados *warning reports*, publicações da inteligência militar inglesa impulsionada pela mudança de indicadores ou pela requisição de usuários (REINO UNIDO, 2023, p. 47).

Ou seja, da comparação das doutrinas consideradas e em dimensão político-estratégica, pode-se dizer que na britânica há uma clareza maior em relação às NI, sua orientação e sua priorização a partir da capacidade analítica da inteligência militar. Noutra senda, o manual americano apenas tangencia esse aspecto seletivo das NI, indicando necessitar de maior direcionamento político no tópico.

Isso nos permite apreciar a perspectiva da doutrina acerca de outro elemento importante para a resolução do problema da pesquisa. Cuida-se da influência exercida pelo (3.2) feedback de atores externos ao processo analítico, idealmente capaz de reorientar a produção de um dado conhecimento de inteligência.

Conforme a doutrina da inteligência militar americana, o processo de integração e disseminação do conhecimento de inteligência são especialmente críticos na relação entre usuários e a comunidade de inteligência. As organizações de inteligência, nos dizeres da doutrina, devem manter uma relação próxima e constante com seus usuários a fim de oportunizar o oferecimento de conhecimentos de forma tempestiva (EUA, 2013, p. I-21). A integração do conhecimento recomenda um diálogo contínuo entre o usuário e o provedor da inteligência, permitindo a avaliação e feedback que permeia todo o ciclo de produção do conhecimento a fim de determinar, dentre outros aspectos, se o conhecimento está atendendo às necessidades do usuário (EUA, 2013, p. I-21).

No que diz respeito à inteligência militar britânica, o método de Gerenciamento de Necessidades de Inteligência e Necessidades de Coleta representa um ponto de contato entre a orientação e a reunião de dados – negados ou não. Ocorrendo em todo ciclo de produção do conhecimento (REINO UNIDO, 2023, p. 42-43), visa habilitar a reordenação da produção da inteligência militar por meio do feedback que se perfectibiliza no diálogo com usuários e tomadores de decisão (REINO UNIDO, 2023, p. 66). Sua função correlaciona-se, também, com a orientação em todo processo de produção do conhecimento, para validar e priorizar as NI e suas EEI decorrentes (REINO UNIDO, 2023, p. 43-44).

Assim, ambos sistemas de inteligência enfatizam a necessidade da retroalimentação pela interação constante com os usuários do conhecimento. A diferença reside na existência de

uma sistematização maior por parte dos britânicos, a indicar a compulsoriedade de que isso ocorra em tempo real, ainda que no plano idealizado de cumprimento do requisito doutrinário por parte dos militares. Em ambos casos, contudo, considerando as características dos países comparados, a existência doutrinária do *feedback* pode ser vista como um forte – caso dos EUA, sem método específico – ou muito forte – caso do Reino Unido, com sistematicidade – condicionamento da atividade de inteligência militar em sentido *top-down*.

Em relação a um quarto item necessário para a avaliação doutrinária, a atenção da pesquisa se volta para os (4) *frameworks* metodológicos incidentes capazes de influenciar no direcionamento da produção de conhecimento. Nesse aspecto, e especialmente nas parcelas menos claramente conflitivas do espectro competitivo interestatal, é parte fundamental de uma análise de riscos, por exemplo, a definição dos componentes analiticamente relevantes que compõem ameaças (BANG, 2017, p. 48).

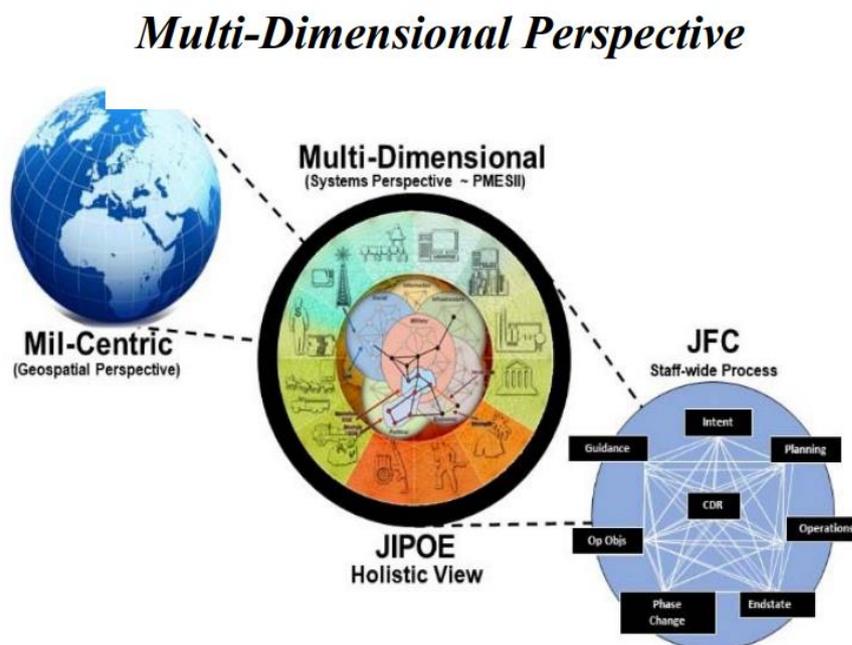
É uma atividade ininterrupta da inteligência militar americana e britânica o manejo da metodologia chamada *Joint Intelligence Preparation of the Operational Environment* (JIPOE, no acrônimo em inglês). Tendo como NI/EEI aspetos políticos, militares, econômicos, sociais, informacionais e infraestruturais (PMESII, no acrônimo em inglês), o JIPOE americano subdivide-se em quatro fases⁴⁶ e se destina a identificar as capacidades dos adversários a fim de esclarecer suas possíveis linhas de ação (EUA, 2013, p. I-17).

Outro aspecto relevante que se soma sistemicamente ao JIPOE é a matriz de análise de riscos estratégicos na esfera militar. A doutrina dos EUA aponta serem os mesmos correspondentes aos riscos aos interesses nacionais, cuja metodologia de avaliação a ser empregada visa possibilitar que os tomadores de decisão realizem a sua mitigação (EUA, 2023b, p. A-1). Assim, incide sobre o tópico uma matriz de avaliação de riscos utilizada como elemento metodológico da inteligência militar americana que, por seu turno, elenca como itens substantivos dos interesses nacionais em perspectiva doméstica e internacional a segurança da população americana; a prosperidade e oportunidade econômicas; a preservação dos valores democráticos (EUA, 2023b, p. C-7 – C-8). Isso permite concluir que em sentido macro tais itens configuram NI permanentes e de alta relevância estratégica para os militares dos EUA. Como riscos implicam em uma ameaça definida, as NI/EEI decorrentes podem ser inferidas da

⁴⁶ (1) Definição do ambiente operacional; (2) Descrição do impacto do ambiente operacional; (3) Avaliação do adversário e de outros atores relevantes; (4) Identificação das linhas de ação do adversário e de outros atores relevantes. (EUA, 2013, I-17). Um pouco diferente são as fases do JIPOE britânico, definidas como a (1) avaliação do ambiente operacional; (2) identificação de ameaças; (3) avaliação da área ocupada por essas ameaças (REINO UNIDO, 2023, p. 154).

delimitação do que é uma ameaça, conceituada como sendo uma combinação de atores, entidades ou forças capazes de causar dano às suas Forças Armadas, aos interesses nacionais dos EUA ou à pátria (EUA, 2023d, 2-5). O JIPOE é visto em relação a sua função representado pela seguinte construção gráfica da doutrina militar dos EUA:

Diagrama 4 - A concepção da doutrina americana a respeito do JIPOE e sua função.



A doutrina britânica esclarece que do JIPOE é esperada a produção de um *Joint Intelligence Estimate* (REINO UNIDO, 2023, p. 155). Em seu bojo, visto que a natureza preditiva impera em seu escopo analítico, riscos para a força, para a sua missão ou para a sua reputação conferem o alcance da estimativa típica de suas conclusões (REINO UNIDO, 2023, p. 8) a ponto de permitir dizer que também lhe norteiam a produção.

Os indicadores em relação a essa metodologia compartilhada entre os dois países indicam um elevado grau de iniciativa por parte de ambas inteligências militares. A partir do JIPOE, tanto nos EUA quanto no Reino Unido é estabelecido um canal de influência estratégica *bottom-up* que alcança partes não claramente conflitivas do *continuum* competitivo estatal.

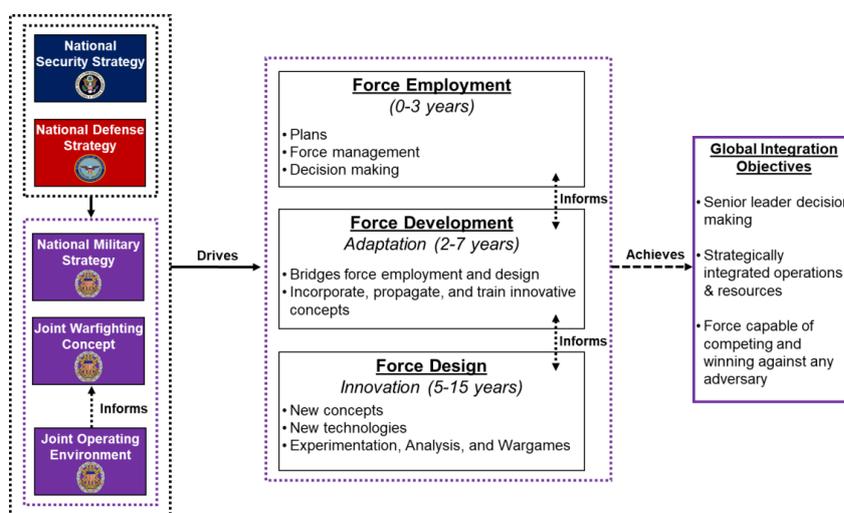
Finalmente, a revisão doutrinária volta seu tento para os (5) resultados esperados (5.1) a partir do funcionamento do sistema de inteligência militar e (5.2) da confecção dos seus produtos em perspectiva estratégica. A função mais elementar da inteligência é percorrer a hierarquia que leva de dados brutos à sabedoria (ACKOFF, 1989) para gerar entendimento por

meio do conhecimento de algo (BANG, 2016, p. 111). Saber (5.1) o que esperam os militares em relação às respectivas inteligências em ambos países passa a ser o foco da análise empírica.

A doutrina conjunta das forças armadas americanas enumera como finalidades da inteligência militar as seguintes (EUA, 2013, p. ix): identificar, definir e nominar objetivos; dar suporte para o planejamento e a execução de operações; evitar a surpresa e/ou a ilusão a partir de ações de adversários; apoiar esforços aliados para ações que iludam seus adversários; avaliar a efetividade de operações. Já em relação à dimensão estratégica, o mesmo caderno doutrinário dos EUA especifica que seus objetivos são: assessorar o desenvolvimento da estratégia e política nacionais; monitorar a situação internacional e global; assessorar a elaboração de planos militares; assessorar na definição de sistemas de armas e requisitos da estruturação da força; apoiar e conduzir operações estratégicas (EUA, 2013, p. I-24).

Nessa perspectiva, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas dos EUA publica anualmente o *Joint Intelligence Strategic Estimate*, documento de inteligência destinado a avaliar o ambiente político global para identificar ameaças em potencial numa faixa de tempo prospectiva de 2 a 10 anos para, junto de outros documentos analíticos, culminar no *Joint Operating Environment* (EUA, 2022c, p. F-1). A partir da consciência situacional angariada pelos tomadores de decisão na toada do assessoramento de inteligência (EUA, 2022c, p. A-6), há a expectativa de desenvolvimento e estruturação das forças armadas de forma conjunta a contemplar o seguinte fluxo:

Diagrama 5 - Conceito de preparação estratégica das forças armadas americanas.

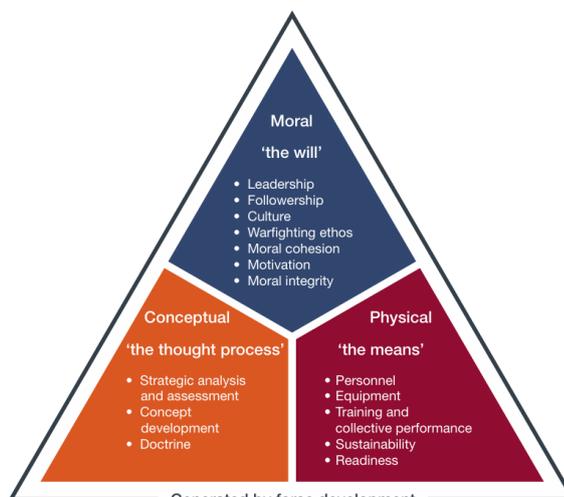


Fonte: EUA, 2022c, p. A-1.

Soma-se ao JISE outras contribuições advindas de inputs diversos. V.g., cada seção do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas dos EUA realiza uma análise de risco independente a partir de contribuições recebidas da comunidade de inteligência em geral, influenciando o desenvolvimento e a adaptação das forças armadas pela inteligência e seus chamados *gamechanger studies* (EUA, 2022c, p. C-1, D-1 e D-2), tudo com o fim de estruturar e desenvolver a força bélica do país em um design que atenda às necessidades nacionais americanas.

Já no Reino Unido, a estratégia militar é doutrinariamente tida como uma subdivisão da estratégia de defesa que, em ambos casos, precisa estar integrado com as estratégias nacionais e internacionais da nação (REINO UNIDO, 2022, p. 11-13), conforme explicitamente colocado em termos doutrinários. Há na doutrina de defesa britânica uma compreensão de que a análise e a avaliação estratégicas são elementos constitutivos do poder bélico do país (REINO UNIDO, 2022, p. 30), graficamente representado da seguinte forma:

Diagrama 6 - Elementos constitutivos do poder bélico na doutrina de defesa do Reino Unido.



Generated by force development
Fonte: REINO UNIDO, 2022, p. 24.

Logo, pode-se dizer que ambos países compartilham de uma compreensão doutrinária explícita de cunho *bottom-up* em relação à função das suas inteligências militares no atingimento de níveis ótimos de capital político internacional. Fato que permite adicionar um elemento incidental à pesquisa dos dados empíricos, a finalidade dos produtos de inteligência militar detectados na doutrina.

Ainda que não figurem como objeto próprio do estudo em curso como inicialmente esclarecido, há de se mencionar que algumas (5.2) características doutrinárias dos produtos

decorrentes da atividade de inteligência militar de ambos países também permitem inferir resultados esperados a partir do funcionamento do sistema de inteligência como um todo. E como o resultado do sistema como um todo condiciona a orientação da atividade de inteligência, revela-se em alguma medida esclarecedora a análise do tópico.

Os produtos da inteligência militar americana estão doutrinariamente subdivididos em oito categorias: alertas; assuntos correntes; aspectos militares gerais; alvos; científico-tecnológicos; contrainteligência; inteligência de identidade;⁴⁷ inteligência estimativa (EUA, 2013, p. I-18 – I-20). Em relação aos alertas, a doutrina aponta que se destinam a mitigação de impactos de potenciais ameaças à segurança, aos interesses ou aos cidadãos dos EUA, carreando senso de urgência frente a ações adversárias que possam interferir nos ciclos de decisão política e militar americanas, em sua infraestrutura, em suas próprias linhas de ação e na sua capacidade de governança (EUA, 2013, p. I-18). Subdividem-se em alertas emergentes (vinculados a análises de risco) e alertas continuados (vinculados à planos de contingência frente ameaças permanentes) (EUA, 2013, p. I-18).

A doutrina militar britânica tem uma abordagem um pouco diferente no que diz respeito aos produtos de inteligência. Diferentemente do que ocorre com seus contrapartes americanos, seu foco está na categorização dos possíveis usos da inteligência, subdividindo os mesmos em inteligência básica, inteligência corrente e inteligência aplicada (REINO UNIDO, 2022, p. 30). A inteligência corrente é aquela que reflete a atual situação estratégica, operacional ou tática, refletindo um momento específico que a torna perecível. Já a inteligência aplicada é customizada para oferecer apoio direto ao processo decisório a partir de análises básicas e/ou correntes realizadas dentro de uma perspectiva preditiva. É nessa categoria de conhecimento a ser produzido que se enquadra um produto cujo conceito permite desvelar algumas NI permanentes do sistema de inteligência militar do Reino Unido. Os relatórios temáticos se voltam para o ambiente operacional com o fim de analisar, dentre outros, movimentos políticos, religiosos e organizações adversárias (REINO UNIDO, 2023, p. 71).

Em ambos países, como visto, as finalidades dadas aos produtos de inteligência militar indicam um elevado grau de liberdade de ação dos militares no que diz respeito à priorização de NI/EEI. No tópico, isso permite afirmar que, mesmo condicionados por uma grande

⁴⁷ Visa estabelecer uma espécie de perfil destinado à descoberta de ameaças em potencial pela análise de vínculo entre pessoas, lugares, eventos e materiais. Soma atributos de identidade (biológicos, biográficos, comportamentais e reputacionais) à outras informações e conhecimentos de inteligência coletadas em todas disciplinas da atividade a fim de aferir riscos potenciais aos interesses dos EUA (EUA, 2013, p. I-20).

quantidade de *frameworks* e métodos de análise, ainda há uma seletividade potencial das prioridades de inteligência decorrente da própria doutrina, com clara tendência *bottom-up*.

De cada item considerado ao longo da seção, procurou-se inferir uma tendência potencial de direcionamento da atividade de inteligência militar. Não se pode tê-las como deterministas, notadamente diante da complexidade do arranjo causal a incidir sobre o tema. Ainda assim, as inferências parecem ser verossímeis o suficiente para ensejar o prosseguimento pela análise ontológica, cuja comparação propriamente dita seguirá em seção apartada imediatamente subsequente, a fim de fechar o capítulo em curso.

3.3 Referenciando o problema “de cima para baixo”: O ponto de contato e o assessoramento estratégico a partir das definições normativas pertinentes para o esclarecimento das relações entre a inteligência militar e os decisores civis nos EUA e no Reino Unido

Os países selecionados para a comparação institucional na forma aqui proposta possuem sistemas legais fluidos típicos dos sistemas legais da *common law*. Portanto, com o fim de viabilizar o que se entende por instituições em sentido modernista-empirista⁴⁸ para o estudo em curso, foram eleitas as (1) Estratégias de Segurança Nacional; (2) Estratégias Nacionais de Defesa; (3) outros atos normativos capazes de indicar, orientar, estruturar e conferir responsabilidades ao sistema de inteligência militar dos EUA e do Reino Unido. Os dois primeiros, documentos advindos do alto escalão político de um país, expressam, idealmente, a visão estratégica de suas lideranças a fim de estabelecer de forma ampla os interesses prioritários nacionais.⁴⁹

⁴⁸ A abordagem se vale da tradição modernista-empirista do conceito de instituição política. Hall (1986, p. 19-20) aduz que fazem parte das instituições políticas as regras formais, os procedimentos de compliance e a padronização de procedimentos que estruturam as relações entre indivíduos nas mais diversas unidades da política. Como a padronização procedimental diz mais respeito à doutrina, já apreciada no tópico anterior, agora os objetos de estudo se voltam para a estruturação dos sistemas de inteligência militar e para as regras formais incidentes.

⁴⁹ A Grande Estratégia Nacional, conceito aplicável a grandes potências (MURRAY, 2011, p. 1), envolve a tarefa de conceber objetivos políticos em termos futuros (MURRAY, 2011, p. 5) mesmo que isso signifique um conflito armado (MURRAY, 2011, p. 6), sempre com o fim de produzir segurança internacional para o Estado (POSEN, 2014, p. 1). A importância de enumerar contedores políticos é decorrência lógica da necessidade de que a Grande Estratégia Nacional seja capaz de direcionar o uso dos ativos nacionais para objetivos políticos definidos pela política (GRAY, 2013, p. 2), havendo uma relação de mútua contribuição entre estrategistas e analistas de inteligência. Afinal, na paz ou na guerra, as Grandes Estratégias Nacionais passaram a requerer conhecimentos de inteligência (HERMAN, 1998, p. 3).

Da lavra da autoridade política máxima do país, a (1) Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, em sua edição de 2022, enumera dois principais desafios estratégicos para os interesses nacionais. Inicialmente, situa o país em um ambiente de complexidade crescente resultante do colapso da URSS e do recrudescimento da competição entre grandes potências (EUA, 2022d, p. 6). Após, volta seu foco para desafios estratégicos globais que afetam as pessoas independentemente de onde estejam, enumerando as mudanças climáticas, a insegurança alimentar, as doenças contagiosas, o terrorismo, a falta de energia e a inflação (EUA, 2022d, p. 6). Deste modo, percebe-se que, ao menos documentalmente, a liderança política dos EUA indica as suas preocupações estratégicas primárias a ponto de permitir afirmar que são elas as necessidades de inteligência mais elementares a orientar a produção de conhecimento pela comunidade correspondente.

Decorrente disso, a (2) Estratégia Nacional de Defesa dos EUA se inicia pelo estabelecimento de seus objetivos principais, quais sejam: a proteção da população americana; a expansão da prosperidade e oportunidades econômicas; e a defesa dos valores centrais ao modo de vida americano (EUA, 2022b, p. 1-2). Tais tópicos, como visto, encontram correspondente doutrinário em sua matriz de avaliação de risco estratégica (EUA, 2023a, p. C-7 – C-8), indicando a correlação entre a política e a doutrina em sentido *top-down*. A seguir, arrola quais são as prioridades em matéria de defesa: a defesa do solo americano; o impedimento de ataques estratégicos contra os EUA, seus aliados ou parceiros; o impedimento de agressões e a preparação para prevalecer em um conflito armado; a construção de um ecossistema de defesa de operações conjuntas resiliente (EUA, 2022b, p. 1). Em específico, a estratégia nacional de defesa dos EUA enumera os atores cuja ação considera implicar nas mais relevantes ameaças aos interesses nacionais (EUA, 2022b).

O Reino Unido por sua vez não publica sua (1) estratégia nacional de segurança em um documento compilado sob este signo. Ao invés disso, a partir de 2021, o país passou a se valer de uma concepção mais analítica que dá sustância aos chamados *reviews*, apresentação estruturada da visão do governo incumbente acerca dos interesses estratégicos e necessidades militares (REINO UNIDO, 2021). Em sua mais recente edição, o *Integrated Review Refresh 2023* (REINO UNIDO, 2023) revela ostensivamente que, ainda que não exclusivamente, a concepção estratégica revisada é baseada em produtos de inteligência (REINO UNIDO, 2023, p. 11).

Do mesmo modo que no caso americano, o documento estratégico britânico não evita a especificação de atores e ameaças tidas como mais relevantes à incolumidade dos interesses

nacionais (REINO UNIDO, 2023). Em sua concepção, a liderança política britânica esclarece que as arenas estratégicas sobrepostas em uma competição sistêmica no nível internacional estão correlacionadas a todas diferentes partes do *continuum* competitivo interestatal, ou seja, abaixo e acima do limiar do conflito armado (REINO UNIDO, 2023, p. 9) e, portanto, em consonância com o modelo mental aplicável para a inteligência militar do Reino Unido (REINO UNIDO, 2022, p. 6).

É objetivo declarado da estratégia do Reino Unido que a sua inteligência sirva, inclusive, para apoiar medidas da Autoridade Nacional de Segurança e Proteção por meio de orientações destinadas aos negócios e instituições de setores sensíveis da economia, como infraestrutura crítica, tecnologias emergentes e a academia (REINO UNIDO, 2023, p. 48). Essa delimitação de objetivos estratégicos, por certo, tem o condão de afetar as NI/EEI, tanto de agências civis quanto da inteligência militar do país de forma ainda bastante específica. A relevância dada para o sistema de inteligência em perspectiva estratégica é tanto, que o documento britânico é explícito também em relação aos melhoramentos que o país pretende fazer em relação às capacidades de seu sistema de inteligência (REINO UNIDO, 2023, p. 59).

No que diz respeito à (2) Estratégia Nacional de Defesa decorrente, o Reino Unido compila a sua diretriz política a partir do estabelecimento de uma leitura estratégica do cenário das relações internacionais baseada em macrotendências situadas em um ambiente de competição sistêmica capaz de mitigar as fronteiras entre a paz e a guerra (REINO UNIDO, 2021). No documento, no qual são enumerados atores internacionais vistos como os principais contendores dos interesses britânicos, a defesa do país refere serem as suas principais estratégias: a preservação da vantagem estratégica por meio da ciência e tecnologia; a modelagem do ambiente internacional do futuro; o fortalecimento da segurança e defesa doméstica e externa; a construção de resiliência doméstica e externa (REINO UNIDO, 2021).

O propósito fundamental da defesa do Reino Unido, conforme o documento, é a proteção da população, do território, da infraestrutura crítica nacional e do modo de vida britânicos (REINO UNIDO, 2021). A estratégia nacional de defesa britânica faz também um chamamento à importância do entendimento e da avaliação do ambiente político internacional por meio da compreensão de que toda atividade nesse nível de ação compõe uma missão mais ampla a demandar esforços focados na estruturação de suas próprias forças (REINO UNIDO, 2021).

Diante disso, a virtude da atividade de inteligência não passa despercebida da leitura estratégica das mais altas autoridades de defesa do Reino Unido. Pelo contrário, para além das típicas considerações acerca da imperiosa necessidade de compreender e antecipar desafios estratégicos, é dedicada especial atenção à importância do compartilhamento de conhecimentos em nível global, bem como há um indicativo específico a prescrever a necessidade de adaptação da inteligência de defesa aos desafios correntes (REINO UNIDO, 2021).

Analisando-se os itens (1) e (2) em conjunto, pode-se ver que os dirigentes políticos de ambos países envidam esforços no sentido de identificar seus principais contendores no plano político internacional. Até aí, o resultado era esperado e relativamente consabido. Ocorre que uma diferença chamou atenção no que diz respeito à dedicação de tais documentos em relação ao papel da inteligência governamental na construção das estratégias do país.

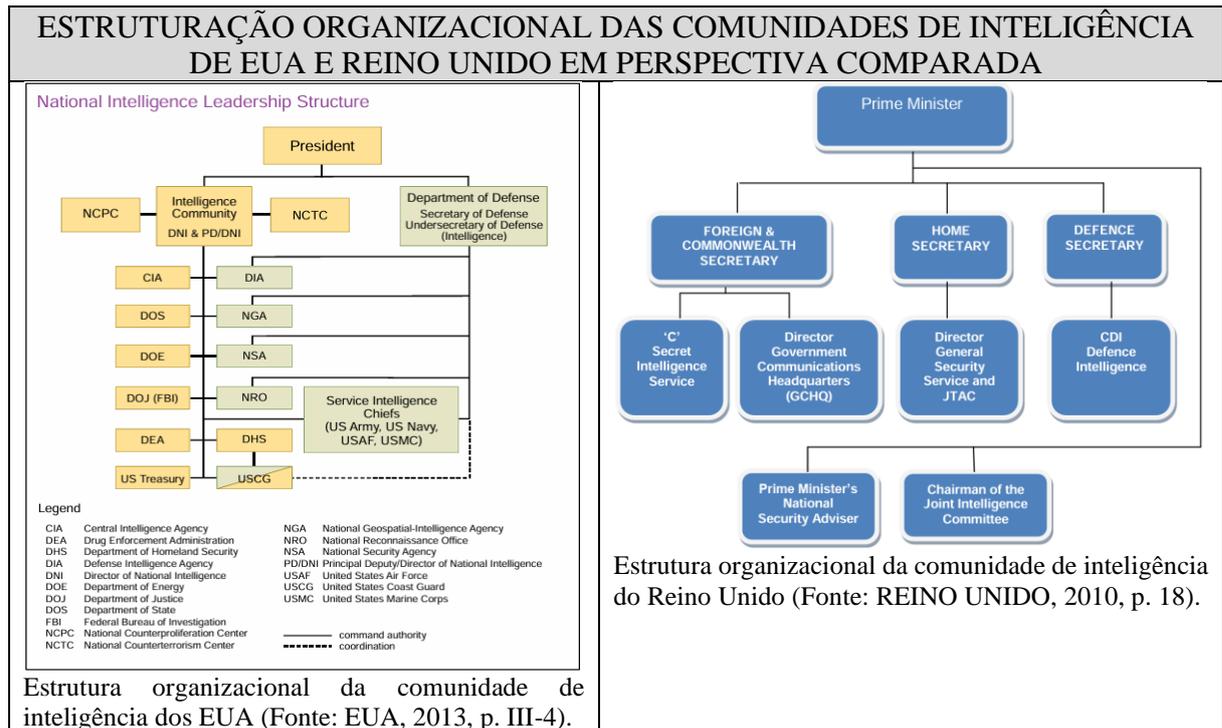
Primeiro, os britânicos são os únicos a explicitar que a comunidade de inteligência do país foi fundamental na confecção do documento. Não se pretende com isso dizer que o mesmo não ocorreu nos EUA, coisa que soa absolutamente inverossímil. Todavia, a explicitação disso, além de sinal claro de prestígio político e confiança de parte do governo britânico em relação ao seu sistema de inteligência, indica haver uma tendência de influência *bottom-up* maior a recair sobre a dimensão político-estratégica em Londres do que em Washington.

Segundo, comparativamente as diretivas político-estratégicas americanas e britânicas possuem graus de especificidade diferentes no que diz respeito ao papel da inteligência em ambos países. Com foco no capital político internacional, tanto EUA quanto Reino Unido conferem missões específicas para as comunidades de inteligência, dentro das quais, estão os militares. Todavia, os britânicos são mais específicos, esmiuçando missões a indicar NI que permitem dizer, nesse ponto, que há uma predominância *top-down* do direcionamento estratégico da inteligência.

Já no que tange aos (3) outros atos normativos capazes de indicar, orientar, estruturar e conferir responsabilidades ao sistema de inteligência militar, a plêiade de possibilidades empíricas conduz a necessidade de serem elencados apenas extratos exemplificativos das relações civil-militares que condicionam a atividade de produção do conhecimento a partir da política. Mecanismos de controle externo existentes nos dois países têm as suas considerações qualitativas classificadas em grau de sigilo, razão pela qual a sua apreciação é aqui desconsiderada. Da mesma forma, a especialização de estruturas do Estado na consecução de uma adequada consciência situacional em matéria de inteligência é fenômeno existente tanto

nos EUA quanto no Reino Unido.⁵⁰ Mesmo que a formatação organizacional deste último indique uma maior horizontalidade das linhas de comando e controle, sem maiores aprofundamentos não é possível afirmar no sentido de algum dos organogramas tenda mais à centralização política em matéria de inteligência:⁵¹

Quadro 4 - Estruturação organizacional das comunidades de inteligência de EUA e Reino Unido em perspectiva comparada.



Fonte: o autor.⁵²

⁵⁰ A fragmentação entre as estruturas estatais de inteligência de defesa e política externa nos EUA remonta a período anterior à 2ª Grande Guerra Mundial (McCONNELL, 2007, p. 49). De acordo com McConnell (2007, p. 51), a divisão de missões originalmente concebida pela legislação em 1947 trazia em seu bojo missões específicas para a CIA, o *Federal Bureau of Investigation* (FBI) e a inteligência militar. À primeira cabia o assessoramento do presidente e a realização de espionagem no estrangeiro. Ao FBI cabia a proteção dos EUA contra a penetração soviética em solo americano. À inteligência militar cabia o suporte estratégico para operações militares. Já no Reino Unido, a legislação que rege os serviços de inteligência voltados para temas internacionais data de 1994 (REINO UNIDO, 1994). Até então, havia um vácuo normativo que foi suprido pelo édito legal. Em específico, a estruturação de uma agência de inteligência voltada para a temática da defesa se deu em 1964, amalgamando estruturas então existentes nas Forças Armadas Britânicas para oferecer suporte ao Ministro da Defesa, aos comandantes das forças singulares e a outros departamentos do governo (REINO UNIDO, 2000, p. 11).

⁵¹ O sistema americano, nesse ponto, se mostra especialmente intrincado. Inobstante, não se desconhece que o ato normativo ICD 204 (EUA, Intelligence Community Directive 204, 2021) expressamente define que as necessidades de inteligência só podem ser alteradas pelo Diretor Nacional de Inteligência, cuja tarefa é emitir o *National Intelligence Priorities Framework* a fim de elencar tópicos, países e atores não-estatais prioritários para os interesses nacionais dos EUA (EUA, 2008, p. 12). As molduras analíticas em questão, frise-se, são forjadas a partir de definições emanadas das preocupações de lideranças políticas sênior e têm a função potencial de reduzir importância ou retirar elementos diretos até então considerados pela comunidade de inteligência do país (EUA, 2008, p. 12). No Reino Unido, por sua vez, a definição das prioridades da inteligência do país e a implicação disso em relação à comunidade de inteligência observa é feita de forma semelhante, observadas as peculiaridades do sistema de governo do país (REINO UNIDO, 2010).

⁵² Os organogramas, em que pese antigos pela datação, são os únicos disponíveis em fonte aberta. É de se reconhecer que possam ter ocorrido mudanças nos mesmos. No caso dos EUA, como não há nenhuma grande

Assim, no universo de possibilidades, o tópico volta-se a apreciar evidências do (3.1) grau de centralização/descentralização da atividade de inteligência. É consabido que os sistemas de governo de ambos países são diversos, indicando, *prima facie*, uma tendência em sentidos opostos no que diz respeito aos sistemas de inteligência dos EUA e do Reino Unido. Desconsiderando, todavia, essa distinção, do arcabouço formal-legal de ambos países é possível ser extraída a concepção estatal a respeito da incumbência de responsabilidades para a comunidade de inteligência por meio do poder político.

Iniciando-se pelos EUA, é de ser referido que a inteligência militar americana possui uma estruturação nacional que tem como lideranças o Diretor Nacional de Inteligência (DNI),⁵³ o Subsecretário de Defesa para Inteligência, o Diretor da Agência de Inteligência de Defesa, a Seção de Inteligência do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e toda a estrutura de defesa própria de cada força armada (EUA, 2013, p. III-1 – III-3). O *ODNI Analytic Ombuds*⁵⁴ (ou ombudsman de análise do escritório do DNI) tem como atribuições a avaliação da atividade analítica sobre cinco prismas: (1) objetividade; (2) independência frente à politização; (3) oportunidade cronológica; (4) esgotamento das fontes possíveis; (5) implementação e exibição (EUA, Intelligence Community Directive 203, 2022).

Já no Reino Unido, cabe ao *Joint Intelligence Committee* (JIC, no acrônimo em inglês) a orientação das atividades de inteligência nos três segmentos da inteligência do país: a inteligência externa civil, a inteligência interna civil e a inteligência de defesa (REINO UNIDO, 2000, p. 15). O corpo deliberativo responsável pela inteligência estratégica britânica tem a sua existência fundamentada na necessidade de sanear uma preocupação corrente dos profissionais

reforma da comunidade de inteligência desde 2004, o mesmo foi considerado como hígido para fins de comparação. Já no caso do Reino Unido, a última grande reforma legislativa a incidir sobre a inteligência britânica é de 2013. Nela não foram verificadas mudanças estruturais específicas, voltada que é para a *accountability* do sistema de inteligência. Por isso, também em relação ao Reino Unido, o extrato documental colacionado foi considerado.

⁵³ A legislação americana não previa a necessidade de compartilhamento de informações de forma horizontalizada entre as agências. A partir do episódio dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, uma profunda reforma foi realizada com a edição de um novo paradigma legal, a lei de reforma da inteligência e prevenção ao terrorismo de 2004 (IRTPA, no acrônimo em língua inglesa) (McCONNELL, 2007, p. 49-50). Pois foi o referido instrumento legal que criou a figura do Diretor Nacional de Inteligência, forjada para suprir a necessidade de consciência situacional frente a ameaças de atores não-estatais que mitigaram as distinções entre inteligência externa e doméstica, bem como reduzem a separação entre as dimensões operacional, tática e estratégica (McCONNELL, 2007, p. 50). Outra medida adotada a partir do IRTPA foi o programa *Information Sharing Environment* (ISE, no acrônimo em inglês) (McCONNELL, 2007, p. 56). O objetivo do programa é fomentar o compartilhamento de informações por meio de qualquer método considerado necessário e apropriado através de toda estrutura estatal americana em âmbitos federal, estadual, local e tribal (EUA, Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, seção 1016).

⁵⁴ Os EUA regulamentaram a figura do ombudsman para a objetividade analítica, figura inicialmente integrante do corpo de funcionários da CIA que hoje está sob os auspícios do Diretor Nacional de Inteligência (EUA, 50 US Code, Título 50, Capítulo 46, §3525).

de inteligência que reclamam da pouca clareza de seus líderes políticos no que diz respeito às preocupações que os mesmos têm (HASTED, 2008, p. 53).

Em ambos casos, ao seu modo, os sistemas de inteligência de EUA e Reino Unido possuem estruturas responsáveis por condicionar a atividade nos mais altos círculos da administração pública. Não um indicativo claro capaz de asseverar que algum dos modelos seja mais centralizado do que o outro, em que pese a figura do DNI esteja presidida por uma única pessoa designada pelo Presidente da República ao passo que o JIC é formado por um colegiado de parlamentares. Ademais, entidades como o JIC são figuras mais voltadas para o *accountability* da atividade de inteligência do que para seu direcionamento, tal qual ocorre em ambas casas do Congresso americano (EUA, National Security Act of 1947, seção 502).

Um segundo ponto a evidenciar um potencial direcionamento da inteligência militar “de cima para baixo” é (3.2) a criação de estruturas de aprendizado voltadas à manutenção da adaptabilidade, resiliência e robustez sistêmicas.⁵⁵ No caso, considera-se a definição pela criação de tais estruturas pelo decisor político que, ao fazê-lo, confere ao próprio sistema de inteligência a responsabilidade de se autoavaliar sistematicamente. Isoladamente considerado, o fenômeno implica em potenciais inovações doutrinárias em sentido *bottom-up* de definição de NI.

No caso americano, a partir das obrigações impostas pelo *U.S. Code*⁵⁶ ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas dos EUA [EUA, Emenda de 1992, Título 10, Subtítulo A, Parte I, Capítulo 5, § 153, (a)(6)(E)], os militares americanos estabeleceram organicamente centros de pesquisa voltados ao seu aprendizado sistêmico. O *Joint Lessons Learned Division* (JLLD, no acrônimo em inglês) consiste em um programa estabelecido no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas dos EUA com a finalidade de proceder a equalização de políticas aprendidas a partir das experiências militares do país. Desenvolvido em cinco fases, o programa busca descobrir, validar, resolver, avaliar e disseminar conhecimentos para todas as forças militares americanas. Orientados em sentido *bottom-up*, seus produtos incluem a temática da inteligência militar e são disseminados em toda cúpula do Executivo americano, incluindo aí as figuras do Secretário de Estado, do Secretário de Defesa,

⁵⁵ Qualidades sistêmicas necessárias para a preservação do funcionamento de um arranjo institucional, conforme Ostrom (2005, p. 67).

⁵⁶ *U.S. Code*, ou Código de Leis dos Estados Unidos, é uma compilação e codificação legislativa federal emitida pela Câmara de Deputados (House of Representatives) dos EUA. Em seu título 10, subtítulo A, parte I, capítulo 5, § 153, o referido diploma legal traz as funções do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas dos EUA.

do Secretário de Segurança Interna, do Diretor da CIA e de altos oficiais em toda estrutura militar dos EUA.

Já no âmbito mais amplo da comunidade de inteligência americana, em 2006, um programa específico para o implemento de pesquisa e tecnologia na área da inteligência foi criado sob o signo de *Intelligence Advanced Research Projects Activity* (IARPA, no acrônimo em inglês). Emulando a sua congênere *Defense Advanced Research Projects Activity* (DARPA, no acrônimo em inglês), a IARPA teve autorização de funcionamento por ato do Diretor Nacional de Inteligência dos EUA (EUA, s.d.). Por meio da sua atividade, revela-se um potencial de afetação da orientação de produção do conhecimento, por exemplo, por meio da ampliação de capacidades analíticas baseadas em tecnologia a permitir a detecção de relevância de EEI que, por seu turno, acabem pautando as NI. Tal fato denota especial capacidade de influência político-estratégica em sentido *bottom-up*.

Em perspectiva comparativa, contudo, a testagem do tópico resta obstaculizada pelas limitações da pesquisa. Ocorre que no Reino Unido, o processo de institucionalização não contempla uma estrutura específica que, criada por lei, seja destinada à afetação da inteligência militar por meio de sua autoavaliação e inovação. Isso, por certo, não significa que tais estruturas não existam, ainda mais diante do fluido sistema legal do país e das suas necessidades políticas internacionais e militares.

3.4 Classificando as evidências encontradas em perspectiva comparativa

“Os britânicos possuem algumas das melhores doutrinas do mundo; é uma sorte que os seus oficiais não as leem.” (ROMMEL, s.d.) (traduzi)⁵⁷

Do rol de evidências empíricas trazidas nas seções anteriores, pôde-se inferir decorrências para o direcionamento da atividade da inteligência militar em sentido político – militar ou militar – político, *top-down* e *bottom-up*, respectivamente. Em resumo, os tópicos podem ser arrolados em perspectiva comparativa que, agora, permitem a classificação das

⁵⁷ Tradução de famosa frase do general alemão ao refletir sobre o seu embate com as forças armadas britânicas por ocasião da 2ª Grande Guerra Mundial extraída do inglês conforme citada em manual doutrinário do Exército do Reino Unido da seguinte forma: *The British write some of the best doctrine in the world; it is fortunate their officers do not read it.* (REINO UNIDO, 2011, p. i).

evidências empiricamente alcançadas pela primazia da definição do direcionamento da atividade de inteligência que delas se pode inferir:

Quadro 5 - Classificação das evidências empíricas em perspectiva comparada.

INDICADOR	PAÍS	EVIDÊNCIA	INDICATIVO
Conceito doutrinário de inteligência estratégica para fins militares (em relação ao usuário / solicitante)	EUA	Usuários identificados, solicitantes não	<i>Bottom-up</i>
	REINO UNIDO	Usuários e solicitantes identificados	<i>Top-down</i>
Conceito doutrinário de inteligência estratégica para fins militares (em relação às NI/EEI)	EUA	Esmiuçado, demandando menos orientação em relação às NI	<i>Bottom-up</i>
	REINO UNIDO	Aberto, reclamando mais orientação em relação às NI	<i>Top-down</i>
Concepção estratégica do ambiente político / operacional	EUA	<i>Continuum</i> competitivo a ensejar a potencial ocorrência de NI advindas de outras expressões não militares do poder nacional	<i>Top-down</i>
	REINO UNIDO	<i>Continuum</i> competitivo a ensejar a potencial ocorrência de NI advindas de outras expressões não militares do poder nacional	<i>Top-down</i>
Direcionamento da orientação do ciclo de produção do conhecimento inferido da doutrina	EUA	Aberto, sem um <i>framework</i> de análise dedicado especificamente a esse fim tendente a requerer direcionamento	<i>Top-down</i>
	REINO UNIDO	Fechado, com um <i>framework</i> de análise dedicado a esse fim tendente à condicionar direcionamento	<i>Bottom-up</i>
Feedback com os usuários na perspectiva do ciclo de produção do conhecimento	EUA	Sem método específico, se dá de forma fluida, tendente à forte condicionamento em todas fases do processo de produção do conhecimento de inteligência militar	<i>Top-down</i>
	REINO UNIDO	Com método de gerenciamento de NI tendente à condicionamento em todas fases do processo de produção do conhecimento de inteligência militar	<i>Top-down</i>
Existência e extensão de métodos complementares e <i>frameworks</i> de análise que interferiram na definição de NI/EEI	EUA	Existem e indicam grande proatividade da inteligência militar em amplo escopo	<i>Bottom-up</i>
	REINO UNIDO	Existem e indicam grande proatividade da inteligência militar em amplo escopo	<i>Bottom-up</i>
Perspectiva doutrinária da finalidade da inteligência militar e dos resultados da sua atividade em relação ao desenvolvimento do poder bélico do país	EUA	Inteligência militar como engrenagem no desenvolvimento do poder bélico do país em viés político-estratégico	<i>Bottom-up</i>
	REINO UNIDO	Inteligência militar como engrenagem no desenvolvimento do poder bélico do país em viés político-estratégico	<i>Bottom-up</i>
A doutrina confere aos produtos da inteligência militar características e potencialidades que deixam a orientação das NI estratégicas flexível	EUA	Sim	<i>Bottom-up</i>
	REINO UNIDO	Sim	<i>Bottom-up</i>
A Estratégia Nacional de Segurança/Defesa enumera NI	EUA	Sim	<i>Top-down</i>
	REINO UNIDO	Sim	<i>Top-down</i>
A Estratégia Nacional de Segurança/Defesa não dedica / dedica ostensiva atenção à	EUA	Não dedica. Em perspectiva comparativa, indicador de confecção tendente à <i>top-down</i> .	<i>Top-down</i>
	REINO UNIDO	Dedica. Em perspectiva comparativa, indicador de confecção tendente à <i>bottom-up</i> .	<i>Bottom-up</i>

INDICADOR	PAÍS	EVIDÊNCIA	INDICATIVO
influência da inteligência na sua confecção			
A Estratégia Nacional de Segurança/Defesa não confere / confere missões específicas à inteligência militar do país	EUA	Em perspectiva comparada, confere missões de alto valor estratégico, mas com menor grau de especificidade o que torna a iniciativa dos militares mais livre no tópico	<i>Bottom-up</i>
	REINO UNIDO	Em perspectiva comparada, confere missões de alto valor estratégico e adiciona, ainda, um grau de especificidade que diminui a liberdade de iniciativa dos militares no tópico	<i>Top-down</i>
A Estratégia Nacional de Segurança/Defesa não dá / dá grande ênfase à atividade de inteligência	EUA	Dá, indicando menor a importância da mesma na decisão cristalizada no documento	<i>Top-down</i>
	REINO UNIDO	Dá, indicando a importância da mesma na decisão cristalizada no documento	<i>Bottom-up</i>
Centralização vs. Descentralização da atividade de inteligência	EUA	Deteção inconclusiva	--
	REINO UNIDO	Deteção inconclusiva	--
Não há / há uma obrigação legal no sentido de serem estruturadas instituições ou programas de inovação em matéria militar	EUA	Há uma obrigação legal	<i>Top-down</i>
	REINO UNIDO	Não há uma obrigação legal e, portanto, entende-se que a iniciativa parte dos militares	<i>Bottom-up</i>
Não há / há uma estrutura voltada à inovação especializada na atividade de inteligência	EUA	Há uma estrutura com essa finalidade e iniciativas próprias	<i>Bottom-up</i>
	REINO UNIDO	Não encontrados dados	--
As estruturas de inovação têm como usuários de seus produtos figuras da alta administração pública	EUA	Sim	<i>Bottom-up</i>
	REINO UNIDO	Não encontrados dados	--

Fonte: o autor.

Cores:

- Laranja: EUA

- Azul: Reino Unido

A importância da diferenciação para o teste de falseamento hipotético reside na ideia de que, ao menos em tese, a liderança política tende a aceitar melhor o assessoramento dentro daquilo que pediu. Ao direcionar a atividade, o decisor estima resultados influenciado por seus próprios cálculos políticos e, então, trabalha linhas de ação, o que revelaria um potencial mais substancial para o trabalho da inteligência militar em relação às políticas externas de um dado país.

Uma das possíveis causas para a falha da inteligência, todavia, diz respeito ao grau de subordinação e direcionamento político da atividade (HATLEBREKKE; SMITH, 2010, p. 151). Em um mundo de incertezas como o ambiente internacional, a percepção da realidade pela liderança política, tipicamente influenciada de forma multicausal, não necessariamente

alcança porção suficiente de informações sobre a realidade a ponto de estabelecer as prioridades e linhas de ação necessárias para os seus fins.

Marcado por uma experiência de trinta anos na comunidade de inteligência, John McLaughlin afirma: os políticos que sabem como se valer do assessoramento da inteligência tendem a ter uma concepção mais realista do que devem ou não fazer (McLAUGHLIN, 2008, p. 72). Por isso, partindo do pressuposto de um cenário de plena adequação das ações às normas, quanto mais for condicionada a inteligência em sentido *top-down*, menores serão as chances de o decisor político possuir informações suficientes para a adequada tomada de decisão.

As afirmações dos autores dão o gancho necessário para a análise do arranjo institucional que em abordagem qualitativa se está conduzindo. Atribuídas características predominantes a cada item considerado na comparação ontológica, é dada a hora de prosseguir com a análise das implicações teóricas incidentes.

4. O PODER POLÍTICO E O ASSESSORAMENTO ESTRATÉGICO

4.1 Resultados esperados da interação entre a inteligência militar e o poder político civil como métrica para a causalidade teórica

“A experiência dentro do governo leva ao ceticismo em relação aos epítetos da ‘politização’. Analistas de inteligência vivem e morrem por suas análises; então, ferir sentimentos e danificar egos [...] podem ser facilmente vistos – ou estigmatizados – como politização. [...] Analistas pagam um preço alto por ‘entrar no time’, ‘aceitar a pressão’ ou de outra forma cometer o pecado da politização. Todavia, eles pagam um preço ainda maior por serem irrelevantes.” (TREVERTON, 2008, p. 92) (traduzi)⁵⁸

A interação entre decisores políticos e a inteligência é conturbada, muito porque os usuários esperam do conhecimento algo que ele não pode prover, a certeza (STEINBERG, 2008, p. 83). Quando um político chega a sua cadeira, o faz com certa clareza dos seus objetivos de modo que abomina surpresas (STEINBERG, 2008, p. 83). O segredo e a difícil relação existente entre a expertise e o processo de decisão política (SHULSKY; SCHMITT, 2002, p. 130) ampliam a concepção de que se está a tratar de um fenômeno intersubjetivo imperfeito.

Mesmo que os incentivos no sentido de agir aprimorando a efetividade militar baseada em um alerta de inteligência estimativo provocado pela modificação das balanças de poder internacionais sejam apelativos, não deixam de invocar um certo paradoxo de segurança explicável pela dependência de trajetória em seu tipo automotivado.⁵⁹ Em uma sequência consequencial cronologicamente ordenada, a relevância causal da trajetória das decisões antecedentes sobre as consequentes implica na maximização dos benefícios relativos da manutenção dessa mesma trajetória (PIERSON, 2000, p. 252; MAHONEY, 2000, p. 508). Como já referenciado, não há certeza de controle sobre as consequências futuras da ação pelo decisor político, ratificando a natureza eminentemente complexa da tomada de decisão estratégica associada às influências da inteligência.

Ainda assim, a deliberação estratégica é parte necessária do processo de decisão racional da liderança política e do Estado⁶⁰ (MERSHEIMER; ROSATO, 2023, p. 37). O ponto

⁵⁸ Tradução de: *This experience and others on the inside of government lead one to be skeptical of “politization” epithets. Intelligence analysts live and die by their written analyses, and so, hurt feelings and damaged egos being what they are, a reviewer’s criticism could easily seem—or be stigmatized as—politization. [...] Analysts paid a high price for appearing to “get on the team,” “toe the line,” or otherwise commit the sin of becoming “politicized.” However, they paid no comparable price for being irrelevant.*

⁵⁹ Afirmação que se coaduna com uma virtude teórica de outra vertente da escola neorrealista das relações internacionais, o realismo-defensivo de Waltz (2013).

⁶⁰ A decisão da liderança política aqui é isolada dos condicionamentos da racionalidade individual na forma proposta por Measheimer e Rosato (2023, p. 64-66). Para os autores, Estados são dominados por grupos de atores políticos que podem se comportar de três maneiras. Primeiro, quando postos diante de um problema munidos de

central dessa relação em perspectiva civil-militar diz respeito ao compartilhamento de informações⁶¹ necessário para definir como o Estado prioriza ameaças e se prepara para a guerra (BROOKS, 2008, p. 4 e 17). A qualidade e disponibilidade dessas informações deve ser capaz de viabilizar a definição de linhas de ação a partir de um pensamento teórico⁶² que combine as virtudes do pensamento lógico puramente racional com apreciações empíricas capazes de sanar deficiências informacionais por meio da percepção de uma inferência causal (MERSHEIMER; ROSATO, 2023, p. 41 e 44) a ser combatida ou potencializada. Em específico, os requisitos de qualidade de um conhecimento útil sob a perspectiva do decisor político contemplam abordagens que testem casos, apontem evidências e acessem inferências ocultas a fim de oferecer alertas a respeito de perigos e oportunidades (McLAUGHLIN, 2008, p. 76-79).⁶³

Em se tratando de assuntos militares, se assume que os militares possuem uma maior expertise que resulta em vantagens informacionais na comparação com líderes políticos (BROOKS, 2008, p. 3). Essas informações – aqui, inteligência – incluem dados sigilosos que permitem a mensuração das capacidades bélicas relativas a fim de estimar custos, riscos e probabilidades de um eventual conflito (BROOKS, 2008, p. 35). Na perspectiva da sua finalidade, conceitualmente há uma falha na inteligência quando essas informações conduzem a ações contraproducentes ou inapropriadas (HATLEBREKKE; SMITH, 2010, p. 150-151) que, por conseguinte, poderiam levar a perda de poder relativo de um Estado frente aos demais (BROOKS, 2008, p. 8). O insucesso em modificar capacidades militares para o suporte de objetivos políticos pode ser desastrosa, conduzindo à crise ou à guerra (BROOKS, 2008, p. 10) e, por isso, se configura como uma falha político-estratégica de alta relevância.

uma mesma teoria(s) adequada(s) a sua apreciação em mente, não tem maiores dificuldades para definir um rumo para a estratégia (MERSHEIMER; ROSATO, 2023, p. 65). No caso de o processo decisório ser levado a efeito por um grupo de decisores políticos com teorizações divergentes, há a possibilidade de prevalecer a melhor análise pelo viés de uma dada teoria (MERSHEIMER; ROSATO, 2023, p. 65). Ainda, do debate entre os formuladores da decisão política pode sobrevir um cenário não consensual, caso em que a mais alta autoridade toma a decisão estratégica de forma isolada (MERSHEIMER; ROSATO, 2023, p. 66).

⁶¹ A avaliação do ambiente estratégico pode ser dividida em quatro rotinas: o compartilhamento de informações, a coordenação estratégica, a competência estrutural e o processo de autorização (BROOKS, 2008, p. 4).

⁶² A ausência de uma concepção teórica na tomada de decisão em matéria política internacional pode conduzir à maximização da utilidade de dados, à analogia, à heurística ou à tomada de decisão por condicionamentos emocionais (MERSHEIMER; ROSATO, 2023, p. 59).

⁶³ A conclusão que pode ser inferida a partir de Ostrom não é outra. Para a autora, os atributos da comunidade incluem, dentre outros: valores comportamentais geralmente aceitos na comunidade; o nível comum de (in)compreensão a respeito da estruturação de um dado tipo de arena de ação etc. (OSTROM, 2005, p. 26-27). Como as relações interestatais também podem ser vistas como uma arena de ação, a leitura situacional do estado concreto das relações internacionais pressuporá a compreensão teórica sobre essa “comunidade” e a ciência a respeito das suas condições biofísicas e materiais existentes.

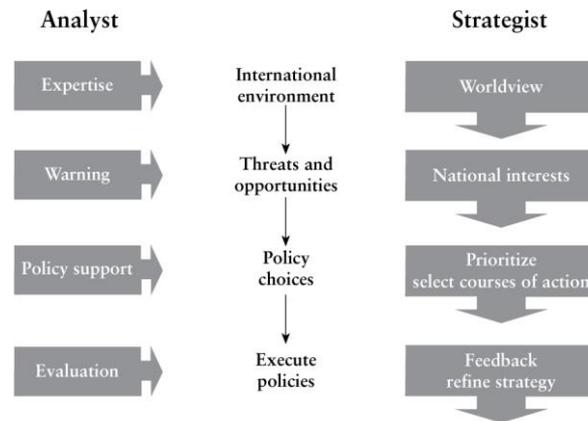
Portanto, a depender do grau de especificidade, um direcionamento *top-down* que condicione “sobre o quê”⁶⁴ – e, principalmente, “sobre quem” – a inteligência deve se debruçar pode ser politicamente limitante. As possibilidades, contingências, conjunturas etc. das relações internacionais são muitas e o estreitamento do escopo analítico pode levar à miopia estratégica, como ocorreu com os EUA durante o malfadado período de guerra ao terror.⁶⁵ Ao depositar toda sua capacidade militar no antagonismo de um inimigo incapaz de ameaçar o país existencialmente, os EUA deixaram de envidar esforços no balanceamento das balanças de poder internacionais afetadas por potências revisionistas. Uma solução possível reside na independência da atividade de inteligência (LOWENTHAL, 2008), eventualmente útil também enquanto solução dos atritos civil-militares na área (SHULSKY; SCHMITT, 2002, p. 139-140). O alcance dessa independência, contudo, não é claramente definido. E com ela vem também uma plenitude autônoma não desejada que torna possível uma dissociação entre assessor/assessorado a ponto de transformar a atividade em algo irrelevante para os mandatários do poder civil (SHULSKY; SCHMITT, 2002, p. 140).

De qualquer sorte, o grau de compulsoriedade da influência externa exercido pela institucionalidade política sobre a atividade de inteligência é definidor da sua capacidade assessória. Ao fim, cabe ao analista de inteligência identificar eventos ou tendências que constituam ameaças e oportunidades (GEORGE, 2008, p. 109). Enquanto o decisor político se debruça sobre problemas influenciado por valores, preconceitos e seus próprios objetivos políticos, os analistas precisam examinar o contexto estratégico de uma forma mais metódica (GEORGE, 2008, p. 108-111). Adequadamente produzida, a análise se afasta de vieses cognitivos viciados. E com a ajuda de ferramentas computacionais, métodos apropriados e uma boa base teórica, a inteligência deve ser capaz de produzir conhecimentos relevantes, doa a quem doer.

⁶⁴ O que como o mesmo e mais quem, como, onde, quando, quanto, porque.

⁶⁵ Analisada em relação aos insucessos da inteligência militar em perspectiva histórica por Keegan (2003).

Diagrama 7 - O analista de inteligência como um viabilizador político-estratégico no campo das relações internacionais.



Fonte: GEORGE, 2008, p. 109.

4.2 Avaliando resultados empíricos

“Se você conhece o inimigo e conhece a si mesmo, não precisa temer o resultado de cem batalhas. Se você se conhece, mas não conhece o inimigo, para cada vitória ganha sofrerá também uma derrota. Se você não conhece nem o inimigo nem a si mesmo, perderá todas as batalhas.” (SUN TZU)⁶⁶

No plano da influência e avaliação teóricas das variáveis postas ao longo do estudo, a dissertação cumpriu o seu papel. Nessa seara, o teste de falseamento hipotético foi capaz de apontar para a maior qualidade da informação obtida a partir do direcionamento *bottom-up* da atividade de inteligência militar estratégica, bem como indicou ser pertinente a sua consideração pelo decisor político. Cabe agora a realização de uma verificação empírica a partir de tal presunção teórica.

Em relação ao empirismo, o estudo corrente encontrou as mesmas dificuldades de tantos outros. Enquanto objeto a ser estudado no plano da concretude, a atividade de inteligência é de alcance obviamente restrito, característica essencial de sua teleologia. Diante disso, a pesquisa procurou ler a institucionalidade incidente sobre a inteligência militar de forma absolutamente idealizada na qual as ações analíticas são levadas a efeito nos estritos termos de

⁶⁶ “Se existe algo a que se possa chamar o ideal da inteligência militar, quando um dos lados tem o privilégio de conhecer as intenções do outro, bem como sua capacidade e seu plano de ação no espaço e no tempo – como, onde, o que e quando –, enquanto o adversário não conta com conhecimento semelhante nem percebe que seus planos estão sendo revelados [...]” (KEEGAN, 2003, p. 381). As intenções, nesse caso, não podem ser aferidas em tempo real baseando-se apenas em fontes abertas, afinal, se a premissa neorrealista estiver correta, há muitas razões para um líder estrategicamente mentir (MEARSHEIMER, 2011, p. 51-66).

seus condicionamentos perceptíveis. Essa correspondência absoluta entre regra/norma/instituição e comportamento é um pré-requisito altamente limitante da dissertação, mas é a única forma possível de buscar conclusões lógicas dentro do seu alcance.

Uma primeira medida para a apreciação empírica, pois, diz respeito à aceitação do assessoramento político por parte da inteligência militar. No caso, aceitar significa agir conforme. E na perspectiva do decisor político, a essa altura mais que senso comum, é possível dizer que há uma tendência que pode ser deduzida: é natural que decisor político aceite melhor um assessoramento analítico sobre aquilo que pediu, em sentido *top-down*, portanto. Contrariamente, a qualidade da informação em relação à realidade por ela apreciada revela-se mais fortemente atrelada ao seu direcionamento *bottom-up*, ou seja, por iniciativa da inteligência militar. Como a qualidade do que se está informando não é necessariamente um requisito para a sua aceitação, é sobre essa ação que recai um primeiro elo da testagem lógica.

Em relação à “aceitação” propriamente dita como ato decorrente da racionalidade estatal (MEARSHEIMER; ROSATO, 2023), é possível buscar uma medida lógica ideal a partir da teoria dos jogos⁶⁷ para evitar a armadilha dos *too many unknowns*.⁶⁸ Aqui, apenas enquanto representação formal de uma situação de escolha (GREEN; SHAPIRO, 1994, p. 25), a teoria dos jogos é formatada⁶⁹ para a análise da decisão estratégica sob viés pragmático (LAKE; POWELL, 1999, p. 34) em relação aos seus três blocos de construção: a utilidade esperada a partir do modelo, o conceito de equilíbrio e as regras do jogo (MUNCK, 2001, p. 180). Todos são tidos em perspectiva universalista parcialmente segmentada (GREEN; SHAPIRO, 1994, p. 27),⁷⁰ apenas como uma modesta aproximação a respeito do processo decisório para se encontrar um ponto de equilíbrio que seja capaz de predizer uma hipótese (GREEN; SHAPIRO, 1994, p. 25; MUNCK, 2001, p. 182). O jogo escolhido foi o dilema do prisioneiro.

Suponhamos que dois Estados diferentes – A e B – estejam postos diante de uma crise em suas relações diplomáticas. Ambos possuem capacidades bélicas em estado de equilíbrio e, no tópico, essa é a única informação que possuem um do outro. Para a resolução do impasse político internacional, há um incentivo para a adoção de ações que gerem vantagem estratégica

⁶⁷ Tantas vezes aplicado ao campo da inteligência e das relações internacionais (v.g. CARRA, 2011; FRANK; MELESE, 2006; ZAGARE, 1990; KRAIG, 1999). Compatível com o *framework* de análise dos arranjos institucionais de Ostrom (2005, p. 6).

⁶⁸ Em termos matemáticos, se refere à equação que não contempla o número de variáveis necessárias para a sua resolução ser única, como em “ $x + 1 = y$ ” (LAKE; POWELL, 1999, p. 32-33).

⁶⁹ Atendendo aos requisitos elencados por Davis (1973, p. XVI-XVII).

⁷⁰ A abordagem da teoria dos jogos que defende que os mesmos sejam aplicados apenas em certos domínios da vida política (GREEN; SHAPIRO, 1997, p. 27).

em sentido militar. Em uma adaptação possível do dilema do prisioneiro, considera-se também que há uma tendência maior à aceitação do assessoramento da inteligência militar pelo decisor político quando esse último define o que vai ser analisado, em sentido *top-down*, portanto. Pelas premissas teóricas da escolha racional do Estado, a aceitação significa o incremento de seu próprio poder bélico, simbolizado pelo ato de agir. Contrário senso, quando o decisor é informado de assuntos que não foram solicitados e que decorrem da iniciativa da inteligência – *bottom-up* –, não aceita o assessoramento e, portanto, não age em conformidade com ele. Se A e B aceitam/agem, mantem-se o equilíbrio militar e inicia-se uma corrida armamentista a que se atribui o valor de maximização de poder 3. Em que pese custosa, a medida ainda demandaria menos recursos que uma guerra e não inviabilizaria a via diplomática não conflitual, razão da atribuição de um valor intermediário. Se apenas um dos Estados aceita/age, gera vantagem estratégica sobre o outro que negou/não-agiu, com ganhos máximos militares e políticos a que se atribuem o valor 10. O Estado que negou o assessoramento perde poder relativo, fica em desvantagem bélica e sobrevêm poucas alternativas para a via diplomática, resultado a que se atribui o valor -1. Se ambos negam o assessoramento, permanecem belicamente equiparados, a situação *status quo* persiste e a resolução do impasse precisa se dar de forma diplomática, menos custosa e arriscada, a que se atribui o valor 1.

Quadro 6 - Teoria dos Jogos aplicada.

		ESTADO B	
		Aceitar / Agir	Negar / Não Agir
ESTADO A	Aceitar / Agir	3, 3	10, - 1
	Negar / Não Agir	- 1, 10	1, 1

Fonte: O autor.

De todas opções, considerando o fenômeno assessoramento/ação de forma uma e absolutamente isolada, tal qual os prisioneiros, a tendência para os Estados A e B em perspectiva racional é a tomada de decisão direcionada à ação que indica a geração de poder relativo a partir do equilíbrio de Nash. De parte a parte, sempre haverá o temor de que o outro

Estado opte por agir e colocar a si em uma situação de extrema desvantagem de modo que, ao final, ambos agem.

O teste conduzido de forma lógica, por si só, permite afirmar que o direcionamento da atividade de inteligência em sentido *top-down* é mais vantajoso para o Estado sob a perspectiva da tomada de decisão. Independentemente do simplismo da geração dessa hipótese incidental, é a partir dela que serão testadas as evidências empíricas. Os dados empíricos coletados e classificados ao final do capítulo 3 revelam conceitos influentes sobre a perspectiva das inteligências militares de dois países consabidamente possantes na área. Suas abordagens institucionais em relação a cada indicador selecionado são tidas como o fruto de sua experimentada expertise. Em alguns casos, os indicadores de ambos países são influenciados em sentido *top-down*. Em outros, se valem de uma abordagem *bottom-up*. Há ainda pontos de divergência e lacunas, por vezes preenchidas por ilações acerca de como os sistemas de inteligência se comporta na ausência de determinados incentivos, a ser verificada justamente do aspecto comparativo das evidências. Quando isso não foi possível, os espaços foram deixados em branco.

O Quadro 5 (pág. 59-60) foi reorganizado, seus indicadores numerados entre i-1 e i-15 e ao lado deles foram adicionadas novas colunas. Uma delas, designada como “ARRANJO INSTITUCIONAL TENDENTE À”, refere-se ao resultado da soma dos aspectos comparados em cada país. Quando a institucionalidade de ambos países sinalizou uma evidência em sentido *top-down*, entende-se que há a antes mencionada tendência de ação. Quando o arranjo se verificou em sentido *bottom-up*, haverá uma informação qualitativamente melhorada tendente à inação. Quando os arranjos institucionais divergem entre os países considerados, são consideradas neutras e, pela presença de um indicador *top-down*, assumem uma qualidade de ação, mesmo que mitigada. Isso porque indicam, ao menos, algum nível de interesse dos decisores políticos sobre o tópico, mesmo que de forma comparativamente menos explícita. Finalmente, quando só há indicadores de um país, o arranjo institucional também é considerado comparativamente neutro. Em ambos indicadores – i-14 e i-15 –, todavia, como são decorrências de uma cominação legal, também se entende que tendem à ação por parte do decisor político.

Após, foram depositadas no quadro comparativo as variáveis da efetividade militar de Brooks (*apud* BROOKS; STANLEY, 2007, p. 9). As variáveis independentes (VI) estão mais relacionadas à análise inteligência em nível estratégico e, à informação, portanto. Já as suas variáveis dependentes (VD) ou operativas – mecanismo causal (MC) – aqui são consideradas

mais relacionadas à ação direta e imediata decorrente da decisão política. À decisão de adaptar-se às circunstâncias, ameaças e oportunidades dentro daquilo que se pode de pronto controlar, ou seja, sob a ótica do chefe do Executivo, as forças armadas do país que governa.

Assim, entende-se que do cruzamento entre a preferência institucional ação/informação e a posição das variáveis no *framework* de Brooks (*apud* BROOKS; STANLEY, 2007, p. 9) possa se chegar a uma correlação mensurável da qualidade dos arranjos institucionais apreciados comparativamente. Em tese, um direcionamento *top-down*/neutro voltado a um objeto que não se pode diretamente controlar (VI) resulta na inadequação do alinhamento sob a perspectiva de vantagens diretas na efetividade militar. Já um direcionamento *bottom-up* tendente à inação é desvantajoso em relação às variáveis que o decisor político não pode controlar (VI). Um direcionamento *top-down*/neutro em relação a um objeto controlável (VD/MC) diretamente pelo decisor político configura um alinhamento vantajoso para o poder relativo. Por fim, um direcionamento *bottom-up* que se volte para um objeto controlável (VD/MC), nos parâmetros aqui estabelecidos, tende a ser ignorado, sendo assim indiferente:

Quadro 7 - Testagem empírica.

INDICADOR	PRIMAZIA DA DEFINIÇÃO DO DIRECIONAMENTO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA INFERIDOS A PARTIR DOS INDICADORES EMPÍRICOS		ALINHAMENTO INSTITUCIONAL TENDENTE À	CORRELAÇÃO COM A EFETIVIDADE MILITAR
	EUA	Reino Unido		
i-1: Conceito doutrinário de inteligência estratégica para fins militares (em relação ao usuário)	<i>Bottom-up</i>	<i>Top-down</i>	Neutro, tendente à ação*	Avaliação e coordenação estratégicas (MC)
i-2: Conceito doutrinário de inteligência estratégica para fins militares (em relação às NI/EEI)	<i>Bottom-up</i>	<i>Top-down</i>	Neutro, tendente à ação*	Competição interestatal (VI)
i-3: Concepção estratégica do ambiente político / operacional	<i>Top-down</i>	<i>Top-down</i>	Ação	Competição interestatal (VI)
i-4: Direcionamento da orientação do ciclo de produção do conhecimento inferido da doutrina	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>	Neutro, tendente à ação*	Competição interestatal (VI)
i-5: Feedback com os usuários na perspectiva do ciclo de produção do conhecimento	<i>Top-down</i>	<i>Top-down</i>	Ação	Avaliação e coordenação estratégicas (MC)
i-6: Existência e extensão de métodos complementares e <i>frameworks</i> de análise que interferiram na definição de NI/EEI	<i>Bottom-up</i>	<i>Bottom-up</i>	Inação	Competição interestatal (VI)

INDICADOR	PRIMAZIA DA DEFINIÇÃO DO DIRECIONAMENTO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA INFERIDOS A PARTIR DOS INDICADORES EMPÍRICOS		ALINHAMENTO INSTITUCIONAL TENDENTE À	CORRELAÇÃO COM A EFETIVIDADE MILITAR
	EUA	Reino Unido		
i-7: A doutrina entende haver uma finalidade da inteligência militar e dos resultados da sua atividade em relação ao desenvolvimento do poder bélico do país	<i>Bottom-up</i>	<i>Bottom-up</i>	Inação	Competição interestatal (VI)
i-8: A doutrina confere aos produtos da inteligência militar características e potencialidades que deixam a orientação das NI estratégicas flexível	<i>Bottom-up</i>	<i>Bottom-up</i>	Inação	Competição interestatal (VI)
i-9: A Estratégia Nacional de Segurança/Defesa enumera NI	<i>Top-down</i>	<i>Top-down</i>	Ação	Competição interestatal (VI)
i-10: A Estratégia Nacional de Segurança/Defesa não dedica / dedica ostensiva atenção à influência da inteligência na sua confecção	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>	Neutro, tendente à ação*	Competição interestatal (VI)
i-11: A Estratégia Nacional de Segurança/Defesa não confere / confere missões específicas à inteligência militar do país	<i>Bottom-up</i>	<i>Top-down</i>	Neutro, tendente à ação*	Competição interestatal (VI)
i-12: A Estratégia Nacional de Segurança/Defesa não dá / dá grande ênfase à atividade de inteligência	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>	Neutro, tendente à ação*	Avaliação e coordenação estratégicas (MC)
i-13: Não há / há uma obrigação legal no sentido de serem estruturadas instituições ou programas de inovação em matéria militar	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>	Neutro, tendente à ação*	Responsividade, habilidade e qualidade (VD)
i-14: Não há / há uma estrutura voltada à inovação especializada na atividade de inteligência	<i>Bottom-up</i>	--	Neutro, tendente à ação*	Responsividade, habilidade e qualidade (VD)
i-15: As estruturas de inovação têm como usuários de seus produtos figuras da alta administração pública	<i>Bottom-up</i>	--	Neutro, tendente à ação*	Comando e controle estratégico (MC)

Fonte: o autor.

*mitigada pela unilateralidade/singularidade do indicador em aspecto comparativo

Cores:

- Azul: arranjo institucional desvantajoso para a efetividade militar

- Verde: arranjo institucional vantajoso para a efetividade militar

- Laranja: arranjo institucional neutro para a efetividade militar

Algumas conclusões podem ser extraídas do quadro acima. A primeira delas indica que os sistemas de inteligência em geral são mistos, não manifestando uma natureza que lhes permita distinguir entre tipos *top-down* ou *bottom-up* puros. A conclusão era previsível na

medida em que a complexidade das estruturas burocráticas estatais não permitiria chegar a constatações mais claras em um sentido ou outro. A segunda indica que os alinhamentos resultam em 6 resultados não vantajosos para a efetividade militar, 6 resultados vantajosos para a efetividade militar e 3 resultados indiferentes.

Empiricamente, assim, pode-se concluir que, em relação à efetividade militar, não se verificou a primazia de um modelo de direcionamento da atividade de inteligência que possa ser indicado como melhor frente ao seu oposto. Esse resultado também era, até certo ponto, esperado e revela, sobretudo, a necessidade de que as relações civil-militares sejam próximas e saudáveis.

Uma outra constatação que merece destaque diz respeito ao fato de que todos os 12 indicadores vantajosos e desvantajosos são de modelo *top-down*/neutro, fato que permite referendar a importância de que os decisores civis compreendam temas afetos a temática militar. Também pôde-se verificar que os militares possuem interesse sobre temas em sentido *bottom-up* (3 indicadores), mas acertadamente esperam a orientação de seus decisores políticos a respeito do direcionamento de suas ações (3 indicadores).

É dada hora de revisitar Ostrom (2005). As regras se combinam com os atributos do mundo biofísico e as condições materiais a fim de gerar incentivos negativos ou positivos na tomada de decisão; quando essa combinação não ocorre, os incentivos para a melhor tomada de decisão tendem a falhar na geração efeitos positivos (OSTROM, 2005, p. 26).⁷¹ Em um apartamento de um mesmo edifício, duas pessoas (A e B) em cômodos separados estão brigadas. Ambas possuem uma faca e são capazes de ferir ou matar. A única informação que dispõem a respeito do oponente é essa. Uma terceira pessoa (C), no andar de baixo, grita avisando que na gaveta há uma arma de fogo. A e B verificam que em seus cômodos há um móvel com uma gaveta. Há uma inegável modificação das condições inicialmente previstas. Nesse momento, é indiferente de parte a parte saber se o oponente abriu alguma gaveta e passou a possuir uma arma de fogo. A única informação que modificou os incentivos biofísicos e materiais do jogo é saber que tal possibilidade passou a existir pela ação de C. E a única decisão imediatamente disponível para A e B é abrir ou não abrir a dita gaveta. Não é diferente com a inteligência militar.

⁷¹ Os resultados esperados a partir de uma situação de ação são avaliados com maior precisão quando a análise busca compreender como as regras e os atributos do mundo biofísico ou da comunidade interferem no valor dado pelos participantes para esses mesmos resultados (OSTROM, 2005, p. 42).

Isso permite retomar as previsões do *framework* analítico utilizado na dissertação. Quando as informações a influenciar o processo decisório são incompletas, a relação de conhecimento conjuntural dos participantes na situação de ação se torna especialmente sensível (OSTROM, 2005, p. 51). Os inputs informacionais que sejam custosos e de difícil mensuração tendem a condicionar uma decisão em sentido oportunista, motivada apenas pelo próprio bem-estar do decisor (OSTROM, 2005, p. 51).

Nesse ponto, a inteligência militar de ambos países avaliados lança mão de uma bem estruturada concepção metodológica a respeito do processo de análise. Seus (bons) analistas tem ali o desenho desejável para a identificação de dados que devam compor frações significativas aptas ao atingimento do objetivo final de construção do conhecimento. Não são, pois, totalmente livres para decidir o que importa, tarefa que implicaria numa onerosa e contraproducente miopia da atividade de inteligência militar.

No geral, a institucionalidade da inteligência militar medida na apreciação da inferência causal em curso segue a lógica de uma necessidade que é inerentemente contrafactual (GOERTZ; LEVY, 2007, p. 15) em relação aos anseios políticos do Estado. Sabendo que a suficiência viabiliza uma explicação causal que pode ou não se vincular à necessidade (GOERTZ; LEVY, 2007, p. 19), em linhas gerais, a força dos liames causais se manifesta em grau de relevância decrescente a partir de causas necessárias e suficientes, somente suficientes e somente necessárias (GOERTZ; LEVY, 2007, p. 24).

Em um mundo incerto e altamente complexo no qual os Estados competem de forma constante⁷² protegendo seus segredos a fim de gerar vantagens estratégicas e sendo a inteligência militar uma necessidade estatal, o seu assessoramento só será também suficiente quando ela for capaz de sinalizar, ao menos, a presença de condições anormais, estruturais, contingentes e/ou precipitantes (FISCHER, 1970, p. 186)⁷³ ao decisor político, tenha ele pedido ou não.⁷⁴ A relação civil-militar de inteligência, pois, revela uma relação causal aqui observada

⁷² E, porque não dizer, constantemente inovadora que leva à necessidade também constante de adaptação às necessidades do combate, como demonstram diversos autores das áreas militares e/ou de ciência política (MURRAY; MANSOOR, 2020; ALEXANDER, 2007; STRACHAN, 2019; GOYA, 2018; PARET; CRAIG; GILBERT, 2015; KILCULLEN, 2015 e 2020; NAGL, 2005; SMITH, 2007; VAN CREVELD, 1991; 2000; EVANS, 2008, apenas para citar alguns).

⁷³ Alusão exemplificativa feita a partir da tipologia causal histórica enumerada por Fischer, ainda que com ampla criticidade (1970, p. 186).

⁷⁴ Em termos de cultura institucional, a conclusão, em que pese aparentemente carregada de obviedade, não corresponde necessariamente ao mundo fático. Veja-se, por exemplo, a necessária mudança que se deu na comunidade de inteligência dos EUA a partir dos aprendizados angariados a partir dos eventos de 11 de setembro de 2001. Em lugar do consagrado princípio da compartimentação de informações simbolizado pela necessidade de conhecer, a comunidade de inteligência do país passou a fomentar o ainda não completamente enraizado

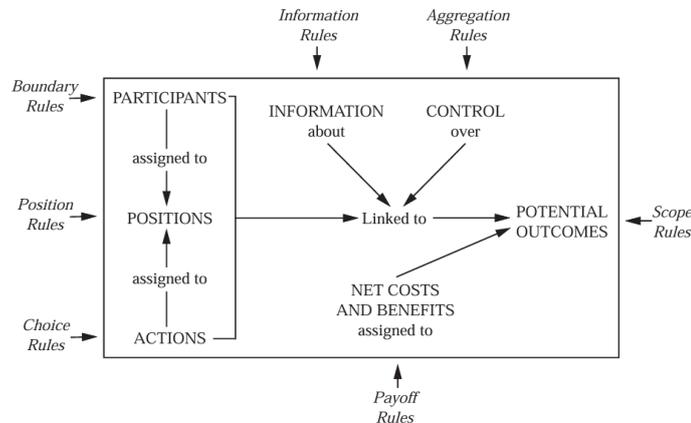
empiricamente, atendendo aos requisitos inferenciais de direção, força e significância (SCHMITTER, 2008, p. 286).

A inferência situada na contextualização teórica realista-ofensiva de referência permite afirmar que, ressalvadas as capacidades de contrainteligência de um país em relação a outro, a surpresa estratégica não pode ser considerada politicamente contingente. Quando a teoria permite prever resultados da interação interestatal em sentido possibilista, reduzido estará o caráter contingente das variáveis dependentes (MAHONEY, 2000, p. 513). Assim, o fenômeno causal pode ser explicado, mas nunca desconsiderado como parte integrante do processo inferencial (BENNETT; ELMAN, 2006, p. 254) que conduz a adequação do poder relativo de um dado Estado.

Na medida em que as relações político-estratégicas são um fenômeno de relação causal complexa em que as variáveis independentes aparentemente se correlacionam em alta ordem e de forma linear no eixo inferencial (BENNETT; ELMAN, 2006, p. 251-256), o somatório da teoria das relações internacionais⁷⁵ e a institucionalidade política que recai sobre a inteligência militar é capaz de preencher toda tipologia das regras incidentes sobre a arena de ação de forma bastante adequada e absolutamente complementar. Para Ostrom (2005), a situação de ação é afetada por regras periféricas, posicionais, informacionais, agregadas, de escopo, de recompensa e de escolha, relacionadas a partes diferentes do diagrama de inferência causal, cada uma com um objetivo nuclear, a saber:

“responsabilidade em prover”, novo mantra a ser observado em relação aos usuários encarregados da formulação de políticas públicas (McCONNELL, 2007, p. 55) que conjuga-se com uma obrigação legal (EUA, 2004b). O termo comunidade de inteligência, típico dos países anglo-saxônicos (HERMAN, 1998, p. 3), inclui a inteligência militar e, no caso dos EUA, revela sua importância a partir da concepção doutrinária acerca da complementariedade de suas capacidades com outras agências não-militares (EUA, 2013, p. III-1).

⁷⁵ Especialmente as teorizações realistas se iniciam por imperativos sistemáticos para, então, tornarem-se aptas a adesão de outros fatores causais (MERSHEIMER; ROSATO, 2023, p. 49). Um clássico exemplo de como a abstinência teórica conduz a falha pode ser vista na falha da inteligência militar americana em esclarecer as intenções da URSS no episódio da crise dos mísseis em Cuba, todos atrelados a um conceito das relações internacionais neorrealista (GARTHOFF, 1998, p. 24).

Diagrama 8 - Tipologia funcional das regras como variáveis exógenas da situação de ação.

Fonte: OSTROM, 2005, p. 189.

Tabela 1 - Objetivo nuclear de cada tipo de regra.

The AIM component of each type of rule

Type of rule	Basic AIM verb	Regulated component of the action situation
Position	Be	Positions
Boundary	Enter or leave	Participants
Choice	Do	Actions
Aggregation	Jointly affect	Control
Information	Send or receive	Information
Payoff	Pay or receive	Costs/Benefits
Scope	Occur	Outcomes

Fonte: OSTROM, 2005, p. 191.

As regras do jogo civil-militar de inteligência têm, assim, seus objetivos bem definidos. Por derradeiro, contudo, vão requerer a ressuscitação daquilo que Van Creveld menciona como sendo o senso de dever, imperativo para a sobrevivência política do ocidente (VAN CREVELD, 2016, p. 189-195) a recomendar que a relação político-militar se dê nos estritos ditames do profissionalismo de parte a parte sem conduzir a um monismo estratégico,⁷⁶

⁷⁶ Bacevich oferece uma interessante crítica acerca dos impactos do credo americano a respeito de sua liderança global e da “sagrada trindade” das práticas militares dos EUA se somarem à uma ideia de permanente crise estratégica forjada na cultura de segurança nacional (BACEVICH, 2010). Interessante também é a crítica de Rosa Brooks a respeito da onipresença da influência militar sobre a formulação de políticas dos EUA (BROOKS, 2016). Ambas críticas remetem à reflexão feita por Eksteins ao justificar o título dado à obra dedicada ao estudo da 1ª Grande Guerra Mundial. Em Ritos da Primavera, o autor define o trágico paradoxo dos tempos atuais: “Um dos símbolos supremos de nosso século paradoxal e centrífugo é que, esforçando-se para ter liberdade, nós adquirimos o poder de destruição final. É a dança da morte, com sua ironia orgástica e nihilista” (EKSTEINS, 1989, p. XIV).

como extensamente teorizou Huntington (2016).⁷⁷ *Hannibal ante portas*, mas nunca deverá estar *intra portas*.⁷⁸

⁷⁷ Não se desconhece a crítica à Huntington e sua concepção de profissionalismo militar rigidamente apolítico, teorização cujos paradoxos foram analisados por Brooks (*apud* BEEHNER; BROOKS; MAURER, 2021, p. 17-40). A pretensão aqui não é aderir a um normativismo conceitual tão rigoroso, mas sim partir da concepção da existência histórica desse profissionalismo militar tal qual apontado pelo autor para, então, aderir às recomendações contemporâneas que apontam para a necessidade de maior compreensão e respeito às atribuições de parte a parte entre civis e militares, como aponta a própria Brooks (*apud* BEEHNER; BROOKS; MAURER, 2021, p. 31-32).

⁷⁸ Referente à marcha de Aníbal contra Roma por ocasião da 2ª Guerra Púnica (281 a.C, 201 a.C), o provérbio latino indica grande perigo. Também grifado como *hannibal ad portas*.

5. CONCLUSÕES

“Mas, se quando o atalaia vir que vem a espada, e não tocar a trombeta, e não for avisado o povo, e a espada vier, e levar uma vida dentre eles, este tal foi levado na sua iniquidade, porém o seu sangue requererei da mão do atalaia.” (Ezequiel, 33:6)

Alguém com experiência na atividade de inteligência voltada ao assessoramento de autoridades de alto valor político poderia dizer: muitas vezes, o decisor adere ao conteúdo dos produtos analíticos, depositando uma fé existencialista no esforço do sistema de inteligência. Afinal de contas, o sistema também só existe por vontade política. Outras vezes, o decisor, intimamente contrariado, concorda com as conclusões dos analistas, mas deixa de agir conforme as mesmas. Raras vezes, o decisor contradita as inferências de uma análise bem feita, mas quando o faz, gera incentivos para que a análise acabe redirecionada e enviesada.

O teste de falseamento hipotético encontrou soluções díspares. Enquanto em perspectiva teórica o melhor direcionamento para atividade de inteligência se verificou em sentido *bottom-up*, o empirismo levou a concluir que a melhor alternativa tende a ser o direcionamento *top-down*. Nessa perspectiva, portanto, a pesquisa mostrou-se insuficiente para definir de forma determinista qual o melhor sistema para os fins almejados pelo Estado. Mas a testagem apontou alguns interessantes indicativos.

Em linhas gerais, primeiro, confirma o caráter assessorio e absolutamente imprescindível da inteligência militar para os objetivos estratégicos do Estado. Segundo, ratifica o acerto do cânone de Sun Tzu ao afirmar o potencial dessa imprescindibilidade condicionando-a à qualidade da informação sobre si e sobre o inimigo. Em relação à geração de poder militar, saber, contudo, se mostrou menos importante do que agir.

Em específico, a variável de controle sobre os resultados se revelou mais importante do que inicialmente considerada. Os resultados esperados no contexto de uma dada situação de ação são classificados a partir das variáveis dependentes do processo decisório que, nesse caso, podem se confirmar, desaparecer ou mudar em grau de importância (OSTROM, 2005, p. 45). Na forma pensada por Brooks (*apud* BROOKS; STANLEY, 2007), a efetividade militar, destarte, aparenta ter como elemento causal especialmente significativo a coordenação estratégica político-militar, ela própria, uma variável dependente das instituições incidentes sobre a inteligência militar.

Inobstante o fato de a pesquisa ter se baseado na comparação dos arranjos institucionais de apenas dois países, o que limita o alcance das conclusões para além de uma capacidade mais universalizável, EUA e Reino Unido são influentes modelos de inteligência militar para todo o ocidente. Assim, dentro das limitações da pesquisa, permite-se afirmar que a qualidade da informação em sentido *bottom-up* contextualiza melhor o decisor político na toada da sua escolha racional. A partir dela, aumentam-se as possibilidades de conhecer o oponente, seja ele quem for. Nessa perspectiva, confirmou-se também a existência de uma razão potencial para a falha da atividade de inteligência em sua perspectiva teleológica. A inteligência tem suas próprias iniciativas analíticas. O decisor, porém, ao tomar conhecimento da existência de uma ameaça até então por ele desconsiderada, tem incentivos para a inação.

Por isso, é medida acertada que exista algum grau de conhecimento do decisor político a respeito de assuntos militares. Bem como, mostra-se desejável que o mesmo possua em sua caixa de ferramentas cognitivas algumas concepções teóricas a respeito do ambiente político internacional (WALT, 1998). O mesmo deve se aplicar aos militares, qualificando-os para além dos assuntos que são inerentes ao seu ofício mais evidente de administração da violência (HANDEL, 1989, p. 6-9; WALSH, 2017). É desejável que os profissionais da guerra entendam da forma mais ampla possível o *hard power* e suas implicações em qualquer parte do *continuum* conflitivo interestatal, como recentemente a doutrina militar americana passou a explicitar (EUA, 2023a).

Isso recomenda a pertinência de um consenso civil-militar amparado pelo senso de dever de parte a parte, somado a um *compliance* que incida sobre todas as esferas do sistema e etapas do ciclo de inteligência, *conditio sine qua non* da democracia e da efetividade do Estado. Reafirma, também, a necessidade de respeito mútuo ao profissionalismo esperado nos respectivos campos de atuação. Ao cabo, como os sistemas de inteligência de países democráticos em geral são direcionados de forma mista, *top-down* e *bottom-up*, a primazia de um modelo sobre o outro permite inferir qualitativamente que a iniciativa da inteligência militar não só não deve ser tolhida, como deve prevalecer.

Quanto maior for o grau de confinamento político da atividade de inteligência militar em sentido *top-down*, maior será a possibilidade de torná-la irrelevante à luz da qualidade da decisão político-estratégica. Dito isso, pode-se afirmar que a adoção de *frameworks* analíticos amplos e bem estruturados não limitados à temática puramente militar por parte das doutrinas dos EUA e do Reino Unido é adequada para os propósitos estratégicos do país. A conclusão é especialmente crítica na medida em que nem todos países possuem uma doutrina tão

meticulosamente definida, à exemplo do Brasil (SANTOS, 2023). No sentido contrário, pode-se recomendar que o grau de especificidade das diretrizes político-estratégicas tenha um alcance sensivelmente equilibrado. A ordem direta do decisor político em relação à análise de um tema militar não deve inviabilizar que se chegue a conclusões indesejadas.

Da pesquisa em sua perspectiva total, corrobora-se, sobretudo, que racionalidade humana é limitada pelos modelos mentais incidentes sobre a percepção ativa (HEUER, 1999), especialmente críticos em relação à inteligência governamental (AMBROS, 2011). E prevalece, por derradeiro, a percepção de que quanto mais profissionais forem as instituições militares, melhor será a sorte do país que defendem. Que nem Antônio, nem Cleópatra do mensageiro cortem a língua.⁷⁹

Por derradeiro, a pesquisa apontou para uma agenda de tópicos a serem academicamente escrutinados. Na medida em que a atividade de inteligência é uma das mais complexas realizações de um Estado que, por sua vez, é um dos mais intrincados empreendimentos institucionais já concretizado pelo ser humano, a riqueza do campo de estudos atinente à inteligência é robusta e diversificada. Algumas das contribuições para pesquisas futuras sugerem esforços no sentido de lançar luz sobre as seguintes necessidades acadêmicas:

- (a) A primeira e mais urgente sob a perspectiva brasileira, é a pesquisa do fenômeno em *terra brasilis*. As doutrinas de inteligência militar nacionais aparentam ser mais um interessante objeto de estudo a partir do design de pesquisa aqui realizado. Enquanto os militares brasileiros emulam práticas americanas, a influência especialmente crítica a ser considerada diz respeito aos efeitos da tradição positivista introjetados no Exército brasileiro a partir da missão militar francesa da primeira metade do século passado. Isso torna lícita a investigação dos impactos da cultura positivista como modelo mental frente à aplicação dos métodos indutivos e dedutivos na análise da inteligência militar do Exército brasileiro. Nesse tópico, parece ser possível a aplicação da estratégia comparativa de mensuração causal, a considerar como objetos de estudo as forças militares brasileiras singularmente consideradas.

⁷⁹ Licença poética feita em referência à obra de William Shakespeare, Antônio e Cleópatra (1607), citada em epígrafe.

- (b) A segunda, decorrência da primeira, diz respeito à pesquisa dos efeitos de seu conjunto de considerações sobre a perspectiva doutrinária da hierarquia dados-informação-conhecimento-sabedoria, ou, em inglês, DIKW, de Ackoff (1987). A oposição entre os métodos indutivo e dedutivo na apreciação da causalidade a partir da hierarquização DIKW somada aos modelos mentais incidentes na toada da cultura política institucional podem dar bons indicadores de melhorias sistêmicas.
- (c) Ainda em perspectiva brasileira, a terceira é a não menos importante elucidação das diferenças entre investigação e inteligência, celeuma aparentemente fruto de problemas de tradução de doutrinas estrangeiras. A relevância do tópico é especialmente sensível para a institucionalidade policial do país, notadamente na toada da sua estruturação em dedicada ao *law enforcement* e à preservação da ordem pública. Adere em sentido e relevância o fato de que a polícia militar é força auxiliar e reserva do Exército brasileiro por dicção constitucional. A qualidade da interoperabilidade das forças do Estado, a largura do escopo analítico ideal da inteligência policial militar e outras descobertas poderão assim ser avaliadas.
- (d) Saindo das possibilidades ideadas para as searas nacionais, mas ainda com conclusões potencialmente aplicáveis a ela, parece ser interessante também o prosseguimento dos estudos já existentes a respeito da *accountability* da atividade de inteligência governamental em países democráticos. O equilíbrio da balança a opor o indesejável modelo de Estado polialesco de um lado e a efetividade da sua missão finalística de outro, quando em um ambiente democrático, pode servir para contribuir na sugestão de medidas aceitáveis em relação ao alcance, à natureza, à licitude, à institucionalidade etc. da atividade de inteligência. Afinal, nem todos dados estão disponíveis e a análise muitas vezes vai requerer medidas de busca dos mesmos por meio de operações de inteligência.
- (e) A seguir, definir o que importa no universo de possibilidades parece recomendar a eleição de hipóteses deduzidas em sentido teórico, notadamente para o processo de análise estimativo, probabilisticamente prospectivo. Para a apreciação de fatos correntes, seria isso menos verdade? Nesse caso, bastaria a compreensão do estado d'arte? As Técnicas de Avaliação de Dados enquanto *frameworks* destinados a avaliar dados brutos pela credibilidade das fontes e pela verossimilhança do conteúdo são suficientes para uma boa análise de inteligência? Têm potencial efetivo para evitar armadilhas cognitivas analíticas? Relacionam-se como na apreciação da inferência

causal que leva ao acerto ou ao erro da atividade de inteligência quando em níveis estratégico, operacional ou tático?

- (f) Em relação à sugestão de linhas de ação a serem apresentadas ao decisor político, qual seria o papel da inteligência governamental? A partir de suas análises, é melhor a eleição de um catálogo de ações possíveis e estimativamente bem sucedidas? Ou é mais indicado que o conhecimento de inteligência figure como um dos tijolos no processo da análise política sem qualquer influência direcional em relação às ações decorrentes?
- (g) Em relação ao feedback e à avaliação políticas públicas domésticas, a inteligência governamental se apresenta virtuosamente? Quais as suas possibilidades, alcance, disciplinas e/ou aplicações potenciais? Poderia ser a inteligência uma ferramenta de planejamento, governança e gestão capaz de aferir inferências causais ocultas decorrentes de políticas públicas? Como isso se correlaciona com abordagens quantitativas? E no que diz respeito às qualitativas?
- (h) Em países como o Brasil, que recentemente adotou reformas em seu sistema de inteligência, como a influência da transição democrática condiciona a atividade de inteligência governamental? O potencial alcance temático da atividade de inteligência governamental é totalmente explorado? Tais países possuem estruturas adequadas para a manter a sua funcionalidade? O modelo federativo impacta tal estruturação de algum modo?
- (i) A análise de inteligência governamental é uma “minimetanarrativa”? Há alguma aplicabilidade da teoria crítica para a apreciação de assuntos correntes? Em caso positivo, é viável a estimação prospectiva? Em sendo possível, seria isso um processo de securitização discursivo? Para entender tudo isso, como sobrepujar as limitações empíricas da pesquisa a ponto de dar-lhe credibilidade?
- (j) Por todo o exposto, o assunto dos *intelligence studies* se confirma como um importante campo de estudos da ciência como um todo e, da ciência política em especial. A constante evolução epistêmica a respeito dessa relevante atividade humana segue carente de uma grande teoria geral orientada cientificamente. O trabalho da inteligência segue sendo assim uma arte a clamar por continuas aproximações que melhor lhe esclareçam epistemologicamente. Recentemente, diversas evoluções nesse sentido têm sido observadas. Mas ainda há muito trabalho a fazer.

6. REFERÊNCIAS

ACKOFF, Russell L. *From data to wisdom*. In: University of Lancaster Journal of Applied Systems Analysis, vol. 16, 1989, p. 3-9.

ADLER, Emanuel. *Communitarian International Relations: The epistemic foundations of International Relations*. Nova York: Routledge, 2005.

ALEXANDER, John B. **Ganhando a Guerra**. Biblioteca do Exército, 2007.

ALLISON, Graham. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

AMBROS, Cristiano Cruz. **Análises de Inteligência: ambiente, percepção, emoção e neurociência**. In: CEPIK, Marco. *Inteligência Governamental: contextos nacionais e desafios contemporâneos*. Niterói: Impetus, 2011.

ARCOS, Rubén; PALACIOS, José-Miguel. *The impact of intelligence on decision-making: the EU and the Arab Spring*. In: *Intelligence and National Security*, vol. 33, n. 5, fev-2018, p. 737-754.

BACEVICH, Andrew. *The Washington Rules: America's Path to Permanent War*. Nova York: Metropolitan Books, 2010.

BANG, Martin. *A Shared Epistemological View Within Military Intelligence Institutions*. In: *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 30, n. 1, 2016, p. 102-116.

BANG, Martin. *Military Intelligence Analysis: Institutional Influence*. 180 f. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Swedish National Defense University, Estocolmo, 2017.

BANG, Martin.; LIWÅNG, Hans. *Influence of threat assessment in a military context*. In: *Defence & Security Analysis*, vol. 32, n. 3, 2016, p. 264-277.

BEAUFRE, André.; ARARIPE, Luiz de Alencar. (trad.) **Introdução à Estratégia**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

BEEHNER, Lionel; BROOKS, Risa; MAURER Daniel. (Eds.) *Reconsidering American Civil-Military Relations: The Military, Society, Politics, and Modern War*. Nova York: Oxford University Press, 2021.

BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. *Case Study Methods: The Example of Path Dependence*. In: *Oxford University Press Political Analysis*, vol. 14, n. 3, verão de 2006, p. 250-267.

BETTS, Richard K. *Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable*. In: *Princeton University Press World Politics*, vol. 31, n. 1, out-1978, p. 61-89.

BETTS, Richard K. *Politization of Intelligence: Costs and Benefits*. In: BETTS, Richard K.; MAHNKEN, Thomas G. (Eds.) *Paradoxes of Strategic Intelligence: Essays in Honor of Michael Handel*. Londres: Frank Cass, 2003.

BETTS, Richard K. *Surprise Despite Warning: Why Sudden Attacks Succeed*. In: Political Science Quarterly, vol. 95, n. 4, inverno de 1980-1981, p. 551-572.

BIDDLE, Stephen. *Military Power: explaining victory and defeat in modern battle*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Inteligência Militar Terrestre**. Manual de Fundamentos EB20-MF-10.107. Brasília: Exército Brasileiro, 2015.

BROOKS, Risa A. *Shaping Strategy: the civil-military politics of strategic assessment*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

BROOKS, Risa A.; STANLEY, Elisabeth A. *Creating Military Power: The Sources of Military Effectiveness*. Stanford: Stanford University Press, 2007.

BROOKS, Rosa. *How Everything Became War and the Military Became Everything: Tales from the Pentagon*. Nova York: Simon & Schuster, 2016.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and Powers*. Nova York: Cambridge University Press, 2003.

CALIN, Costel; PRINS, Brandon. *The Sources of Presidential Foreign Policy Decision Making: Executive Experience and Militarized Interstate Conflicts*. In: International Journal of Peace Studies, vol. 20, n. 1, verão de 2015, p. 17-34.

CARRA, Marcos. **Teoria dos Jogos e Inteligência**. In: CEPIK, Marco. *Inteligência Governamental: contextos nacionais e desafios contemporâneos*. Niterói: Impetus, 2011.

CEPIK, Marco. **Espionagem e Democracia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CEPIK, Marco. **Inteligência Governamental: contextos nacionais e desafios contemporâneos**. Niterói: Impetus, 2011.

CLARK, Robert M. *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*. 6ª Ed. Los Angeles: SAGE, 2020.

CLAUSEWITZ, Carl von; VALLE, Luiz C. N. S. (trad.). **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CLINE, Ray S. *Policy without Intelligence*. In: FOREIGN Policy, n. 17, inverno de 1974-1975, p. 121-135.

DAVIS, Jack. *Analysis and Policy: The Kent-Kendall Debate of 1949*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/resources/csi/studies-in-intelligence/1992-2/the-kent-kendall-debate-of-1949/>>. Acesso em: 15-03-2024.

DAVIS, Jack. *Intelligence analysts and policymakers: Benefits and dangers of tensions in the relationship*. In: Intelligence and National Security, vol. 21, n. 6, dez-2006, p. 999-1021.

DAVIS, Morton D. *Game Theory: A Nontechnical Introduction*. Nova York: Basic Books, 1973.

DENZAU, Arthur T.; NORTH, Douglass C. *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*. In: LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D.; POPKIN, Samuel L. (Eds.) *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

DURKHEIN, Émile; NEVES, Paulo (trad.). **As Regras do Método Sociológico**. (3ª Ed.) São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EKSTEINS, Modris. *Rites of Spring*. Nova York: Mariner Books, 1989.

EUA. Defense Intelligence Agency. *Gamechanger: Where policy meets AI*. Notícia de site de órgão oficial do Governo dos EUA. [s.a]. 7 de fevereiro de 2022a. Disponível em: <<https://www.dia.mil/News-Features/Articles/Article-View/Article/2926343/gamechanger-where-policy-meets-ai/>>. Acesso em: 02-03-2024.

EUA. Department of Defense. *Joint Intelligence Training (JIT) and Certification*. Instrução Normativa n. 3305.14. Washington: Department of Defense, 2020.

EUA. Department of Defense. *National Defense Strategy*. Washington: DoD, 2022b.

EUA. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. *Intelligence Operations*. Insights and Best Practices Focus Paper. Publicação doutrinária militar. Washington: Joint Chief of Staff, 2019.

EUA. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. *Joint Concept for Competing*. Publicação doutrinária militar. Washington: Joint Chief of Staff, 2023a.

EUA. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. *Joint Force Development and Design*. CJCSI 3030.01A. Publicação doutrinária militar. Washington: Joint Chief of Staff, 2022c.

EUA. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. *Joint Publication 2-0: Intelligence*. Publicação doutrinária militar. Ed. Rev. Washington: Joint Chief of Staff, 2013.

EUA. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. *Joint Risk Analysis Methodology*. CJCSM 3105.01B. Publicação doutrinária militar. Washington: Joint Chief of Staff, 2023b.

EUA. *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*. Lei 108-458 de 17 de dezembro de 2004. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-108publ458/pdf/PLAW-108publ458.pdf>>. Acesso em: 28-02-2024.

EUA. *National Security Act*. Lei 235 de 26 de julho de 1947. Disponível em: <<https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>>. Acesso em: 16-03-2024.

EUA. Office of the Director of National Intelligence. *Analytic Standards*. ICD 203. Washington: Office of the Director of National Intelligence, 2022.

EUA. Office of the Director of National Intelligence. *Analytic Transformation: Unleashing the Potential of a Community Analysis*. Washington: Office of the Director of National Intelligence, 2008.

EUA. Office of the Director of National Intelligence. *National Intelligence Priorities Framework*. ICD 204. Washington: Office of the Director of National Intelligence, 2021.

EUA. Office of the Director of National Intelligence. *National Intelligence Strategy*. Washington: Office of the Director of National Intelligence, 2023c.

EUA. Site da Intelligence Advanced Research Projects Activity (IARPA) (s.d.). Disponível em: <<https://www.iarpa.gov/who-we-are/history>>. Acesso em 28-02-2024.

EUA. *The 9/11 Commission Report*. Washington: National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004a. Disponível em: <<https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>>. Acesso em: 16-03-2024.

EUA. The White House. *National Security Strategy*. Washington: The White House, 2022d.

EUA. U.S. Army. *Intelligence*. FM 2-0. Publicação doutrinária militar. Washington: Department of Army, 2023d.

EUA. *U.S. Code*. Compilado legal emitido anualmente pela Câmara dos Deputados dos EUA. Título 10, Subtítulo A, Parte I, Capítulo 5, § 153, (a)(6)(E). Emenda de 1992. Washington, EUA.

EUA. U.S. Space Force. *Intelligence Doctrine for Space Forces*. Space Doctrine Publication 2-0. Publicação doutrinária militar. Washington: Space Training and Readiness Command, 2023e.

EVANS, Michael. *From Kadesh to Kandahar: military theory and the future of war*. In: MAHNKEN, Thomas G.; MAIOLO, Joseph A. (Eds.) *Strategic Studies: A Reader*. Nova York: Routledge, 2008.

FISCHER, David H. *Historians' Fallacies: Toward a Logic of Historical Thought*. Nova York: Harper Perennial, 1970.

FRANCK, Raymond E.; MELESE, Francois. *Exploring the structure of terrorists' WMD decisions: A game theory approach*. In: *Defense and Security Analysis*, vol. 20, n. 4, ago-2006, p. 355-372.

FRICKÉ, Martin. *The knowledge pyramid: a critique of the DIKW hierarchy*. In: *SAGE Journal of Information Science*, vol. 35, n. 2, out-2008, p. 131-142.

FRY, Michael G.; HOCHSTEIN, Miles. *Epistemic communities: Intelligence studies and internacional relations*. In: *Taylor & Francis Intelligence and National Security*, vol. 8, n. 3, jan-2008, p. 14-28.

GARTHOFF, Raymond. *Foreign Intelligence and the Historiography of the Cold War*. In: *MIT Journal of Cold War Studies*, vol. 6, n. 2, primavera de 2004, p. 21-56.

GARTHOFF, Raymond. *US intelligence in the Cuban missile crisis*. In: Taylor & Francis Intelligence and National Security, vol. 13, n. 3, 1998, p. 18-63.

GAZIT, Shlomo. *Intelligence estimates and the decision-maker*. In: Intelligence and National Security, vol. 3, n. 3, 1988, p. 261-287.

GEORGE, Alexander L. *The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy*. In: The American Political Science Review, Vol. 66, n. 3, set-1972, p. 751-785.

GOERTZ, Gary; LEVY, Jack S. *Explaining War and Peace*. Nova York: Routledge, 2007.

GONZALES, Rodrigo Stumpf. *O Método Comparativo e a Ciência Política*. In: Revista de Estudo e Pesquisa sobre as Américas, vol. 2, n. 1, jan-jun de 2008.

GOYA, Michel. *A Invenção da Guerra Moderna: 1871-1918*. Duque de Caxias: Biblioteca do Exército, 2018.

GRAY, Colin S. *Perspectives on Strategy*. Nova York: Oxford University Press, 2013.

GREEN, Donald P.; SHAPIRO, Ian. *Pathologies of Rational Choice: a Critique of Applications in Political Science*. New Haven: Yale University Press, 1994.

HALL, Peter. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Nova York: Oxford University Press, 1986.

HANDEL, Michael I. *Leaders and Intelligence*. In: HANDEL, Michael L. (Ed.) *Leaders and Intelligence*. Oxon: Frank Cass, 2004.

HANDEL, Michael I. *Leaders and Intelligence*. In: Intelligence and National Security, vol. 3, n. 3, 1988, p. 3-39.

HANDEL, Michael L. *War, Strategy and Intelligence*. Nova York: Frank Cass, 1989.

HANDEL, Michael. *The Politics of Intelligence*. In: Intelligence and National Security, vol. 2, n. 4, 1987, p. 5-46.

HASTED, Glenn. *Intelligence and U.S. foreign policy: How to measure success?* In: International Journal of Intelligence and Counterintelligence, vol. 5, n. 1, jan-2008, p. 49-62.

HATLEBREKKE, Kjetil A.; SMITH, M.L.R. *Towards a New Theory of Intelligence Failure? The Impact of Cognitive Closure and Discourse Failure*. In: Intelligence and National Security, vol. 25, n. 2, abr-2010, p. 147-182.

HERMAN, Michael. *Diplomacy and Intelligence*. In: Diplomacy & Statecraft, vol. 9, n. 2, 1998, p. 1-22.

HEUER, Richard J. *The Psychology of Intelligence Analysis*. Washington: Center for the Study of Intelligence, 1999.

HILSMAN, Roger. *Intelligence and Policy-making in Foreign Affairs*. In: World Politics, vol. 5, n. 1, out-1952, p. 1-45.

HOROWITZ, Michael; MCDERMOTT, Rose; STAM, Allan. *Leader Age, Regime Type, and Violent International Relations*. In: Journal of Conflict Resolution, vol. 49, n. 5, out-2005, p. 661-685.

HOROWITZ, Michael; STAM, Allan. *The Difusion od Military Power: causes and consequences for International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

HUDSON, Valerie. *Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations*. In: Foreign Policy Analysis, Vol. 1, No. 1, mar-2005, p. 1-30.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares**. Duque de Caxias: Biblioteca do Exército, 2016.

INGLEHART, R.; HAERPFER, A.; MORENO; C. (et. al.) (eds.). **World Values Survey: Round Seven - Country-Pooled Datafile Version**. Madrid: JD Systems Institute, 2022. Acesso em: <<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>>. Acesso em: 20-03-2024.

JERVIS, Robert. *How Statesmen Think: The Psychology of International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 2017.

JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

JERVIS, Robert. *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War*. Nova York: Cornell University Press, 2010.

JOHNSON, Loch K. (Ed.) *Handbook of Intelligence Studies*. Nova York: Routledge, 2007.

JONES, Calvert. *Intelligence Reform: The logic of information sharing*. In: Intelligence and National Security, vol. 22, n. 3, 2007, p. 384-401.

KEEGAN, John; DUARTE, S. (trad.). **Inteligência na guerra: conhecimento do inimigo, de Napoleão à Al-Qaeda**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

KENDALL, Willmoore. *The Function of Intelligence*. In: World Politics, vol. 1, tema 4, jul-1949, p. 542-552.

KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1949.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. 4ª Ed. Glenview: Longman, 2012.

KILCULLEN, David. *Out of the Mountains: The coming age of the Urban Guerrilla*. Nova York: Oxford University Press, 2015.

KILCULLEN, David. *The Dragons and the Snakes: How the Rest Learned to Fight the West*. Nova York: Oxford University Press, 2020.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Desinging Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LADNER, Robert Jr. *Strategic Interaction and Conflict: Negotiating Expectations in Accounting for Actions*. In: SAGE Journal of Conflict Resolution, vol. 17, n. 1, mar-1973, p. 175-184.

LAKE, David A.; POWELL, Robert. *International Relations: A Strategic-Choice Approach*. In: LAKE, David A.; POWELL, Robert. (Eds.) *Strategic Choice and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

LANDEMORE, Hélène. *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence and the Rule of Many*. Princeton: Princeton University Press, 2013.

LEBOW, Richard N. *International Relations Theory and the Ukranian War*. In: Analyse and Kritik, vol. 44, n. 1, 2022, p. 111-135.

LESLAU, Ohad. *The Effect of Intelligence on the Decisionmaking Process*. In: International Journal of Intelligence and Counterintelligence, vol. 23, n. 3, jun-2010, p. 426-448.

LIEBERTHAL, Kenneth. *The U.S. Intelligence Community and Foreign Policy: Getting Analysis Right*. Washington: Brookins, 2009.

LIJPHART, Arend. *Comparative Politics and the Comparative Method*. In: The American Political Science Review, vol. 65, n. 3, set. de 1971, p. 682-693.

LOWENTHAL, Mark M. *Towards a Reasonable Standard for Analysis: How Right, How Often on Which Issues?* In: Intelligence and National Security, vol. 23, n. 3, jun-2008, p. 303-315.

MAHONEY, James. *Path Dependence in Historical Sociology*. In: Kluwer Academic Publishers (Holanda) Theory and Society, vol. 29, n. 4, ago-2000, p. 507-548.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Escrito em 1513. Brasília: Senado Federal, 2019.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Rediscovering Institutions*. Nova York: The Free Press, 1989.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *The Logic of Appropriateness*. In: GOODIN, Robert E. (Ed.) *The Oxford Handbook of Political Science*. Nova York: Oxford University Press, 2009.

MARRIN, Stephen. *Revisiting Intelligence and Policy: Problems with Politization and Receptivity*. In: Routledge Intelligence and National Security, vol. 28, n. 1, 2013, p. 1-4.

MARRIN, Stephen. *Why strategic intelligence analysis has limited influence on American foreign policy*. In: Intelligence and National Security, vol. 32, n. 6, jan-2017, p. 725-742.

McCONNELL, Mike. *Overhauling Intelligence*. In: Foreign Affairs, vol. 86, n. 4, jul-ago-2007, p. 49-58.

McGOVERN, William M. *Strategic Intelligence and the Shape of Tomorrow*. In: NAVAL WAR COLLEGE Review, vol. 14, n. 7, out-1961, art. 9.

McLAUGHLIN, John. *Serving the National Policymaker*. In: GEORGE, Roger Z.; BRUCE, James B. (Eds.) *Analysing Intelligence: origins, obstacles, and innovations*. Washington: Georgetown University Press, 2008.

MEARSHEIMER, John J.; ROSATO, Sebastian. *How States Think: The Rationality of Foreign Policy*. New Haven: Yale University Press, 2023.

MEARSHIMER, John J. **Por que os líderes mentem: toda a verdade sobre as metiras na política internacional**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

MEARSHIMER, John J. *The Tragedy of Great Powers Politics*. Nova York: Norton, 2014.

MILLER, Bowman H. *U.S. Strategic Intelligence Forecasting and the Perils of Prediction*. In: ROUTLEDGE International Journal of Intelligence and Counterintelligence, vol. 27, n. 4, 2014, p. 687-701.

MINTZ, Alex; DeROUEN, Karl. *Understanding Foreign Policy Decision-Making*. Nova York: Cambridge University Press, 2010.

MUNCK, Gerardo. *Game Theory and Comparative Politics: New Perspectives and Old Concerns*. In: Cambridge University Press World Politics, vol. 53, n. 2, jan-2001, p. 173-204.

MURRAY, Williamson. *Thoughts on grand strategy*. In: MURRAY, Williamson; HARTSINNREICH, Richard; LACEY, James. (Eds.) *The shaping of grand strategy: Policy, diplomacy, and war*. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

MURRAY, Williamson; MANSOOR, Peter R. **Guerra Híbrida: a verdadeira face do combate no século XXI**. Duque de Caxias: Biblioteca do Exército, 2020.

NAGL, John A. *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lesson from Malaya and Vietnam*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

OLCOT, Anthony. *Revisiting the Legacy: Sherman Kent, Willmoore Kendall, and George Pettee – Strategic Intelligence in the Digital Age*. In: Routledge Studies in Intelligence, vol. 53, n. 2, jun-2009, p. 21-32.

OSTROM, Elinor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PARET, Peter; CRAIG, Gordon A.; GILBERT, Félix. **Os Construtores da Estratégia Moderna: de Machiavel à Era Nuclear**. 2ª Ed., Tomos 1 e 2. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2015.

PARET, Peter; CRAIG, Gordon A.; GILBERT, Félix. **Os Construtores da Estratégia**

Moderna: de Machiavel à Era Nuclear. 2ª Ed., Tomos 1 e 2. Duque de Caxias: Biblioteca do Exército, 2015.

PERSON, Katherine H.; PERSON, Randolph H. *Critical Thinking for Strategic Intelligence*. (3ª Ed.) Nova York: Sage, 2021.

PERSON, Paul. *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. In: American Political Science Association Review, vol. 94, n. 2, jun-2000, p. 251-267.

PLATT, Washington. **A produção de informações estratégicas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1974.

POSEN, Barry R. *Restraint: a new foundation for U.S. Grand Strategy*. Ithaca (EUA): Cornell University Press, 2014.

POSEN, Barry R. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca (EUA): Cornell University Press, 1984.

RANSOM, Harry H. *Strategic Intelligence and Foreign Policy*. In: World Politics, vol. 27, n. 1, out-1974, p. 131-146.

REINO UNIDO. Coroa Britânica. *Army Doctrine Primer*. Publicação doutrinária militar. Londres: Coroa Britânica, 2011.

REINO UNIDO. Coroa Britânica. **Intelligence Services Act**. Lei de 1994. Disponível em: < <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/13/contents>>. Acesso em: 10-03-2024.

REINO UNIDO. Coroa Britânica. *National Intelligence Machinery*. Londres: Coroa Britânica, 2000.

REINO UNIDO. Coroa Britânica. *National Intelligence Machinery*. Londres: Coroa Britânica, 2010.

REINO UNIDO. Ministério da Defesa. *Joint Doctrine Publication 0-01: UK Defense Doctrine*. Publicação doutrinária militar. 6ª Ed. Londres: Ministério da Defesa, 2022.

REINO UNIDO. Ministério da Defesa. *Intelligence, Counter-intelligence and Security Support to Joint Operations* Publicação doutrinária militar. 4ª Ed. Londres: Ministério da Defesa, 2023.

REINO UNIDO. Secretário de Defesa. *Defence in a competitive age*. Londres: Governo Britânico, 2021. Disponível em: < <https://www.gov.uk/government/publications/defence-in-a-competitive-age/defence-in-a-competitive-age-accessible-version#changing-strategic-context>>. Acesso em: 02-03-24.

REITER, Dan.; STAM, Alan C. *Democracies at War*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

RESENDE-SANTOS, João. *Neorealism, States and the Modern Mass Army*. Nova York: Cambridge Press, 2007.

REZENDE, Lucas Pereira. **Sobe e Desce! Explicando a Cooperação em Defesa na América do Sul: uma teoria realista-ofensiva.** 2012. 258 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

ROSATI, Jerel. *A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy.* In: NEACK, Laura. *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation.* Nova York: Prentice Hall, 1995.

SANTOS, Gustavo F. P. **A Consciência situacional obtida pela Inteligência Militar nas operações combinadas BRASIL-EUA.** In: A Lucerna, Publicação da Escola de Inteligência Militar do Exército, ano XII, Ed. 13, 2023, p. 14-23.

SCHMITTER, Philippe. *The design of social and political research.* In: DONATELLA, della Porta; KEATING, Michael. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences.* Cambridge: Cambridge Press University, 2008.

SCHWELLER, Randall L. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power.* Princeton: Princeton University Press, 2006.

SCOTT, Len; JACKSON, Peter. *The Study of Intelligence in Theory and Practice.* In: *Intelligence and National Security*, vol. 19, n. 2, set-2010, p. 139-169.

SHAKESPEARE, William.; VIÉGAS-FARIAS, Beatriz. (trad.) **Antônio e Cleóprata.** [1607] Porto Alegre: L&PM Pocket 2005.

SHLAIM, Avi. *Failures in National Intelligence Estimates: The Case of the Yom Kipur War.* In: CAMBRIDGE University Press World Politics. Vol. 28, n. 3, abr. de 1976, pp. 348-380.

SHULSKY, Abram N.; SCHMITT, Gary J. *Silent warfare: understanding the world of intelligence.* 3ª Ed. rev. Washington: Potomac Books, 2002.

SMITH, Rupert. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World.* Nova York: Alfred Knopf, 2007.

STEINBERG, James B. *The Policymaker's Perspective: Transparency and Partnership.* In: GEORGE, Roger Z.; BRUCE, James B. (Eds.) *Analysing Intelligence: origins, obstacles, and innovations.* Washington: Georgetown University Press, 2008.

STRACHAN, Hew. **A Condução da Guerra: estratégia contemporânea na perspectiva histórica.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2019.

TREVERTON, Gregory F. *Intelligence Analysis: Between "Politization" and Irrelevance.* In: GEORGE, Roger Z.; BRUCE, James B. (Eds.) *Analysing Intelligence: origins, obstacles, and innovations.* Washington: Georgetown University Press, 2008.

VAN CREVELD, Martin. *A History of Strategy: from Sun Tzu to William S. Lind.* Kouvola (Finlândia): Castalia House, 2000.

VAN CREVELD, Martin. *Pussycats: Why the Rest Keeps Beating the West and What Can Be Done About It.* Mavasseret Zion (Israel): DLVC Enterprises, 2016.

VAN CREVELD, Martin. *The Transformation of War: the most radical reinterpretation of armed conflict since Clausewitz*. Nova York: The Free Press, 1991.

WALSH, Patrick F. *Improving strategic intelligence analytical practice through qualitative social research*. In: ROUTLEDGE Intelligence and National Security, vol. 32, n. 5, 2017, p. 548-562.

WALT, Stephen M. *International Relations: One World, Many Theories*. In: Foreign Affairs, n. 110, Edição Especial, primavera de 1998, p. 29-46.

WALT, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Ithaca (EUA): Cornell University Press, 1987.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War: a theoretical analysis*. Nova York: Columbia University Press, 2013.

WENDT, Alexander. **Teoria Social da Política Internacional**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2014.

WHITESMITH, Martha. *Cognitive Bias in Intelligence Analysis: Testing the Analysis of Competing Hypotheses Method*. Edinburgo: Edinburgh University Press, 2020.

WIRTZ, James J. *The Tet Offensive: Intelligence Failure in War*. Londres: Cornell University Press, 1991.

WOHLSTETTER, Roberta. *Pearl Harbour: Warning and Decision*. Stanford: Stanford University Press, 1962.

YARHI-MILO, Keren. *Who Fights for Reputation: The Psychology of Leaders in International Conflict*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

YIN, Robert. *Case Study Research: Design and Methods*. (6ª Ed.) Thousand Oaks: SAGE, 2018.

ZAGARE, Franck C. *Rationality and Deterrence*. In: World Politics, vol. 42, n. 2, jan-1990, p. 238-260.