

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

Thiago Nogueira Silveira *

Resumo

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

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

CONFLICT ASSESSMENT APPLIED TO INTELLIGENCE ANALYSIS: AN EXPLORATORY STUDY

Abstract

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

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

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

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

Resumen

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

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

Introdução

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

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

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

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

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

conflitos.

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

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

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

definidora da avaliação de conflitos.

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

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

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

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

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

à Inteligência.

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

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

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

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

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

Conflitos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Natureza dos conflitos no século XXI

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

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

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

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

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

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

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

Análise de conflitos, *intelligence analysis* e produção do conhecimento

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

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

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

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

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

Função da atividade ou fase do ciclo/

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

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

entre outros, conflitos.

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

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

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

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

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

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

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

Ferramentas de análise

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

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

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

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

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

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

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

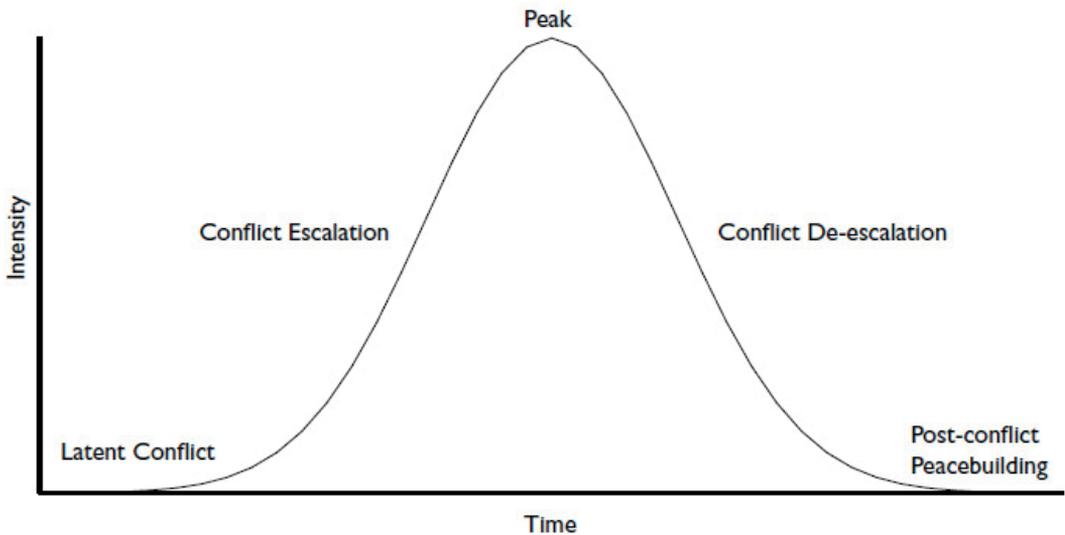


Figura 1: Curva de Conflito – imagem em: USAID, 2012, p.12.

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

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

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

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

There are two basic tools for dealing with

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Algumas ferramentas da análise de

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

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

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

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

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

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

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

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

Considerações finais

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

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

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

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

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

Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artigo recebido em 30 ago. 2021

Aprovado em 2 set. 2021