



Artigo de pesquisa

Antonio Carlos Lessa

Universidade de Brasília

ORCID [0000-0001-8593-8708](https://orcid.org/0000-0001-8593-8708)

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E INTELIGÊNCIA DE ESTADO: DESAFIOS PARA UMA AGENDA CRÍTICA DE PESQUISA

<https://doi.org/10.58960/rbi.2026.21.276>

Lessa, Antonio Carlos. 2025. "Política Externa Brasileira e Inteligência de Estado: Desafios para uma Agenda Crítica de Pesquisa," *Revista Brasileira de Inteligência* (ABIN) 21: e2026.21.276.
<https://doi.org/10.58960/rbi.2026.21.276>.

Recebido em 08/05/2025
Aprovado em 16/05/2025
Publicado em 23/02/2026

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E INTELIGÊNCIA DE ESTADO: DESAFIOS PARA UMA AGENDA CRÍTICA DE PESQUISA

RESUMO

Este artigo analisa a relação entre a Política Externa Brasileira e as atividades de Inteligência de Estado sob a perspectiva da integração de políticas. Trata-se de um estudo conceitual de caráter analítico-interpretativo cujo objetivo é organizar categorias analíticas, explicitar dilemas institucionais e propor uma agenda de pesquisa. Diante da crescente interdependência internacional, argumenta-se que a articulação entre diplomacia e Inteligência representa um desafio estratégico para o Brasil. A análise considera a desejabilidade, a factibilidade e os limites dessa integração, destacando entraves institucionais, culturais e operacionais. O estágio atual é caracterizado como limitado ou administrativo, com baixa coordenação e escassa *accountability*. Com base nesse diagnóstico, propõe-se uma agenda de pesquisa crítica e interdisciplinar, organizada em quatro eixos: diagnóstico, dinâmica política, desenho institucional e impacto na efetividade da ação externa.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Inteligência; pesquisa crítica; agenda de pesquisa.

BRAZILIAN FOREIGN POLICY AND STATE INTELLIGENCE: CHALLENGES FOR A CRITICAL RESEARCH AGENDA

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between Brazilian foreign policy and State Intelligence activities through the lens of policy integration. It is a conceptual study of an analytical–interpretive nature aimed at organizing analytical categories, identifying institutional dilemmas, and structuring future research. In light of growing international interdependence, the article argues that the articulation between diplomacy and Intelligence constitutes a strategic challenge for Brazil. The analysis examines the desirability, feasibility, and limits of such integration, highlighting institutional, cultural, and operational constraints. The current stage is characterized as limited or administrative marked by low levels of coordination and weak accountability. Based on this diagnosis, the article proposes a critical and interdisciplinary research agenda, structured around four axes: diagnostic assessment, political dynamics, institutional design, and the impact on the effectiveness of foreign policy.

Keywords: *Brazilian foreign policy; intelligence; critical research; research agenda*

POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA E INTELIGENCIA ESTATAL: RETOS PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN CRÍTICA

RESUMEN

Este artículo analiza la relación entre la política exterior brasileña y las actividades de Inteligencia Estatal desde la perspectiva de la integración de políticas. Se trata de un estudio conceptual de naturaleza analítico-interpretativa cuyo objetivo es organizar categorías analíticas, identificar dilemas institucionales y estructurar futuras investigaciones. A la luz de la creciente interdependencia internacional, el artículo sostiene que la articulación entre la diplomacia y la Inteligencia constituye un reto estratégico para Brasil. El análisis examina la conveniencia, la viabilidad y los límites de dicha integración, destacando las limitaciones institucionales, culturales y operativas. La etapa actual se caracteriza por ser limitada o administrativa, marcada por bajos niveles de coordinación y una débil rendición de cuentas. Basándose en este diagnóstico, el artículo propone una agenda de investigación crítica e interdisciplinaria, estructurada en torno a cuatro ejes: evaluación diagnóstica, dinámica política, diseño institucional e impacto en la eficacia de la política exterior.

Palabras clave: *Política exterior brasileña; inteligencia; investigación crítica; agenda de investigación.*

Introdução

A formulação e a implementação da política externa de um Estado soberano, inserido em um cenário internacional crescentemente complexo e volátil, demandam um robusto e sofisticado alicerce informativo e analítico. Neste contexto, a atividade de inteligência de Estado emerge como um instrumento potencialmente crucial, capaz de prover aos tomadores de decisão os subsídios necessários para a navegação estratégica em um ambiente global marcado por incertezas, competição acirrada e interdependências multifacetadas.

A informação estratégica qualificada, resultante de um ciclo de inteligência eficiente e bem orientado, não apenas ilumina os desafios e as oportunidades que se apresentam no horizonte internacional, mas também capacita o Estado a antecipar ameaças, identificar vulnerabilidades de atores e sistemas, e otimizar a alocação de seus recursos em prol da consecução dos objetivos de sua política externa.

Para o Brasil, cujas aspirações internacionais e responsabilidades regionais e globais têm historicamente oscilado, mas que consistentemente busca um papel de destaque, a capacidade de integrar eficazmente os insumos da inteligência de Estado ao processo de formulação e execução de sua diplomacia afigura-se como um imperativo. Tal integração é vital para a projeção de seus interesses e a defesa de seus valores no sistema internacional contemporâneo. No entanto, a instituição central da política externa brasileira, o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), possui uma trajetória singular, marcada por uma forte cultura institucional e uma tradicional busca por autonomia, o que adiciona camadas de complexidade a qualquer esforço de integração interburocrática (Farias e Lessa 2023).

A literatura especializada sobre a Política Externa Brasileira tem indicado que o padrão historicamente associado ao insulamento burocrático e à busca por autonomia do Itamaraty não permaneceu inalterado ao longo do tempo. Estudos publicados em periódicos com avaliação por pares apontam para processos graduais de abertura, coordenação interministerial e pluralização do processo decisório, ainda que marcados por tensões persistentes e assimetrias institucionais relevantes (Faria 2012; Farias e Ramanzini Júnior 2015). Reconhecer essa trajetória é fundamental para delimitar o alcance da crítica aqui desenvolvida, que não incide sobre a atuação diplomática em sentido amplo, mas sobre os desafios contemporâneos de coordenação, integração interburocrática e accountability em um ambiente decisório crescentemente complexo e fragmentado.

A intersecção entre estes dois domínios – a política externa e a inteligência de Estado – constitui, portanto, um campo de estudo de alta relevância. Contudo, permanece ainda insuficientemente explorado na literatura acadêmica brasileira sob perspectivas teóricas que abordem especificamente os desafios e as dinâmicas da integração entre diferentes setores de políticas públicas.

Este artigo propõe-se a examinar a complexa relação entre a Política Externa Brasileira e as atividades de inteligência de Estado através da lente analítica da “integração de políticas” (*policy integration*). Este conceito, que tem ganhado proeminência nos estudos de políticas públicas e administração pública, refere-se fundamentalmente aos processos e mecanismos pelos quais diferentes setores de políticas públicas são trazidos a um estado de maior coerência e coordenação. O objetivo é a otimização de resultados e a abordagem de problemas complexos que transcendem as fronteiras organizacionais tradicionais (Underdal 1980; Candel e Biesbroek 2016).

Além disso, a literatura tem demonstrado que os limites à coordenação e à integração de políticas na política externa brasileira não podem ser atribuídos exclusivamente às características organizacionais do Itamaraty. Processos de presidencialização, pluralização de atores e crescente politização da política externa reconfiguraram os padrões decisórios, introduzindo novas dinâmicas de competição interburocrática e fragmentação institucional (Cason e Power 2009; Saraiva 2022). Nesse contexto, dificuldades de integração entre política externa e inteligência devem ser compreendidas como resultado de arranjos decisórios mais amplos, nos quais múltiplos atores disputam autoridade, recursos e influência, e não apenas como expressão de uma lógica corporativa da chancelaria (Casarões e Farias 2021).

As contribuições de Jeroen J. L. Candel (2021), em particular seu exame sobre a “conveniência da integração de políticas” (*expediency of policy integration*), que pondera a desejabilidade e a factibilidade de tais processos integrativos, oferecem um arcabouço teórico-conceitual particularmente fértil. Este referencial permite analisar os desafios e as potencialidades da articulação entre a política externa e a inteligência no contexto brasileiro, um país cuja diplomacia, apesar de sua reconhecida capacidade, tem sido descrita como lenta em atualizar seus métodos de trabalho e estrutura de governança frente às transformações globais. Candel (2021) argumenta que, apesar do apelo intuitivo pela integração, sua busca nem sempre é oportuna, pois acarreta custos e armadilhas significativas, tornando crucial uma reflexão crítica sobre quando e como promovê-la.

A necessidade de uma agenda de pesquisa atualizada e criticamente orientada sobre a integração entre Política Externa Brasileira e inteligência de Estado justifica-se pela relativa escassez de estudos no Brasil que abordem esta temática de forma sistemática e à luz do referencial teórico da integração de políticas. Embora existam trabalhos relevantes sobre a história da inteligência no Brasil ou análises pontuais sobre a relação entre política externa e informação – incluindo as atividades históricas do próprio Itamaraty que tangenciaram a inteligência –, percebe-se uma lacuna no que tange a investigações que explorem profundamente as dinâmicas, os obstáculos (muitos deles enraizados na cultura institucional e na busca por autonomia, como apontado por Farias e Lessa (2023) para o caso do Itamaraty) e as condições para uma efetiva integração entre esses dois domínios governamentais, especialmente em um sentido prospectivo e propositivo. A literatura internacional sobre integração de políticas tem se avolumado (Tosun e Lang 2017), e sua aplicação ao nexo específico entre política externa e inteligência pode descortinar novas compreensões e caminhos para o aprimoramento da capacidade estatal brasileira.

Diante deste panorama, o problema de pesquisa estruturante que orienta este artigo pode ser assim formulado: Considerando os desafios da Política Externa Brasileira contemporânea, sua complexa trajetória institucional e a crescente demanda por subsídios estratégicos, como a integração de políticas (*policy integration*) entre a atividade de inteligência de Estado e a Política Externa Brasileira pode ser compreendida em termos de sua desejabilidade, factibilidade e efetividade no contexto brasileiro, e quais são as linhas mestras para uma agenda de pesquisa que avance o conhecimento crítico e propositivo sobre esta relação?

Para responder a esta questão central, o presente artigo estabelece como objetivos principais: (i) analisar a interação entre a Política Externa Brasileira e a inteligência de Estado sob a ótica do referencial da integração de políticas, com especial atenção às dimensões da desejabilidade e factibilidade dessa integração no cenário nacional; (ii) identificar os principais desafios institucionais, normativos e operacionais que se interpõem a uma maior integração entre esses domínios no Brasil; e (iii) propor uma agenda de pesquisa contemporânea e crítica, teoricamente embasada, que possa orientar futuros estudos e fomentar o debate qualificado sobre o tema.

Este trabalho não se propõe a ser um estudo histórico exaustivo da diplomacia ou da inteligência brasileiras, mas uma análise propositiva. Volta-se à compreensão dos desafios atuais e das potencialidades futuras da integração entre inteligência estratégica e política externa no contexto brasileiro, dialo-

gando com a produção científica internacional e as especificidades nacionais, incluindo a rica tradição e os dilemas contemporâneos do Itamaraty.

Uma análise equilibrada da integração entre Política Externa Brasileira e inteligência de Estado exige igualmente o reconhecimento de desafios institucionais associados aos próprios órgãos de inteligência. A literatura sobre governança democrática e inteligência tem apontado riscos recorrentes relacionados à politização, à opacidade decisória e às tensões entre sigilo, coordenação interinstitucional e controle democrático. Esses fatores condicionam a qualidade da articulação com a política externa e podem contribuir tanto para dinâmicas de securitização excessiva quanto para déficits de accountability. Assim, os obstáculos à integração não decorrem exclusivamente da atuação da chancelaria, mas resultam de incentivos, assimetrias informacionais e constrangimentos institucionais presentes em ambos os domínios.

Para alcançar tais objetivos, o artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, a segunda seção apresentará o arcabouço conceitual que combina a teoria da integração de políticas com aportes da Análise de Política Externa, dos Estudos Estratégicos e de Inteligência, e da Teoria das Políticas Públicas. A terceira seção aplicará este referencial ao contexto brasileiro, analisando a desejabilidade e a factibilidade da integração entre inteligência de Estado e Política Externa Brasileira. A quarta seção aprofundará a discussão sobre os desafios institucionais, normativos e operacionais que obstaculizam uma integração mais efetiva. Com base nas reflexões precedentes, a quinta seção proporá uma agenda de pesquisa detalhada. Por fim, as conclusões retomarão os principais argumentos, reafirmando a relevância da agenda proposta e as implicações do estudo.

Do ponto de vista analítico e metodológico, este artigo insere-se no campo dos estudos conceituais de caráter analítico-interpretativo, orientados por problemas (*problem-driven research*). Parte-se do pressuposto de que a interface entre Política Externa Brasileira e inteligência de Estado constitui um problema ainda insuficientemente estruturado na literatura, cuja compreensão demanda, antes da testagem de hipóteses ou da produção de evidências empíricas inéditas, um esforço sistemático de clarificação conceitual, organização analítica e identificação de dilemas institucionais. Nesse sentido, o trabalho privilegia a construção de categorias analíticas e a proposição de uma agenda de pesquisa como resultados substantivos da investigação.

Definir o problema como método: desenho analítico-interpretativo da pesquisa

Este artigo adota uma abordagem qualitativa de caráter analítico-interpretativo, orientada por problemas (problem-driven research) e voltada à construção conceitual e à organização de uma agenda de pesquisa. A escolha dessa estratégia metodológica decorre diretamente da natureza do objeto investigado — a interface entre Política Externa Brasileira e inteligência de Estado —, que se apresenta como um problema analítico ainda insuficientemente estruturado na literatura, marcado por elevada complexidade institucional, transversalidade setorial e sensibilidade política. Em contextos dessa natureza, nos quais categorias analíticas são disputadas, fronteiras institucionais são sobrepostas e evidências empíricas primárias são frequentemente de acesso restrito, estudos conceituais e diagnósticos desempenham papel central na consolidação de campos de investigação, precedendo e orientando pesquisas empíricas subseqüentes (Abbott 2004; Gerring 2018).

A legitimidade científica desse tipo de abordagem é amplamente reconhecida na literatura contemporânea de Políticas Públicas, Ciência Política e Relações Internacionais. Trabalhos voltados à integração de políticas demonstram que, diante de problemas intersetoriais e transversais — como coordenação governamental, coerência decisória e governança multinível —, análises conceituais orientadas à definição de categorias, mecanismos e dilemas institucionais constituem contribuições substantivas em si mesmas, e não meras etapas preliminares da investigação empírica (Tosun e Lang 2017). Em particular, Cejudo e Trein (2023) argumentam que a integração de políticas deve ser compreendida como um processo eminentemente político, atravessado por disputas de poder, assimetrias organizacionais e escolhas estratégicas, o que torna indispensável um esforço analítico prévio de estruturação do problema antes da avaliação empírica de seus resultados.

No campo da análise de políticas públicas, a centralidade do diagnóstico e da definição do problema como componentes constitutivos da pesquisa analítica tem sido reiteradamente enfatizada. Howlett, Mukherjee e Rayner (2023) sustentam que a formulação inadequada do problema compromete não apenas o desenho e a implementação de políticas públicas, mas também a própria produção de conhecimento científico relevante, ao condicionar os instrumentos analíticos mobilizados e os tipos de evidência considerados pertinentes. Nesse sentido, estudos orientados à problematização conceitual e à construção de quadros analíticos são particularmente indicados quando se busca compreender arranjos institucionais complexos e pouco

estabilizados, como é o caso da articulação entre diplomacia e inteligência no contexto brasileiro.

Na Ciência Política e nas Relações Internacionais, análises de natureza semelhante têm desempenhado papel decisivo na redefinição de agendas de pesquisa e na organização de campos analíticos fragmentados. A proposta de “ecletismo analítico” desenvolvida por Sil e Katzenstein (2010) legitima abordagens que combinam diferentes tradições teóricas com o objetivo de estruturar problemas complexos, sem a pretensão imediata de testagem causal estrita. De modo análogo, estudos que se tornaram referências canônicas por sua capacidade de redefinir campos analíticos — como o trabalho de Hall (1993) sobre paradigmas de políticas públicas e aprendizagem social — ilustram como análises conceituais e interpretativas podem reorganizar os termos do debate acadêmico e orientar investigações empíricas subsequentes.

É nesse horizonte que o presente artigo se insere. A opção metodológica adotada parte do reconhecimento de que a relação entre Política Externa Brasileira e Inteligência de Estado não constitui apenas um objeto empírico pouco explorado, mas um problema analítico cuja própria definição permanece em disputa. Assim, o trabalho privilegia a construção de categorias analíticas, a explicitação de dilemas institucionais e a identificação de tensões estruturais como resultados substantivos da investigação, entendendo a proposição de uma agenda de pesquisa como uma contribuição científica central (Gerring 2018).

Do ponto de vista metodológico mais amplo, essa estratégia encontra sólido respaldo na literatura contemporânea sobre metodologia das ciências sociais. Gerring (2018) argumenta que a análise conceitual, a clarificação de categorias e a delimitação de escopos analíticos são tarefas centrais da investigação científica, especialmente em campos nos quais conceitos são empregados de forma ambígua, sobreposta ou normativamente carregada. Para o autor, estudos cujo principal produto é a organização conceitual e a definição de agendas de pesquisa devem ser compreendidos como contribuições científicas plenas, e não como substitutos imperfeitos de pesquisas empíricas causais.

De forma complementar, Abbott (2004) enfatiza o papel das heurísticas, do mapeamento analítico e da reconfiguração de problemas como práticas metodológicas fundamentais nas ciências sociais. Segundo o autor, a descoberta científica frequentemente ocorre por meio da reorganização de elementos já conhecidos, da identificação de conexões negligenciadas e da formulação de

novas arquiteturas analíticas. Essa perspectiva é particularmente pertinente para pesquisas que lidam com interfaces institucionais complexas e campos híbridos, nos quais a acumulação empírica isolada é insuficiente para gerar compreensão analítica sem um esforço sistemático de estruturação conceitual (Abbott 2004).

A orientação *problem-driven* do presente estudo também dialoga com a tradição da pesquisa fronética desenvolvida por Flyvbjerg (2001). Nessa abordagem, a relevância substantiva e institucional do problema orienta a escolha dos métodos e dos objetivos da investigação, deslocando o foco da busca por generalizações abstratas para a produção de conhecimento contextualmente situado, analiticamente rigoroso e politicamente informado. Trabalhos posteriores consolidaram esse programa metodológico ao demonstrar que pesquisas orientadas por problemas reais podem produzir conhecimento cientificamente robusto e socialmente relevante, mesmo quando não se apoiam em estratégias de testagem causal estrita (Flyvbjerg *et al.* 2012).

No plano epistemológico, o artigo ancora-se ainda na tradição da pesquisa interpretativa em Ciência Política e Políticas Públicas. Conforme argumentam Yanow e Schwartz-Shea (2014), abordagens interpretativas são especialmente indicadas quando o objetivo da pesquisa é compreender significados institucionais, práticas organizacionais e construções discursivas que não podem ser adequadamente capturadas por métodos positivistas. A consolidação dessa tradição pode ser observada em trabalhos recentes que sistematizam critérios de rigor, reflexividade e consistência analítica próprios da pesquisa interpretativa (Schwartz-Shea e Yanow 2020).

Nesse sentido, o rigor metodológico do presente estudo é assegurado por um conjunto explícito de critérios analíticos. Em primeiro lugar, pela coerência interna do arcabouço teórico mobilizado, garantindo consistência entre o referencial da integração de políticas, as categorias analíticas construídas e as interpretações produzidas. Em segundo lugar, pela transparência analítica, explicitando-se as escolhas conceituais, o escopo da investigação e os limites da abordagem adotada. Em terceiro lugar, pela ancoragem teórica e institucional, assegurando que as interpretações estejam sistematicamente conectadas à literatura especializada e às especificidades históricas e organizacionais do caso brasileiro. Por fim, pela reflexividade analítica, reconhecendo-se os limites do conhecimento produzido e evitando generalizações indevidas (Yanow e Schwartz-Shea 2014; Schwartz-Shea e Yanow 2020).

À luz desses referenciais, o presente artigo combina três procedimentos

metodológicos centrais. Primeiramente, realiza-se uma revisão crítica da literatura especializada, abrangendo contribuições da Análise de Política Externa, dos Estudos de Inteligência e da Teoria das Políticas Públicas, com ênfase nos debates sobre integração de políticas. Essa revisão não possui caráter exaustivo ou sistemático no sentido estrito, mas orienta-se pela seleção analítica de obras capazes de iluminar os principais dilemas conceituais, institucionais e políticos relacionados ao objeto de estudo (Tosun e Lang 2017; Cejudo e Trein 2023).

Em segundo lugar, o artigo emprega a aplicação analítica do referencial da integração de políticas (*policy integration*) ao caso brasileiro. Esse procedimento consiste na mobilização de categorias teóricas — como desejabilidade, factibilidade, capacidade integrativa e tipologias de integração — para interpretar a relação entre Política Externa Brasileira e inteligência de Estado. Tal aplicação não visa à generalização empírica ou à testagem causal, mas à construção de um quadro analítico capaz de organizar o debate, identificar padrões recorrentes e explicitar tensões estruturais que condicionam a ação estatal (Howlett *et al.* 2023).

Em terceiro lugar, o estudo recorre à ancoragem institucional e histórica do caso brasileiro, utilizando informações normativas, documentais e analíticas sobre a trajetória do Itamaraty, do Sistema Brasileiro de Inteligência e dos mecanismos de coordenação e controle democrático. Essa ancoragem permite contextualizar o debate conceitual, evitando abstrações excessivas e assegurando sensibilidade às especificidades institucionais nacionais, em consonância com práticas recomendadas pela literatura metodológica interpretativa (Flyvbjerg 2001; Yanow e Schwartz-Shea 2014).

O principal resultado metodológico do artigo é a proposição de uma agenda de pesquisa estruturada, organizada em eixos analíticos. Essa agenda constitui um produto substantivo da investigação, ao sistematizar lacunas, formular questões de pesquisa e indicar caminhos teóricos e empíricos para estudos futuros. Assim, a contribuição do trabalho reside menos na produção de evidências empíricas inéditas e mais na clarificação conceitual, na organização analítica do campo e na orientação de pesquisas subsequentes, em consonância com práticas consolidadas na literatura metodológica contemporânea (Abbott 2004; Flyvbjerg *et al.* 2012; Gerring 2018).

Decifrando o nexa Política Externa-Inteligência: um mosaico teórico

A análise da complexa e multifacetada relação entre a Política Externa Brasileira e as atividades de inteligência de Estado, sob a perspectiva da “integração de políticas” (*policy integration*), convoca um diálogo interdisciplinar aprofundado. Este diálogo é essencial para construir um alicerce conceitual robusto, capaz de sustentar uma investigação crítica e propositiva. Esta seção explora os aportes da Teoria da Integração de Políticas, articulando-os com contribuições da Análise de Política Externa, dos Estudos Estratégicos e de Inteligência, e da Teoria das Políticas Públicas, buscando sinergias e tensões conceituais pertinentes ao objeto em análise, agora enriquecida por uma compreensão mais profunda da trajetória e cultura institucional do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty).

A Teoria da Integração de Políticas oferece o principal veio analítico para este estudo. Diante da crescente complexidade dos problemas públicos que transcendem as fronteiras setoriais, a integração de políticas é concebida como um esforço deliberado para promover maior alinhamento e coerência entre distintas áreas governamentais, visando otimizar a ação estatal (Underdal 1980; Repetto 2003). Trata-se de um processo dinâmico e multifacetado, não um estado finalístico, que pode ser examinado através de dimensões chave. Estas incluem a estrutura da política (*policy frame*), que se refere à existência de uma interpretação compartilhada sobre a natureza intersetorial de um problema (Peters 2005); o envolvimento do subsistema (*subsystem involvement*), analisando a extensão da participação e interação dos diversos atores e instituições setoriais; os objetivos da política (*policy goals*), que considera o grau em que a questão transversal é incorporada nas metas das políticas setoriais; e os instrumentos de política (*policy instruments*), avaliando como as ferramentas de cada setor são adaptadas para fins comuns (Candel e Biesbroek 2016).

A busca pela integração, contudo, não é um imperativo absoluto. Jeroen J. L. Candel (2021) enfatiza a necessidade de ponderar a “conveniência” (*expediency*) de tais esforços, um cálculo que envolve a desejabilidade e a factibilidade. A desejabilidade confronta os benefícios potenciais – como maior efetividade na resolução de problemas (Briassoulis 2004) – com os custos e riscos, como a integração meramente simbólica (Candel 2017) ou *trade-offs* com outras prioridades (Underdal 1980). A factibilidade é determinada pela capacidade integrativa (Wu *et al.* 2018) e pela liderança (Crosby e Bryson 2010), podendo resultar em integrações limitadas, administrativas, simbólicas ou plenas (Candel 2021). Fundamentalmente, a integração é um

processo inerentemente político (Peters 2015; Cejudo e Trein 2023), envolvendo negociações e disputas de poder (Kingdon 2011).

Para iluminar o nexos específico entre política externa e inteligência, a Análise de Política Externa (APE) oferece conceitos valiosos. Modelos de processo decisório, como o racional, o organizacional e o da política burocrática (Allison e Zelikow 1999), ajudam a desvendar como as informações de inteligência são processadas no âmbito do Estado. O papel das burocracias é central, e no caso brasileiro, o Itamaraty apresenta uma trajetória institucional singular e de grande relevância. Como detalhado por Farias e Lessa (2023), o Itamaraty herdou uma estrutura burocrática e rotinas diplomáticas estabelecidas desde o período da transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808, consolidando-se ao longo do tempo como uma instituição de elite, com um forte *esprit de corps*.

Aspectos como a progressiva profissionalização do corpo diplomático através de concursos rigorosos, culminando na criação do Instituto Rio Branco em 1945, e a cultura organizacional de se perceber como guardião dos “interesses nacionais permanentes” e de atuar com um certo distanciamento da política partidária doméstica, são informações cruciais para caracterizar um dos principais atores em qualquer processo de integração que envolva a política externa (Farias e Lessa 2023). A histórica centralização decisória no Itamaraty, também apontada por Farias e Lessa, embora possa ter garantido coesão em certos períodos, pode igualmente se configurar como um desafio para modelos de integração mais horizontais e participativos com outras agências, como as de inteligência.

Ainda no âmbito da APE, a discussão sobre o papel da informação é vital. A qualidade das decisões em política externa depende da qualidade das informações disponíveis (Jervis 1976). Nesse sentido, a menção de Farias e Lessa (2023) ao envolvimento histórico do Itamaraty em atividades que hoje seriam claramente identificadas como de inteligência – incluindo a coleta de informações e até mesmo a espionagem sobre exilados brasileiros durante o regime militar – é particularmente ilustrativa. Este histórico não apenas demonstra uma certa fluidez e sobreposição de funções entre diplomacia e inteligência em determinados contextos, mas também levanta importantes questões éticas e de accountability que são pertinentes para a discussão da integração contemporânea.

Os Estudos Estratégicos e de Inteligência fornecem o arcabouço para compreender a natureza da inteligência de Estado. A inteligência estratégica é

o conhecimento analisado sobre atores e fatores que afetam os interesses nacionais (Lowenthal 2017). O ciclo de inteligência descreve o fluxo ideal de transformação de dados brutos em conhecimento útil (Richelson 2012). A experiência histórica do Itamaraty com atividades de inteligência, conforme relatado por Farias e Lessa (2023), pode servir como um ponto de partida para discutir a evolução da concepção e da prática da “inteligência estratégica” no Brasil, especialmente no que tange ao apoio à política externa. Permite questionar como a relação entre produtores e consumidores de informação e inteligência se configurou dentro do próprio Itamaraty em diferentes períodos e como essas experiências passadas podem influenciar a percepção e a disposição da diplomacia brasileira em relação à comunidade de inteligência formalmente constituída hoje.

A relação entre produtores (comunidade de inteligência) e consumidores (decisores de política externa) é um ponto crítico (Wirtz 2007). A cooperação interagências é necessária, mas enfrenta barreiras organizacionais e culturais (Johnson e Wirtz 2004), e a accountability dos serviços de inteligência em regimes democráticos é um tema central (Bruneau e Matei 2012; Gill e Phythian 2018).

A Teoria das Políticas Públicas permite enquadrar tanto a política externa quanto a inteligência como políticas setoriais, com seus ciclos de formulação, implementação e avaliação (Howlett *et al.* 2009). Desafios de coordenação são inerentes, e a integração surge como estratégia para mitigar a fragmentação (Peters 2015).

Articular criticamente esses campos é essencial. A Teoria da Integração de Políticas provê a estrutura central. A APE, enriquecida pela análise histórica e institucional do Itamaraty (Farias e Lessa 2023), contextualiza a integração no processo decisório da diplomacia brasileira. Os Estudos Estratégicos e de Inteligência detalham as especificidades da produção e uso da inteligência, inclusive à luz das experiências passadas do próprio Itamaraty. A Teoria das Políticas Públicas oferece uma visão macro dos desafios de coordenação.

Sinergias surgem na valorização da informação e na necessidade de coordenação. Tensões também são evidentes: a cultura de sigilo da inteligência pode colidir com a necessidade de maior abertura; a tradicional autonomia e a cultura centralizadora do Itamaraty (Farias e Lessa 2023) podem gerar resistências. A “política da integração” se manifestará nas disputas por recursos e influência. Este arcabouço integrado e informado historicamente pavimenta o caminho para uma análise nuançada dos desafios e potencialidades da

integração Política Externa Brasileira- Inteligência.

A integração de políticas entre Inteligência de Estado e Política Externa Brasileira: uma análise aplicada

A aplicação sistemática do referencial da “integração de políticas”, com particular atenção às contribuições de Jeroen Candel e outros teóricos do campo, ao complexo contexto brasileiro da relação entre a atividade de inteligência de Estado e a formulação e execução da Política Externa Brasileira permite descortinar dinâmicas intrincadas, desafios persistentes e potencialidades ainda não plenamente exploradas. Esta seção dedica-se a realizar tal análise, examinando a desejabilidade e a factibilidade dessa integração, caracterizando seu estado atual e discutindo a inerente “política da integração” neste específico e sensível nexos governamental no Brasil.

A desejabilidade de uma maior e mais eficaz integração entre a inteligência de Estado e a Política Externa Brasileira afigura-se considerável quando se ponderam os benefícios estratégicos potenciais. Em um cenário internacional cada vez mais volátil, multifacetado e competitivo, a capacidade de antecipar ameaças, identificar oportunidades com acuidade e compreender as intenções e capacidades de outros atores é um ativo crucial para a eficácia da ação externa de qualquer nação (Lowenthal 2017).

Para o Brasil, uma integração aprimorada poderia prover ao Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e aos demais formuladores de política externa subsídios estratégicos mais robustos, tempestivos e customizados. Isso qualificaria o processo decisório e fortaleceria a posição do Brasil em negociações internacionais, na defesa de seus interesses econômicos e de segurança, e na projeção de sua influência regional e global. A própria Política Nacional de Inteligência (PNI) brasileira, mesmo em suas formulações anteriores ao recente Decreto Nº 11.693/2023, já reconhecia a importância do assessoramento qualificado para o gerenciamento adequado de crises e o conhecimento de ameaças e vulnerabilidades aos interesses nacionais no exterior.

A superação da tradicional clivagem, ou mesmo de um eventual distanciamento operacional, entre “produtores” (comunidade de inteligência, notadamente a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN) e “consumidores” (diplomatas e outros decisores) de inteligência, através de mecanismos de integração bem desenhados, tenderia a alinhar melhor as prioridades de coleta e análise com as demandas efetivas da política externa. Isso evitaria o desperdício de recur-

recursos escassos e a produção de inteligência de pouca relevância ou utilidade prática para a diplomacia (Wirtz 2007). Adicionalmente, uma inteligência mais integrada à política externa poderia contribuir para a formulação de estratégias de longo prazo mais consistentes e para uma melhor coordenação interagências em temas que exigem a convergência de esforços diplomáticos, de inteligência, de defesa e de outras áreas setoriais, como o combate a ilícitos transnacionais ou a proteção de infraestruturas críticas nacionais localizadas no exterior.

Contudo, a desejabilidade não obscurece a existência de custos e riscos potenciais que devem ser seriamente considerados (Candel 2021). Um dos principais receios, recorrente na literatura internacional e particularmente sensível no contexto brasileiro, reside na politização da inteligência. Uma ânsia excessiva por integração, ou uma subordinação indevida da atividade de inteligência aos ditames conjunturais da política externa, poderia levar à produção de análises enviesadas, destinadas a corroborar posições políticas preexistentes, minando a objetividade, a credibilidade e, em última instância, a utilidade da própria inteligência (Jervis 1976).

Outro risco a ser ponderado envolve a “diplomática” excessiva da inteligência, onde as necessidades de obtenção de informações sensíveis sobre outros Estados, mesmo aqueles considerados parceiros, poderiam ser preteridas em função de considerações de conveniência diplomática ou do receio de gerar crises bilaterais. Inversamente, existe o perigo da “securitização” da política externa, onde uma ênfase desproporcional em ameaças e riscos, alimentada por uma inteligência hiperativa ou com agenda própria, poderia restringir o escopo, a flexibilidade e o tradicional caráter multilateralista e dialogante da ação diplomática brasileira (Stempel 2010). A burocratização dos fluxos de informação e dos processos decisórios, decorrente de novos arranjos integrativos mal concebidos ou excessivamente complexos, também pode gerar lentidão e perda de oportunidade, se não for adequadamente desenhada e continuamente avaliada.

A *factibilidade* da integração no Brasil, analisada à luz da heurística da capacidade integrativa e da liderança (Candel 2021), revela um quadro de desafios estruturais e progressos ainda incipientes, apesar de um arcabouço normativo que aponta para essa direção.

A capacidade integrativa do Estado brasileiro para articular inteligência e política externa apresenta elementos formais importantes, mas também lacunas substantivas significativas. Institucionalmente, o Sistema Brasileiro de

Inteligência (SISBIN), recentemente redefinido pelo Decreto Nº 11.693/2023, e a própria Política Nacional de Inteligência (PNI) preveem a necessidade de uma atuação integrada e coordenada. A inclusão formal da Secretaria-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores como órgão permanente do SISBIN (Brasil 2023) é um passo nessa direção. No entanto, a fragmentação histórica e a cultura de silos ainda são características marcantes, com diferentes agências (civis e militares) operando com graus variáveis de coordenação e, por vezes, com agendas concorrentes (Cepik 2021).

A cultura organizacional do Itamaraty, com seu ethos diplomático tradicional, seus mecanismos próprios de coleta e análise de informações político-diplomáticas, e uma história de notável autonomia e centralização decisória (Farias e Lessa 2023), nem sempre se coaduna facilmente com a cultura e os métodos da atividade de inteligência. Farias e Lessa (2023) apontam para os “padrões históricos de centralização excessiva, a resistência a mudanças, a crença na própria proeminência na definição dos interesses nacionais” e a “lenta atualização de seus métodos de trabalho, estrutura de governança e missão” como elementos cruciais da cultura do Itamaraty que podem funcionar como barreiras à integração com outras estruturas estatais. Essa “lenta atualização” é um argumento central para discutir os limites da capacidade integrativa não apenas do Itamaraty, mas do Estado brasileiro como um todo, quando se trata de promover sinergias entre diferentes áreas de política. A dificuldade da instituição em lidar com as demandas por transparência e com o impacto das novas tecnologias de comunicação (Farias e Lessa 2023) também reflete desafios para uma integração que, no século XXI, depende crucialmente de fluxos de informação ágeis e seguros.

A escassez de recursos (humanos com perfil e formação adequados para transitar entre os dois mundos, tecnológicos para o compartilhamento e análise conjunta de informações, e orçamentários) dedicados especificamente à interface entre inteligência e política externa, bem como a necessidade de maior capacitação cruzada de diplomatas e profissionais de inteligência, são fatores que continuam a limitar a capacidade integrativa substantiva do Brasil (ABIN 2024).

No que tange à liderança política e burocrática para promover tal integração, o cenário brasileiro tem sido historicamente variável e, por vezes, ambíguo. A ausência de uma demanda consistente, clara e estrategicamente orientada por parte dos mais altos escalões governamentais por produtos de inteligência que sejam genuinamente integrados e diretamente relevantes para a política externa pode desestimular esforços de coordenação mais profundos.

A liderança burocrática, tanto no Itamaraty quanto na ABIN e no GSI, desempenha um papel crucial, mas pode enfrentar resistências internas, priorizar outras agendas institucionais, ou carecer do respaldo político necessário para implementar mudanças significativas. Iniciativas de integração, como observa Candel (2021) em contextos gerais, muitas vezes dependem mais de vontades individuais e relações interpessoais do que de um impulso institucionalizado e sustentado por uma liderança estratégica clara e comprometida com os benefícios de longo prazo dessa articulação.

Com base nesta análise de desejabilidade e factibilidade, o estado atual da integração entre inteligência de Estado e Política Externa Brasileira tende a se situar predominantemente entre o limitado e o administrativo. Há traços de integração simbólica, manifestos em discursos e documentos normativos que advogam a coordenação, mas elementos de uma integração plena permanecem incipientes ou restritos a nichos temáticos ou conjunturais específicos (Candel 2021). A estrutura da política (*policy frame*) que reconhece a necessidade de integração existe formalmente, mas sua internalização e tradução em práticas consistentes parecem parciais. O envolvimento do subsistema (*subsystem involvement*), embora teoricamente ampliado pela nova configuração do SISBIN, muitas vezes opera de forma compartimentada. Os objetivos da política (*policy goals*) da inteligência e da política externa nem sempre estão explicitamente alinhados ou traduzidos em estratégias conjuntas. Quanto aos instrumentos de política (*policy instruments*), faltam mecanismos procedimentais robustos e sistemáticos de coordenação estratégica e operacional em nível de sistema.

Finalmente, a “política da integração de políticas” neste nexos no Brasil é moldada por uma constelação de atores com interesses, culturas e recursos de poder distintos. O Itamaraty, com sua longa tradição de autonomia e expertise, é um ator central. Farias e Lessa (2023) fornecem um rico material sobre as estratégias históricas do Itamaraty para manter sua autonomia e legitimidade, incluindo o esforço de “despolitizar” a política externa, e sobre os desafios recentes impostos pela polarização política interna e pela maior exposição pública, que afetam seus interesses, estratégias e vulnerabilidades no processo de integração.

A ABIN, como órgão central do SISBIN, busca afirmar seu papel, mas enfrenta desafios de consolidação institucional e de construção de confiança. As inteligências setoriais (militares, policiais) também possuem seus próprios interesses. A Presidência da República e seus órgãos de assessoramento direto, como o GSI, são atores cruciais na promoção ou no freio da inte-

gração. O Congresso Nacional, através da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência, exerce um papel de supervisão. A discussão de Farias e Lessa (2023) sobre o “declínio de status” do Itamaraty e a “invasão de competências” por outras agências (como a criação de adidos agrícolas, de inteligência e econômicos de outros ministérios em embaixadas) ilustra vividamente as dinâmicas de poder e a reconfiguração do envolvimento de subsistemas, elementos centrais para a teoria da integração de políticas. Conflitos de jurisdição, disputas por recursos, diferentes percepções sobre riscos e oportunidades, e a própria dinâmica político-partidária são elementos que moldam continuamente a difícil equação da integração. Superar a fragmentação requer não apenas aprimoramentos técnicos, mas sobretudo vontade política, liderança estratégica e a construção de uma cultura de cooperação.

Desafios institucionais, normativos e operacionais à integração Política Externa Brasileira-Inteligência no Brasil: uma discussão crítica

A efetiva integração entre a atividade de inteligência de Estado e a Política Externa Brasileira, embora reconhecida como um desiderato para a maximização da capacidade de ação internacional do país, depara-se com um conjunto complexo e interconectado de desafios. Estes obstáculos, de natureza institucional, normativa e operacional, quando examinados à luz da teoria da integração de políticas, não se revelam apenas como entraves isolados, mas como sintomas de uma capacidade integrativa estatal ainda em maturação e de uma liderança que, por vezes, demonstra hesitação em catalisar as transformações estruturais e culturais necessárias. A superação desses desafios é, pois, uma condição fundamental para que o Brasil possa empregar de maneira mais eficaz a informação estratégica na condução de sua diplomacia e na salvaguarda de seus interesses em um cenário global cada vez mais exigente e instável.

No plano institucional, a fragmentação inerente ao SISBIN emerge como uma barreira primária à capacidade integrativa, mesmo diante de esforços recentes de modernização. O Decreto Nº 11.693, de 6 de setembro de 2023, que redefiniu a organização e o funcionamento do SISBIN, buscou formalizar e ampliar os canais de cooperação ao listar como órgãos permanentes diversos atores estatais sob a coordenação da ABIN, incluindo a Secretaria-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores (Brasil 2023). Tal medida, embora positiva no sentido de delinear um subsystem involvement mais abrangente, não elimina automaticamente os desafios decorrentes da multiplicidade de culturas organizacionais e da ausência histórica de me-

canismos formais robustos e ágeis de coordenação estratégica dedicados especificamente à interface entre política externa e inteligência.

As culturas organizacionais distintas representam outro desafio institucional de monta. O Itamaraty possui uma cultura secular, caracterizada por um ethos diplomático particular, processos próprios de análise política e uma tradição de autonomia. Farias e Lessa (2023) descrevem a cultura de centralização, a hierarquia rígida e uma tradicional aversão à “interferência” de outros órgãos na política externa como aspectos marcantes do Itamaraty. Estes traços podem ser aprofundados como barreiras à capacidade integrativa e à criação de mecanismos de coordenação horizontal com a comunidade de inteligência, que por sua vez também é heterogênea, composta por órgãos como a ABIN, as inteligências das Forças Armadas e da Polícia Federal, cada uma com suas próprias prioridades e doutrinas (Cepik 2021).

A “concepção militarizada de poder” que, segundo analistas como Zaverucha (2008) e Cepik e Möller (2017), historicamente influenciou setores da inteligência brasileira, e a própria vinculação da coordenação do SISBIN ao GSI, órgão com forte presença militar (Garcia 2014), podem criar ruídos e desconfiças na relação com uma instituição de natureza eminentemente civil e diplomática como o Itamaraty. Estas diferenças culturais dificultam a construção de uma linguagem comum, de procedimentos padronizados e, crucialmente, de uma confiança mútua, elementos indispensáveis para uma capacidade integrativa efetiva.

A chamada “síndrome do corredor”, mencionada por Farias e Lessa (2023) – caracterizada pela subutilização de diplomatas experientes, muitas vezes devido à rigidez hierárquica ou a um receio de inovação por parte das chefias – é um exemplo prático de disfunção institucional que pode comprometer o moral interno e a capacidade de adaptação da chancelaria, inclusive para engajar-se em projetos de integração mais dinâmicos e horizontais com o setor de inteligência. A ausência, ou subdesenvolvimento, de mecanismos formais robustos, permanentes e consistentemente utilizados para a coordenação estratégica e o planejamento conjunto, especificamente desenhados para a interface Política Externa Brasileira-Inteligência e que transcendam as disposições gerais do SISBIN, configura-se como uma séria barreira à capacidade integrativa do Estado brasileiro nesse domínio específico.

No plano normativo e legislativo, identificam-se lacunas que impactam diretamente a possibilidade de se estabelecer uma “estrutura da política” (policy frame) clara, compartilhada e juridicamente segura para a integração. Embora

a Lei nº 9.883/1999, que instituiu o SISBIN e criou a ABIN, e a Política Nacional de Inteligência (PNI), aprovada pelo Decreto nº 8.793/2016, forneçam o arcabouço legal geral para a atividade de inteligência no país, ainda persistem indefinições e ambiguidades. Estas se referem aos mandatos específicos, às responsabilidades e aos limites da atuação dos diferentes órgãos na produção de inteligência destinada a subsidiar a política externa.

A ausência de uma legislação mais detalhada que discipline os fluxos de informação classificada, os protocolos para cooperação interagências efetiva, as responsabilidades de cada ator na delicada interface entre diplomacia e inteligência, e os mecanismos de proteção de dados e de fontes em contextos de cooperação internacional, pode gerar um ambiente de insegurança jurídica e operacional. Essa carência normativa dificulta a consolidação de um entendimento comum e de “regras do jogo” claras entre os produtores e os consumidores de inteligência no âmbito da ação externa, afetando a previsibilidade, a confiança mútua e a disposição para uma colaboração mais profunda e estratégica. A própria definição do que constitui “inteligência externa” e quais órgãos possuem primazia em sua produção e análise para fins de política externa, por exemplo, ainda pode ser objeto de interpretações divergentes ou de disputas de competência, dificultando a construção de um policy frame que seja verdadeiramente integrado e operacionalmente eficaz.

Os desafios operacionais são, em muitos aspectos, reflexos diretos tanto da baixa capacidade integrativa quanto da ausência de uma liderança estratégica que seja, ao mesmo tempo, eficaz, contínua e claramente comprometida com a integração. A dificuldade na definição conjunta de prioridades para a coleta e análise de inteligência que atendam efetivamente às necessidades multifacetadas e dinâmicas da Política Externa Brasileira é um problema crônico e frequentemente apontado. Muitas vezes, as prioridades da inteligência são definidas de forma predominantemente endógena pelas próprias agências, com base em suas capacidades instaladas, percepções de ameaça e interesses institucionais, sem um diálogo sistemático, aprofundado e prospectivo com os formuladores de política externa sobre suas demandas estratégicas e táticas de curto, médio e longo prazos. Isso pode levar à produção de inteligência tecnicamente correta, mas conjunturalmente pouco relevante para a diplomacia ou, inversamente, à carência de informações cruciais para a tomada de decisões em momentos críticos ou em negociações internacionais complexas.

A disseminação da inteligência produzida também enfrenta obstáculos operacionais significativos. A cultura do sigilo, inerente e necessária à atividade

de inteligência, quando excessiva, aplicada de forma indiscriminada ou mal calibrada em relação às necessidades do consumidor, pode impedir que informações cruciais cheguem aos tomadores de decisão no tempo e no formato adequados para serem úteis. A falta de familiaridade de parte do corpo diplomático com a linguagem, os métodos analíticos e as limitações da inteligência, e vice-versa, também pode comprometer a comunicação eficaz e a absorção produtiva do conhecimento gerado.

Neste ponto, a análise de Farias e Lessa (2023) sobre o impacto das novas tecnologias de comunicação (como *e-mail* e *WhatsApp*) na comunicação diplomática do Itamaraty é extremamente relevante. A observada “redução do uso de canais oficiais para registro e a dificuldade de controle” sobre esses fluxos informais de comunicação cria desafios contemporâneos significativos para a “disseminação” segura e rastreável de informações sensíveis (incluindo produtos de inteligência) e para a efetiva “cooperação interagências” em um ambiente digital. A “ocasional transmissão de instruções a embaixadores por WhatsApp”, como apontado por Farias e Lessa, embora possa denotar uma busca por agilidade, é um exemplo eloquente das vulnerabilidades operacionais e dos riscos à segurança da informação que podem minar tanto as atividades diplomáticas quanto as de inteligência, especialmente se não houver protocolos claros e seguros para o uso de tais ferramentas em contextos que exigem compartimentação e proteção rigorosa da informação.

A cooperação interagências, tanto no plano doméstico (entre ABIN, inteligências militares, Polícia Federal e outros órgãos com atuação e interesses na esfera externa) quanto no plano internacional (com serviços de inteligência de outros países), é cada vez mais essencial para enfrentar ameaças complexas e transnacionais. No entanto, internamente, essa articulação é frequentemente dificultada por desconfianças mútuas, assimetrias de capacidade e recursos, e pela ausência de protocolos claros e de incentivos para operações conjuntas ou para o compartilhamento sistemático de bases de dados e análises.

No plano internacional, a cooperação em inteligência, embora vital, é permeada por complexas considerações de soberania, reciprocidade, confiabilidade das fontes e alinhamento de interesses, exigindo um delicado equilíbrio com os objetivos e princípios da Política Externa Brasileira. A ausência de diretrizes estratégicas claras e de uma coordenação centralizada para essa cooperação internacional em matéria de inteligência pode levar a iniciativas dispersas, fragmentadas e, potencialmente, desalinhadas com os interesses estratégicos mais amplos do país.

Por fim, mas não menos importante, emerge a crucial questão da accountability e do controle democrático no contexto de uma atividade de inteligência que se pretende mais integrada e, portanto, potencialmente mais influente sobre a política externa. A natureza intrinsecamente secreta da atividade de inteligência e a necessidade de proteger fontes, métodos e operações sensíveis não podem, em um Estado Democrático de Direito, servir de pretexto para a ausência ou a fragilidade de mecanismos eficazes de supervisão e responsabilização (Bruneau e Matei 2012; Matei e Halladay 2019).

No Brasil, a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional possui o mandato legal para exercer essa fiscalização. Contudo, como apontado por diversos analistas (Cepik 2021), a CCAI tem enfrentado desafios significativos para exercer seu papel de forma plena e efetiva, muitas vezes limitando seu foco à ABIN e encontrando dificuldades para acessar informações abrangentes e avaliar a atuação do conjunto de órgãos que compõem o SISBIN. Eventos recentes, como a tentativa de golpe de Estado em 8 de janeiro de 2023 e as denúncias envolvendo o uso indevido de ferramentas de espionagem para monitorar cidadãos brasileiros, como no caso do *software FirstMile* (Agência Brasil 2023), acenderam alertas públicos e institucionais sobre as vulnerabilidades do sistema de controle e a necessidade urgente de seu fortalecimento¹.

A discussão de Farias e Lessa (2023) sobre o impacto das leis de acesso à informação no Itamaraty, a consequente sobrecarga de pedidos de informação e a performance da instituição em respondê-los, bem como a crescente politização e o escrutínio público de temas da política externa antes restritos a círculos mais fechados, são elementos que se conectam diretamente à questão mais ampla da controle democrático da política externa e, por extensão, da inteligência que a subsidia. Uma maior integração da inteligência à política externa, se não acompanhada pelo robustecimento paralelo e proporcional dos instrumentos de accountability – incluindo não apenas o controle parlamentar, mas também o controle judicial independente e mecanismos de supervisão pela sociedade civil, na medida do possível –, poderia inadvertidamente ampliar os riscos de abusos, desvios de finalidade e de instrumentalização do aparato de inteligência para fins alheios ao interesse

1 A referência ao FirstMile diz respeito a um software de monitoramento e geolocalização desenvolvido pela empresa israelense Cognyte, especializada em soluções de inteligência para governos, supostamente utilizado para rastreamento indevido de localização de cidadãos por meio de dados de antenas de telefonia móvel, sem supervisão judicial adequada. Reportagens veiculadas em 2023 apontaram que a ferramenta foi adquirida e empregada por estruturas vinculadas à inteligência e à segurança pública durante o governo anterior, suscitando preocupações em relação à legalidade, à proteção de dados pessoais e à fragilidade dos mecanismos de controle democrático sobre atividades de vigilância estatal.

público e à segurança nacional. A transparência possível nos processos (sem comprometer operações), a clareza nos mandatos institucionais, a definição precisa de responsabilidades e a existência de canais eficazes para a denúncia e apuração de irregularidades são elementos essenciais para garantir que a integração Política Externa Brasileira-Inteligência ocorra dentro dos marcos do Estado Democrático de Direito e em consonância com os valores constitucionais.

Em suma, os desafios à integração entre a Política Externa Brasileira e a inteligência de Estado são multifacetados e interconectados, permeando as dimensões institucional, normativa e operacional, além de levantarem questões cruciais sobre o controle democrático. A superação da fragmentação, o desenvolvimento de culturas organizacionais mais colaborativas e menos avessas à inovação, o preenchimento de lacunas normativas que ofereçam maior segurança e clareza, a otimização dos processos operacionais de definição de prioridades e disseminação, e o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização são tarefas complexas. Elas exigem não apenas recursos e competências técnicas, mas, sobretudo, uma visão estratégica de longo prazo, vontade política sustentada e a capacidade de articular os diversos atores estatais em torno de um projeto comum que sirva, em última instância, aos interesses de longo prazo do Brasil no cenário internacional.

Inteligência de Estado e Política Externa Brasileira: desafios, convergências e uma agenda de pesquisa crítica

As análises precedentes, ao articularem o arcabouço teórico da integração de políticas com um exame aplicado à complexa relação entre a Política Externa Brasileira e a atividade de inteligência de Estado no Brasil, convergem para a constatação de um campo investigativo de alta relevância e com significativas lacunas de conhecimento. Com base nessa fundamentação, esta seção culminante propõe uma agenda de pesquisa contemporânea, crítica e com claro potencial propositivo.

Neste contexto, uma “agenda de pesquisa” é compreendida como um conjunto sistemático e prospectivo de linhas temáticas, questões analíticas e vazios investigativos prioritários. Seu propósito é orientar e catalisar a produção de conhecimento científico qualificado e socialmente relevante sobre a intrincada dinâmica da integração entre a Política Externa Brasileira e a Inteligência. Mais do que um inventário de temas, uma agenda de investigação qualificada, como a que se busca delinear, articula um problema estruturante, fundamenta-se em marcos teóricos robustos e oferece caminhos metodológicos para

a exploração crítica e cumulativa do objeto.

Ao propor uma agenda voltada à “integração de políticas” entre Política Externa Brasileira e inteligência, o presente trabalho busca delinear prioridades intelectuais e institucionais que permitam avançar a compreensão da desejabilidade, factibilidade e efetividade dessa integração. Este esforço situa o debate em diálogo com a literatura internacional e as especificidades do contexto brasileiro, visando, em última instância, contribuir para o aprimoramento das capacidades estatais.

Esta agenda organiza-se em quatro eixos temáticos prioritários, concebidos para orientar futuras investigações: (1) Diagnóstico da integração Política Externa Brasileira-Inteligência no Brasil: mensurando capacidades, liderança e tipologias de integração; (2) A “Política da Integração” (*The Politics of Policy Integration*) no nexo Política Externa Brasileira-Inteligência: atores, interesses, conflitos e coalizões; (3) Desenho institucional, normativo e processual para uma integração Política Externa Brasileira-Inteligência efetiva, democrática e responsável; e (4) O impacto da qualidade da integração Política Externa Brasileira-Inteligência na efetividade e nos resultados da ação externa brasileira e o contexto internacional.

O primeiro eixo, *Diagnóstico da integração Política Externa Brasileira-Inteligência no Brasil*, concentra-se em aprofundar a compreensão empírica do estágio efetivo de articulação. Apesar de avanços normativos, como a recente redefinição do SISBIN pelo Decreto Nº 11.693 de 2023, persiste uma notável lacuna no entendimento prático dessa integração. A trajetória institucional do Itamaraty, sua cultura organizacional peculiar – marcada por uma histórica busca por autonomia e uma consolidação como corpo burocrático de elite (Farias e Lessa 2023) – e a evolução de sua liderança fornecem um contexto histórico e institucional indispensável para “mensurar capacidades, liderança e tipologias de integração” atuais.

Torna-se imperativo, portanto, desenvolver estudos que apliquem sistematicamente as dimensões da integração de políticas – a estrutura da política (policy frame), o envolvimento dos subsistemas (Itamaraty, ABIN, GSI, inteligências militares, Polícia Federal, entre outros), o alinhamento dos objetivos da política e a adequação dos instrumentos de política (Candel e Biesbroek 2016) – à realidade brasileira. Questões centrais incluem como se caracteriza o grau de integração efetiva e quais são os principais déficits em termos de capacidade integrativa – analítica, operacional e política (Wu *et al.* 2018) – nas instituições envolvidas. A cultura de centralização e a resistência a mu-

danças no Itamaraty, como apontado por Farias e Lessa (2023), são fatores que merecem exame detido como potenciais limitadores dessa capacidade.

Particularmente, é crucial investigar de que maneira a falta de interoperabilidade técnica (sistemas de comunicação, bases de dados), processual (doutrinas e procedimentos de trabalho padronizados) e cultural (valores, entendimentos e desconfianças organizacionais) entre as diversas agências de inteligência brasileiras compromete a capacidade integrativa do SISBIN em prover subsídios coesos e oportunos para a formulação e implementação da política externa. A compreensão das manifestações e raízes da inércia burocrática que dificultam a integração e o uso efetivo da inteligência, e das estratégias para mitigá-la, incluindo liderança e accountability, também se insere aqui. A aplicação da heurística de Candel (2021), distinguindo entre integração limitada, administrativa, simbólica ou plena, permitiria caracterizar com precisão o estágio atual. Para tal, estudos de caso, análise documental e entrevistas com atores-chave seriam profícuos.

O segundo eixo, *A “Política da Integração” (The Politics of Policy Integration) no nexa Política Externa Brasileira-Inteligência*, reconhece a integração como um processo intrinsecamente político (Peters 2015; Cejudo e Trein 2023). Este eixo propõe desvendar as dinâmicas de poder, os interesses dos atores e os conflitos e coalizões que moldam ou obstruem essa articulação. A análise das estratégias históricas de poder e autonomia do Itamaraty, sua interação com a política doméstica – incluindo episódios de politização e dissenso interno, como os casos de Samuel Pinheiro Guimarães ou Ernesto Araújo, que expuseram as tensões entre a diplomacia de carreira e as orientações político-ideológicas de diferentes governos (Farias e Lessa 2023) – e as disputas burocráticas são centrais para este eixo.

Urge um mapeamento detalhado dos atores estatais e não estatais que influenciam esta agenda, identificando seus interesses e recursos. Neste contexto, uma questão central é: quais fatores políticos e dinâmicas de poder entre os atores relevantes (Presidência, Itamaraty, ABIN, GSI, ministérios setoriais, Forças Armadas, Congresso) contribuem para a fragmentação ou dificultam a integração efetiva entre inteligência e o processo decisório da política externa brasileira? É fundamental investigar como se manifestam os conflitos por recursos, competências e narrativas estratégicas, considerando a tradicional percepção do Itamaraty de ser o “guardião dos interesses nacionais permanentes” e sua resistência a interferências externas (Farias e Lessa 2023). A análise da formação de coalizões de apoio ou resistência à integração é igualmente crucial. Adicionalmente, qual o papel da Presidência

na arbitragem de conflitos e na promoção de uma agenda coerente de integração? Metodologias como process tracing e entrevistas em profundidade seriam adequadas.

O terceiro eixo, *Desenho institucional, normativo e processual para uma integração Política Externa Brasileira-Inteligência efetiva, democrática e responsável*, possui caráter prospectivo. Busca-se identificar modelos e mecanismos que aprimorem a integração, tornando-a eficaz e compatível com os princípios democráticos e de *accountability*. A histórica resistência a reformas internas no Itamaraty e os desafios impostos pela sua cultura de centralização, como apontado por Farias e Lessa (2023) ao discutirem a “lenta atualização de seus métodos de trabalho” [447] e a persistência da centralização decisória mesmo após a redemocratização [609], podem informar questões cruciais sobre quais “processos de mudança organizacional” são não apenas necessários, mas também politicamente viáveis e como podem ser efetivamente implementados.

Uma linha de investigação premente é a identificação de quais processos de mudança organizacional – incluindo reformas institucionais que vão além do formalismo do Decreto Nº 11.693/2023, o desenvolvimento de novas doutrinas conjuntas de inteligência externa, programas de capacitação e fomento a uma cultura de colaboração – são necessários para superar as barreiras identificadas. Estudos comparados sobre modelos de integração em outras democracias podem oferecer lições valiosas. Questiona-se como o marco legal brasileiro pode ser aperfeiçoado para definir papéis, estabelecer protocolos seguros para intercâmbio de informações e fortalecer mecanismos de controle (Cepik 2021; Agência Brasil 2023). A incorporação de novas tecnologias e a garantia de controle democrático sobre a cooperação internacional em inteligência também merecem investigação. Abordagens como estudos comparados e investigação-ação seriam de grande valia.

O quarto e último eixo é o *Impacto da qualidade da integração Política Externa Brasileira-Inteligência na efetividade e nos resultados da ação externa brasileira e o contexto internacional*. Este eixo foca na avaliação das consequências da (não) integração. Busca-se compreender, empiricamente, como a qualidade dessa articulação afeta a capacidade do Brasil de alcançar seus objetivos no cenário internacional. Uma lacuna reside na escassez de estudos que mensurem o impacto da inteligência em decisões específicas da Política Externa Brasileira. A discussão sobre o “declínio de status” internacional do Brasil e a mudança nas aspirações da política externa em diferentes governos, temas explorados por Farias e Lessa (2023) ao contrastar o período de “grandes

expectativas” com um presente de maior contenção [680, 681, 688, 734], podem ser diretamente vinculadas à investigação sobre como a (in)eficácia da integração Política Externa Brasileira-Inteligência afeta os resultados da ação externa do país.

Investigações são necessárias para entender como o “dilema da graduação” do Brasil no sistema internacional – que certamente se conecta com as discussões de Farias e Lessa (2023) sobre as aspirações e frustrações da política externa brasileira em sua busca por reconhecimento e influência – influencia as prioridades da política externa e, conseqüentemente, o alinhamento das capacidades de inteligência. De que forma uma maior integração poderia aprimorar a capacidade do Estado de antecipar e responder a crises internacionais, ameaças complexas e desafios emergentes como pandemias, desinformação e os impactos das mudanças climáticas na segurança? Quais os resultados de experiências de cooperação internacional do Brasil em inteligência? E como as transformações geopolíticas globais reconfiguram as necessidades de inteligência para a diplomacia brasileira? Estudos de caso múltiplos e entrevistas com ex-decisores seriam metodologias pertinentes.

A consecução de uma agenda de pesquisa tão ambiciosa exige, transversalmente, um compromisso com a interdisciplinaridade. A interface Política Externa Brasileira-Inteligência transcende qualquer campo disciplinar isolado. Sua adequada compreensão requer a convergência de saberes das Relações Internacionais, Ciência Política (com seus estudos sobre instituições, processos decisórios e políticas públicas), Estudos de Inteligência, Direito (constitucional, administrativo, internacional), Administração Pública, História (essencial para compreender a trajetória de instituições como o Itamaraty, conforme Farias e Lessa, 2023) e Sociologia (para analisar culturas organizacionais). O fomento à pesquisa interdisciplinar, através de redes de colaboração e programas de pós-graduação que incentivem essa transversalidade, é condição para o avanço do conhecimento.

Paralelamente, e de igual importância, está a necessidade de formação e capacitação de recursos humanos qualificados. Diplomatas precisam ser capacitados não apenas para consumir criticamente produtos de inteligência, mas também para formular demandas claras e estratégicas à comunidade de inteligência, superando eventuais resistências culturais à colaboração. Profissionais de inteligência, por sua vez, necessitam de uma compreensão sofisticada das dinâmicas da política externa, das sutilezas da negociação diplomática e das prioridades da agenda internacional do Brasil, bem como dos marcos legais e éticos da ação estatal no exterior. Há uma carência

de pesquisadores e analistas com formação específica nesta interface. Investimentos consistentes em programas de capacitação, tanto na Escola de Inteligência da ABIN quanto em outras instituições de ensino superior e pesquisa, incluindo o Instituto Rio Branco, são essenciais para construir a massa crítica necessária. A modernização da formação de quadros técnicos no SISBIN e a revisão de ameaças emergentes são reconhecidas como necessidades cruciais para o fortalecimento da capacidade estatal, como indicado pela própria demanda por projetos de pesquisa e desenvolvimento na área.

Em suma, a agenda de investigação aqui delineada busca oferecer um roteiro para investigações futuras que contribuam para o entendimento e o aprimoramento da integração entre a Política Externa Brasileira e a inteligência de Estado. Espera-se que, ao iluminar lacunas e formular questões relevantes, esta agenda estimule um debate acadêmico e institucional mais profundo, gerando subsídios para políticas que fortaleçam a capacidade do Brasil de atuar de forma estratégica, eficaz e democraticamente responsável no cenário internacional.

Conclusões

Este artigo se propôs a examinar a complexa e multifacetada relação entre a Política Externa Brasileira e as atividades de inteligência de Estado. A principal lente conceitual empregada para este esforço foi o referencial da “integração de políticas” (*policy integration*). Ao longo desta exposição, buscou-se demonstrar a fecundidade dessa perspectiva não apenas para realizar um diagnóstico mais nuançado dos desafios e das potencialidades inerentes à articulação entre esses dois domínios cruciais para a ação internacional do Brasil, mas também para fundamentar e nortear a construção de uma agenda de pesquisa contemporânea, crítica e com vocação propositiva.

A perspectiva da integração de políticas permitiu, inicialmente, transcender uma visão meramente descritiva ou setorialmente isolada da interação entre diplomacia e inteligência. Ao invés disso, propiciou um exame crítico das múltiplas dimensões envolvidas no processo de alinhamento e coordenação. Considerou-se a importância da construção de uma estrutura da política (*policy frame*) compartilhada, o necessário envolvimento dos subsistemas institucionais, o alinhamento estratégico dos objetivos da política e a coordenação de instrumentos de política.

Um dos principais argumentos desenvolvidos foi que a desejabilidade de uma maior integração, embora frequentemente assumida como um bem em si,

necessita de uma ponderação criteriosa. Os potenciais benefícios devem ser confrontados com os custos e riscos, como a politização da inteligência ou a securitização excessiva da política externa. A “conveniência” da integração, portanto, não é um dado, mas um construto que depende de um delicado balanço contextual.

No que tange à factibilidade dessa integração no contexto brasileiro, a análise, informada pela heurística da capacidade integrativa e da liderança apontou para um cenário de avanços formais, mas também de persistentes desafios substantivos. A trajetória do Itamaraty, com suas características institucionais duradouras, como a histórica busca por autonomia e a forte cultura de centralização decisória é um elemento central para compreender as complexidades de se alcançar uma integração de políticas eficaz. Estas características, embora tenham moldado uma diplomacia de reconhecida excelência, podem também apresentar resistências à integração horizontal com outras burocracias, como a da inteligência.

Lacunas em termos de uma cultura organizacional genuinamente colaborativa entre o Itamaraty e os órgãos de inteligência, de interoperabilidade processual e técnica, e de uma liderança política e burocrática consistentemente comprometida com essa agenda foram identificadas como obstáculos significativos. Os desafios contemporâneos enfrentados pelo Itamaraty, como a adaptação a novas tecnologias de comunicação, as pressões por maior transparência e a perda de relevância relativa em certos contextos adicionam camadas de complexidade a esse quadro.

Conseqüentemente, o estado atual da integração Política Externa Brasileira- Inteligência foi caracterizado como predominantemente limitado ou administrativo, com traços simbólicos. Este diagnóstico preliminar indica um vasto campo para aprimoramento institucional, processual e cultural, especialmente ao se considerar o “ pilar diplomático ” dessa equação.

A ênfase na “ política da integração ” também se revelou fundamental. Essa abordagem sublinhou que a busca por maior coerência não é um processo meramente técnico, mas um campo de disputas de poder e negociação de interesses entre os diversos atores estatais envolvidos. A compreensão dessas dinâmicas políticas é indispensável para aquilatar as reais possibilidades e constrangimentos à integração.

Nesse sentido, a agenda de pesquisa proposta neste trabalho, organizada em quatro eixos temáticos principais, reafirma sua importância fundamental. Ela

não apenas sinaliza lacunas de conhecimento específicas e urgentes, mas também oferece um roteiro para investigações futuras que possam gerar subsídios teórica e empiricamente embasados para o avanço tanto da reflexão acadêmica quanto da práxis governamental. O aprofundamento do diagnóstico, a análise crítica das dinâmicas de poder (considerando, por exemplo, a interação do Itamaraty com a política doméstica e seus episódios de politização, a exploração de modelos institucionais inovadores e a avaliação do impacto da integração são passos indispensáveis.

As implicações de se pensar a relação Política Externa Brasileira-Inteligência sob a ótica da integração de políticas são vastas. Para os formuladores de políticas, essa perspectiva oferece um instrumental analítico para identificar com maior precisão os entraves à colaboração e para desenhar estratégias de reforma mais eficazes. Convida a uma reflexão crítica sobre alocação de recursos, definição de prioridades e promoção de uma cultura de cooperação que transcenda as fronteiras burocráticas, um desafio particular para instituições com forte tradição de autonomia como o Itamaraty.

Ao considerar a integração como um processo político, incentiva-se também a busca por mecanismos de governança mais transparentes e democraticamente controlados, mitigando riscos e fortalecendo a legitimidade da ação estatal. No campo acadêmico, a lente da integração de políticas abre novas avenidas para a pesquisa interdisciplinar, estimulando o diálogo entre campos do saber frequentemente isolados. Essa fertilização cruzada é essencial para capturar a complexidade do objeto e para gerar insights inovadores, contribuindo para adensar um campo de estudos ainda relativamente incipiente no Brasil.

Em última instância, abordar a relação entre a Política Externa Brasileira e a inteligência de Estado sob a perspectiva da integração de políticas constitui uma oportunidade relevante para o avanço do conhecimento em um campo ainda pouco explorado no Brasil. Ao iluminar dimensões institucionais, operacionais e analíticas dessa interface, a reflexão proposta contribui para superar lacunas conceituais e empíricas que limitam a compreensão da articulação entre diferentes subsistemas estatais. A construção de agendas de pesquisa orientadas por rigor analítico e sensibilidade institucional pode ampliar significativamente a capacidade de diagnóstico e proposição no âmbito das relações internacionais e da formulação de políticas públicas. Nesse sentido, o aprofundamento dos estudos sobre a integração entre diplomacia e inteligência oferece caminhos promissores para qualificar o debate acadêmico e aprimorar a ação estatal em contextos internacionais marcados por

crecente complexidade e incerteza.

Convém ressaltar, por fim, que os desafios à integração entre Política Externa Brasileira e inteligência de Estado não podem ser compreendidos a partir de uma leitura centrada em um único ator institucional. Embora a trajetória, a cultura organizacional e a posição estratégica do Itamaraty desempenhem papel relevante nesse processo, a análise desenvolvida neste artigo evidencia que os limites à coordenação e à integração decorrem de arranjos decisórios mais amplos, marcados por fragmentação institucional, politização e assimetrias de poder entre diferentes burocracias estatais. De modo semelhante, os órgãos de inteligência enfrentam constrangimentos próprios, relacionados a riscos de politização, déficits de controle democrático e tensões inerentes ao sigilo. Reconhecer essa complexidade é condição necessária tanto para uma avaliação mais equilibrada da integração quanto para o avanço de uma agenda de pesquisa crítica e empiricamente informada sobre a governança da política externa no Brasil.

Referências

- Abbott, Andrew. 2004. *Methods of Discovery: Heuristics for the Social Sciences*. New York: W. W. Norton.
- ABIN (Agência Brasileira de Inteligência). 2024. "Inteligência na Democracia – ABIN 25 Anos. Brasília: Agência Brasileira de Inteligência. <https://www.gov.br/abin/ptbr/centrais-de-conteudo/inteligencia-na-democracia/inteligencia-nademocraciaabin-2024.pdf>."
- Agência Brasil. 2023. "Polícia Federal abre inquérito para investigar denúncias de espionagem pela ABIN." March 16, 2023. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-03/pf-abre-inquerito-para-investigar-denuncias-de-espionagem-pela-abin>.
- Allison, Graham, and Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd ed. New York: Longman.
- Brasil. 2016. Decreto nº 8.7S3, de 2S de junho de 201C. Fixa a Política Nacional de Inteligência. *Diário Oficial da União*, June 30, 2016.
- Brasil. 2023. Decreto nº 11.CS3, de C de setembro de 2023. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. *Diário Oficial da União*, September 8, 2023.
- Briassoulis, Helen. 2004. "Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How." Paper presented at the Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration, Berlin, December.
- Bruneau, Thomas C., and Florina Cristiana Matei, eds. 2012. *The Routledge Handbook of Civil–Military Relations*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203105276>.
- Candel, Jeroen J. L. 2017. "Holy Grail or Inflated Expectations? The Success and Failure of Integrated Policy Strategies." *Policy Studies* 38 (6): 519–552. <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1337090>.
- Candel, Jeroen J. L. 2021. "The Expediency of Policy Integration." *Policy Studies* 42(4): 346–361. <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1634191>.
- Candel, Jeroen J. L., and Robbert Biesbroek. 2016. "Toward a Processual Understanding of Policy Integration." *Policy Sciences* 49 (3): 211–231. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y>.
- Casarões, Guilherme, and Rogério de Souza Farias. 2021. "Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order." *Cambridge Review of International Affairs* 34 (3): 359–380. <https://doi.org/10.1080/09557571.2020.1780123>.

- Cason, Jeffrey W., and Timothy J. Power. 2009. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso–Lula Era." *International Political Science Review* 30 (2): 117–140. <https://doi.org/10.1177/0192512109102432>.
- Cejudo, Guillermo M., and Philipp Trein. 2023. "Policy Integration as a Political Process." *Policy Sciences* 56: 3–8. <https://doi.org/10.1007/s11077-023-09494-6>.
- Cepik, Marco. 2021. "Intelligence and Security Services in Brazil: Reappraising Institutional Flaws and Political Dynamics." *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs* 23 (1): 81–102. <https://doi.org/10.1080/23800992.2020.1868784>.
- Cepik, Marco, and Sara D. Möller. 2017. "National Intelligence Systems as Networks: Power Distribution and Organizational Risk in Brazil, Russia, India, China, and South Africa." *Brazilian Political Science Review* 11 (1). <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700010001>.
- Crosby, Barbara C., and John M. Bryson. 2010. "Integrative Leadership and the Creation and Maintenance of Cross-Sector Collaborations." *The Leadership Quarterly* 21 (2): 211–230. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.01.003>.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. 2008. "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil." *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 80–97.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. 2012. "O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação." *Revista Brasileira de Política Internacional* 55 (1): 311–329.
- Farias, Rogério de Souza. 2021. "Foreign Policy Planning in Brazil (1949–2018): From Developmentalism to Institutional Erosion." *Hague Journal of Diplomacy* 16 (4): 547–575. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10066>.
- Farias, Rogério de Souza, and Antonio Carlos Lessa. 2023. "From Great Expectations to Dwindling Status: Brazilian Diplomacy's Response to Post-Cold War Upheavals." In *The Palgrave Handbook of Diplomatic Reform and Innovation*, edited by Paul Webster Hare, Juan Luis Manfredi-Sánchez, and Kenneth Weisbrode, 213–234. Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-10971-3>.
- Farias, Rogério de Souza, and Haroldo Ramanzini Júnior. 2015. "Horizontalização da política externa brasileira: desafios analíticos e empíricos." *Revista Brasileira de Política Internacional* 58 (2): 5–22. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201500201>.

- Flyvbjerg, Bent. 2001. *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, Bent, Todd Landman, and Sanford Schram, eds. 2012. *Real Social Science: Applied Phronesis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garcia, Denise. 2014. "Not Yet a Democracy: Establishing Civilian Authority over the Security Sector in Brazil—Lessons for Other Countries in Transition." *Third World Quarterly* 35 (3): 487–504. <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.893489>.
- Gerring, John. 2018. *Social Science Methodology: A Unified Framework*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gill, Peter, and Mark Phythian. 2018. *Intelligence in an Insecure World*. 3rd ed. Cambridge: Polity Press.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State." *Comparative Politics* 25 (3): 275–296.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, and Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 3rd ed. Don Mills, ON: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee, and Jeremy Rayner. 2023. *The Routledge Handbook of Policy Design*. London: Routledge.
- Hudson, Valerie M. 2007. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham, MD: Rowman C Littlefield.
- Jervis, Robert. 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Johnson, Loch K., and James J. Wirtz, eds. 2004. *Strategic Intelligence: Windows into a Secret World*. Los Angeles: Roxbury Publishing Company.
- Kingdon, John W. 2011. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. New York: Longman.
- Lowenthal, Mark M. 2017. *Intelligence: From Secrets to Policy*. 7th ed. Thousand Oaks, CA: CQ Press.
- Matei, Florina Cristiana, and Carolyn Halladay, eds. 2019. *The Conduct of Intelligence in Democracies: Processes, Practices, and Cultures*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Peters, B. Guy. 2005. *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. 2nd ed. London: Continuum.

- Peters, B. Guy. 2015. *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy. 2018. "The Challenge of Policy Coordination." *Policy Design and Practice* 1 (1): 1–11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>.
- Repetto, Fabián. 2003. "La necesaria articulación de las políticas públicas." *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 27: 115–130.
- Richelson, Jeffrey T. 2012. *The United States Intelligence Community*. 6th ed. Boulder, CO: Westview Press.
- Saraiva, Miriam Gomes. 2022. "Brazil's South American Policy under Bolsonaro: From Regional Leadership to Political Fragmentation." *Revista Brasileira de Política Internacional* 65 (1): e012. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200102>.
- Schwartz-Shea, Peregrine, and Dvora Yanow, eds. 2020. *The Routledge Handbook of Interpretive Political Science*. London: Routledge.
- Sil, Rudra, and Peter J. Katzenstein. 2010. *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stempel, Jonathan D. 2010. "Diplomacy and Intelligence." In *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.151>.
- Tosun, Jale, and Achim Lang. 2017. "Policy Integration: Mapping the Different Concepts." *Policy Studies* 38 (6): 553–570. <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1339239>.
- Underdal, Arild. 1980. "Integrated Marine Policy: What? Why? How?" *Marine Policy* 4 (3): 159–169. [https://doi.org/10.1016/0308-597X\(80\)90055-7](https://doi.org/10.1016/0308-597X(80)90055-7).
- Wirtz, James J. 2007. "The Intelligence–Policy Nexus." In *Strategic Intelligence, Volume 1: Understanding the Hidden Side of Government*, edited by Loch K. Johnson, 139–150. New York: Praeger Security International.
- Wu, Xun, Michael Howlett, and M. Ramesh, eds. 2018. *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*. Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9>.
- Yanow, Dvora, and Peregrine Schwartz-Shea. 2014. *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. 2nd ed. New York: Routledge.

Zaverucha, Jorge. 2008. "De FHC a Lula: A militarização da Agência Brasileira de Inteligência." *Revista de Sociologia e Política* 16 (31): 177–195. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000200011>.