

# AS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A INTELIGÊNCIA DE ESTADO

Marcel de Oliveira\*

## Resumo

*A Inteligência de Estado tornou-se, ao longo do século XX, uma atividade burocrática regular. Contudo, a análise da Inteligência pelas teorias de Relações Internacionais não seguiu o mesmo ritmo e hoje é incompatível com o nível de institucionalização alcançado pela atividade. Este artigo discute sucintamente os preceitos das teorias mais comumente estudadas e propõe uma alternativa de diálogo entre a prática da Inteligência e os esforços teóricos que buscam compreender e explicar as relações internacionais.*

## I Introdução

Nos últimos cem anos, a Inteligência de Estado evoluiu para uma atividade burocrática regular, destacada em períodos de guerra, demandada em tempos de instabilidade política interna e, em geral, pouco compreendida em tempos de paz. A Inteligência é hoje fator de influência no sucesso ou fracasso das decisões governamentais e configura para alguns autores um tipo particular de poder estatal (HERMAN, 2006, p. 2).

Para as universidades e outros centros de pesquisa, entretanto, o tema só gerou interesse no século XX. Além de pouco numerosos, os estudos acadêmicos estavam – e ainda estão – condicionados às informações disponíveis aos pesquisadores, conversamente ao nível de secretismo estatal. O resultado prático dessa limitação é perceptível nas pesquisas realizadas

ao longo da Guerra Fria, época em que os autores desenvolviam mapas mentais que explicavam as relações internacionais, e mesmo a ciência política, sem considerar o impacto das ações estatais secretas sobre a política interna e externa dos países.

Hoje, temos uma situação acadêmica em que são contraditórios os escassos registros teóricos de atuação dos órgãos de Inteligência com reflexos nas relações internacionais e a disponibilidade de anotações históricas contemporâneas desse fenômeno. Curiosamente, as inovações tecnológicas e o emprego de métodos progressivamente sofisticados de obtenção de informações desde a I Guerra Mundial fizeram com que, entre as alcunhas dadas ao século XX, constasse a de “século dos espões”.

---

\* Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB)

Este ensaio busca cumprir dois objetivos: apresentar resumidamente ao leitor os argumentos defendidos pelas principais teorias que embasaram os estudos das relações internacionais no Brasil nas últimas décadas; e discutir o lugar da Inteligência na vida estatal contemporânea e a potencial inserção dessa atividade no modo como pensamos as relações internacionais.

**A Inteligência é hoje fator de influência no sucesso ou fracasso das decisões governamentais**

Mas, antes de prosseguir, consideramos necessário destacar alguns pontos que facilitarão a leitura crítica do texto. Primeiramente, as teorias aqui expostas foram, majoritariamente, estruturadas em universidades estadunidenses. A opção por esse enfoque, mais que uma preferência do autor, resulta do maior interesse nos Estados Unidos pela “teorização”, em contraponto aos centros europeus, que tendem a abordar as relações internacionais a partir de uma ótica mais “historicista” e conceitual. Naturalmente, há exceções nos dois pólos, bem como escolas independentes na Rússia, China e outros países, mas sua capacidade de difusão do conhecimento ainda é limitada.

Segundo, o termo Inteligência é aqui utilizado em referência exclusivamente à

Inteligência de Estado, entendida como a atividade burocrática regular e sigilosa de obtenção, processamento e difusão de informações de interesse estratégico protegidas por indivíduos, grupos, organizações ou estados estrangeiros, realizada por um órgão público vinculado à Chefia de Estado e dedicado exclusivamente a essa atividade. Essa definição busca condensar os elementos básicos necessários ao entendimento do texto, mas de forma alguma encerra todos os modelos de Inteligência de Estado hoje existentes<sup>1</sup>.

Ainda com relação a esse ponto, destacamos que é comum, em países com regimes autoritários e em estados que retornaram à vivência democrática após períodos ditatoriais, uma tendência à “interiorização” da atividade, ou seja, ao uso de suas estruturas para obter informações referentes a nacionais e grupos atuantes dentro do país. Este ensaio não se aplica a essas instituições, ou pelo menos não à porção “interna” delas, uma vez que, apesar de eficiente, o modelo da “interiorização” está baseado em uma conformação autoritária de ação do aparato de segurança, em que a Inteligência opera mais como agente político do que como órgão de assessoramento, o que afeta sensivelmente seus métodos e resultados<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Há diversos autores que discutem uma definição para a atividade. Recomendamos: KENT, Sherman Kent (1949), Shulsky; Schmitt (2002) e Lowenthal (2003).

<sup>2</sup> De forma resumida, primeiramente o modelo afeta os conceitos de “adversário” e “ameaça”, essenciais para a inteligência, ambos os quais passam a ser internos. Segundo, o modelo cria zonas de intersecção extensas entre o trabalho de Inteligência e aquele de órgãos executivos, como as polícias. Por último, como a Inteligência é uma atividade burocrática regular, esse movimento gera uma mudança de foco operacional que implica prejuízos, muitas vezes permanentes, às rotinas de trabalho, à rede de acessos mantida pelo órgão e ao próprio processo decisório, que não terá uma estrutura compatível com aquela de outros estados. Recomendamos a consulta a Oliveira (2010).

Por fim, utilizaremos com frequência o termo “poder”, mas exclusivamente sob a perspectiva das relações internacionais e da ciência política. Como há inúmeras definições para o vocábulo<sup>3</sup>, optamos uma vez mais por uma descrição que facilite o entendimento do texto. A palavra será aqui utilizada para descrever o potencial de um estado para produzir efeitos desejados. As diferentes formas de conformação e representação do poder (poder militar, poder econômico etc.) serão tratadas como as “capacidades” do Estado.

## **2 As teorias e os paradigmas das relações internacionais**

Em termos gerais, é hoje aceito pelas teorias das relações internacionais que os estados são entes independentes, formalmente autônomos e com interesses próprios. Esses interesses são traduzidos em políticas externas, que englobam o conjunto dos desejos estatais de autopreservação e de promoção nacional. Por sua vez, as interações entre os distintos estados, por meio de suas políticas externas, conformam o sistema internacional. Como não existe um país “presidente do mundo”, considera-se que o sistema internacional não possui uma entidade gestora coercitiva supraestatal e que, portanto, existe uma situação de “anarquia internacional”. Passamos, a seguir, às particularidades de cada teoria ou paradigma.

### **2.1 A escola realista**

Ainda na primeira metade do século XX, surgiu a primeira vertente teórica das relações internacionais com bases científicas. A autointitulada corrente “realista” teve em Morgenthau seu principal expoente, que afirmou que “a política internacional, como toda política, consiste em uma luta pelo poder” (MORGENTHAU, 2003, p. 49). Mas, se há luta pelo poder, então necessariamente o poder deverá ser um item escasso no sistema internacional, cuja obtenção por um país significará a perda por outro. Dessa lógica competitiva resultam duas conclusões: que o ápice da interação interestatal será, como o foi historicamente, a guerra; e que um estado será tão poderoso quanto sua capacidade militar para vencer guerras for superior à de seus adversários. O objetivo principal dos estados será, assim, a conversão de recursos (população, recursos minerais, geografia etc.) em capacidade militar, a qual permitirá lutar por mais poder (MORGENTHAU, 2003, p. 6-26).

A dinâmica do mundo bipolar pós-Segunda Guerra e a evolução na ciência política estadunidense resultaram em questionamentos ao realismo “clássico” e inspiraram uma proposta “neorealista”, cujo principal autor foi Waltz. Essa abordagem, também conhecida como realismo “defensivo”, distanciava-se do que ela definia como análise em nível

---

<sup>3</sup> Utilizamos aqui uma adaptação do conceito de Freedman, Hayes e O’Neill (1992, p. 291). Para o conceito político recomendamos a obra de Bobbio, Matteucci e Pasquini (2002).

unitário (estados) para uma análise em nível sistêmico (sistema internacional), que prioriza os efeitos da estrutura internacional sobre as interações estatais. Fundamentado na premissa da inexistência de uma estrutura política supranacional que regula as relações internacionais e, portanto, no imperativo da chamada “anarquia internacional”, o neorealismo indica que os interesses estatais são condicionados pelos diversos interesses que compõem o sistema de estados, os quais, ao tentar obter poder e garantir sua sobrevivência, contribuem coletivamente para a instabilidade do sistema (WALTZ, 1979).

Apesar desse foco, o neorealismo não rejeitou a centralidade do poder nas relações internacionais. Com efeito, essa vertente elaborou a noção de “distribuição de capacidades”: quais recursos de poder, principalmente militar e subsidiariamente econômico, estão disponíveis no sistema e como sua distribuição desigual entre os estados determina quais serão os pólos de poder (WALTZ, 1979, p. 97-126).

**... a incerteza quanto às intenções e capacidades dos estados aumenta a concentração de medo no sistema internacional...**

A decadência e o eventual fim da União Soviética, na década de 1980, deixaram um vácuo explicativo nos estudos a respeito das relações internacionais, até então estruturados de acordo com a realidade bipolar e a situação de guerra “fria”.

Tal contexto fundamentou uma terceira vertente realista, inaugurada por Mearsheimer e batizada realismo “ofensivo”. Essa abordagem aproveita as ideias-chave do realismo clássico (luta interestatal pelo poder) e do realismo defensivo (o sistema condiciona suas partes) e adiciona o fator medo para construir uma visão ao mesmo tempo pró-ativa e fatalista das relações internacionais. Para o autor, a competição por poder é um jogo de soma zero e, portanto, enquanto existirem outros estados, sempre haverá alguma medida de poder distribuída e nunca será possível definir quanto poder será “o suficiente” para a sobrevivência estatal (MEARSHEIMER, 2001, p. 34).

Consequentemente, a incerteza quanto às intenções e capacidades dos estados aumenta a concentração de medo no sistema internacional, o que alimenta o ímpeto competitivo pelo acúmulo de poder e potencializa os riscos de guerra. Nesse contexto, a garantia de uma posição mais segura no sistema internacional passaria, necessariamente, por cálculos de poder que envolveriam as capacidades ofensivas dos rivais e pela conversão de poder potencial (população + recursos) em poder real (capacidade militar) (MEARSHEIMER, 2001, p. 42-52). Mesmo sem a União Soviética, as relações internacionais continuariam sendo pensadas, sob a ótica realista, em termos de luta pelo poder, sobrevivência e, agora, medo.

## 2.2 O liberal-institucionalismo

O primeiro contraponto significativo às abordagens realistas ficou a cargo das

teorias liberal-institucionalistas, surgidas na década de 1970 como resposta ao fortalecimento do papel normativo das instituições internacionais (Organização das Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional etc), ao arrefecimento da Guerra Fria e ao aumento da influência dos temas econômicos sobre as relações internacionais. Para efeitos deste ensaio, essa vertente trouxe dois aspectos interessantes aos debates referentes à constituição do poder e seus impactos.

Primeiro, o liberal-institucionalismo destacou os temas econômicos e originou as interpretações acerca das interações interestatais em níveis diversos do estratégico-militar, dentre as quais ficou mais conhecido o paradigma da “interdependência complexa” (KEOHANE, 1977). Essa tese preconiza a existência de relações de dependência mútua entre os estados, decorrentes principalmente das carências e excedentes de recursos e capacidades de cada país e da conseqüente necessidade de suprir as deficiências e dar vazão aos eventuais excessos. A vertente também foi a primeira a reconhecer os impactos da 3ª Revolução Industrial sobre as relações internacionais, em especial no referente ao crescente fluxo de informações e pessoas e à quebra do vínculo inexorável entre indivíduo e estado, a partir da existência de uma “sociedade civil internacional”.

Segundo, o liberal-institucionalismo, em sua crítica ao realismo e em função dos avanços cooperativos na Europa e no bloco soviético, defendeu que os estados buscam interpretar as intenções dos

demaís, em vez de simplesmente fazer cálculos de poder e supor um perpétuo desejo de expansão do poder nacional. Essa abordagem tornou viáveis os debates a respeito do processo decisório, do papel dos chefes de Estado e outros atributos que influenciam o comportamento estatal e que os realistas consideravam pouco relevantes à formação e execução de políticas, dada a lógica racional e o imperativo dos cálculos de poder sobre as decisões governamentais (LEBOW, 1995, p. 26, 46-47).

### **2.3 Os estudos do processo decisório em política externa**

Os estudos a respeito do processo decisório em política externa lograram atrair autores das duas vertentes teóricas anteriores dispostos a romper as barreiras de níveis de análise (nível unitário x nível sistêmico) propostas por Waltz e adotadas pelos estudiosos da área. Inauguraram, desse modo, o estudo da relação interdependente entre os fatores domésticos, a política externa e o sistema internacional.

O tratamento desse campo passou a ser feito a partir de dois níveis: o individual (o decisor) e o organizacional (a estrutura decisória do Estado). No nível individual, é necessário entender que o Chefe de Estado, que é o decisor máximo no modelo estatal presente, é uma pessoa que, como qualquer um de nós, tem preferências, preconceitos, aptidões, medos, desejos e limitações. O que o torna diferente de outros indivíduos é o caráter das decisões que toma, a pressão política a que está submetido, a quanti-

dade de assessores - e opiniões - a que está sujeito e as limitações de tempo e informação disponíveis para a tomada de decisões (HUDSON, 2007, p.38-39).

Dentre os temas acima citados, as limitações de tempo e informação aparecem com maior frequência na literatura especializada. Quanto menor a disponibilidade desses dois elementos para o decisor, maior a sua tendência à tomada de decisões aquém do ideal e maior a probabilidade de uso de imagens pré-concebidas (preconceitos) que retratam situações anacrônicas ou mesmo equivocadas. Somam-se a isso outros elementos comuns à psicologia humana, como a resistência a informações que contradizem as imagens já construídas, a tendência ao "apego" à decisão tomada, ainda que comprovadamente errada, e a dificuldade para processar informações e ordenar preferências e consequências em momentos de crise (HUDSON, 2007, p 39-53; JERVIS, 1999, p. 310-316).

O decisor - sua psicologia e lógica cognitiva - não responde, todavia, a todos os aspectos envolvidos no processo decisório. É razoável supor que suas preferências não derivam, necessariamente, de um processo neutro e intimista de análise de informações, mas que elas também podem ser moldadas por fatores externos, como as preferências de outros atores do processo decisório ou mesmo a simples seleção dos dados que lhe serão apresentados para a tomada de decisões. Essas constatações embasaram o desenvolvimento das abordagens orga-

nizacionais do processo decisório, cujos principais expoentes são Allison e Zelikow (1999).

O modelo de "política organizacional" dos dois autores identifica o líder de cada organização partícipe do processo decisório como um ator, com experiência e posições próprias – inclusive diferentes perspectivas do interesse nacional –, competindo por proeminência política. O comportamento governamental pode assim ser interpretado como resultado de um elaborado processo negociador entre pares com distintos interesses, históricos pessoais e profissionais e níveis de relevância institucional para o tema em análise. Conseqüentemente, cada assunto trará ao processo decisório os líderes organizacionais que têm o tema entre suas competências. A relevância de cada instituição variará de acordo com o assunto, sua posição relativa à questão e, até mesmo, a empatia entre o decisor e o dirigente (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p 255-273).

Ainda com relação ao nível organizacional, Milner destaca que o Estado não é um ente homogêneo, com uma escala de preferências única e capaz de calcular custos e benefícios objetivamente, mas sim, uma estrutura poliárquica em que cada instituição é afetada distintamente pelo relacionamento externo. Nesse contexto, cada órgão defenderá interesses específicos e explorará as informações que controla ou às quais tem acesso em benefício desses interesses (MILNER, 1997, p. 9-14).

## 2.4 O construtivismo

Por fim, já na década de 1980 e, principalmente, após o final da Guerra Fria, novas abordagens propuseram o questionamento das bases científicas sobre as quais se alicerçavam realistas e liberais. O movimento construtivista, em suas diversas vertentes, propôs que as relações causais entre fatores materiais (exércitos e economia fortes são iguais a mais poder) eram sobrepujadas pela relação constitutiva que as ideias têm sobre a própria existência de um sistema internacional e de suas partes. Em outras palavras, toda a realidade humana, o poder, os estados, o sistema internacional etc. só existem porque as pessoas os construíram socialmente, porque elas pensam, e acreditam, que eles existam e tenham um valor próprio.

Em função da sua capacidade de diálogo com as teorias já apresentadas, adotamos aqui o trabalho de Wendt como referencial genérico do construtivismo. Seu modelo parte de dois princípios básicos: que as estruturas associativas humanas, inclusive os estados, são determinadas primariamente por ideias compartilhadas, em vez de forças materiais; e que identidades e interesses são construídos por essas ideias compartilhadas, em vez de dadas pela “natureza” ou por “instinto” (WENDT, 2006, p. 1). Wendt, todavia, não rompe com o materialismo, mas, sim, advoga o papel constitutivo das ideias socialmente construídas sobre a percepção individual humana do que são os fatores materiais e de como eles afetam as relações internacionais. Em outras palavras, as pessoas

não entendem os soldados, os tanques, os navios etc. como números, mas sim como representações da destruição ou proteção que eles significam. Nesse modelo, a capacidade da sociedade civil organizada de difundir e consolidar ideias pode torná-la tão importante quanto os navios de guerra.

## 3 A Inteligência nas relações internacionais

Notícias e documentários popularizaram relatos sobre os atentados de 11 de setembro de 2001, o ex-espião da KGB morto após exposição a composto radioativo em 2006, ou os dez espões russos presos nos Estados Unidos e deportados para a Rússia em 2010. Em todos esses casos, a atividade de Inteligência foi herói ou vilã.

**... há poucas menções explícitas à Inteligência nas teorias das relações internacionais.**

Apesar dessas histórias serem conhecidas nas relações internacionais e algumas delas terem resultado em mudanças profundas no modo como os países se relacionam, há poucas menções explícitas à Inteligência nas teorias das Relações Internacionais. Com efeito, um entusiasta da área rapidamente perceberá que a maior parte da literatura especializada é produto da vivência de ex-dirigentes e ex-funcionários de órgãos de Inteligência que agora se dedicam à vida acadêmica. Como então podemos promover um diálogo entre as teorias das Relações Internacionais e a Inteligência? Para responder à pergunta, voltemos um mo-

mento ao conceito de Inteligência e aos objetivos que os estados buscam atingir quando decidem formar organismos especializados nessa atividade.

**... a Inteligência na verdade representa três coisas: um tipo de informação, um tipo de atividade e um tipo de organização (KENT, 1949).**

Como definiu Kent, ainda em 1949, a Inteligência na verdade representa três coisas: um tipo de informação, um tipo de atividade e um tipo de organização (KENT, 1949). No primeiro caso, Inteligência refere-se a informações de interesse estratégico para um país – e protegidas por outro –, obtidas, analisadas e disseminadas por uma estrutura governamental especializada, para subsidiar o processo decisório com o intuito de compreender ameaças externas presentes ou potenciais.

Como atividade, a Inteligência compreende a obtenção e análise de dados de interesse estratégico, bem como a adoção de medidas de proteção às informações consideradas sigilosas pelo Estado (Contrainteligência)<sup>4</sup>. Por fim, o termo Inteligência é também usado para des-

crever as organizações que conduzem as atividades supracitadas. Por produzirem informações de interesse estratégico, esses órgãos empregam elevado grau de sigilo a fim de proteger os métodos utilizados para obtenção e análise dessas informações. Essa última característica favorece, inclusive, a incorporação por algumas agências de Inteligência de atividades voltadas não para a obtenção ou proteção de dados privilegiados, mas sim para a atuação pró-ativa<sup>5</sup> na consecução de objetivos de política externa (KENT, 1949, p. 2-3).

Essas três dimensões da Inteligência deixam claro que o que torna esse trabalho único e, portanto, digno de uma organização exclusivamente dedicada a ele é a busca por informações de interesse estratégico. Mas, dentre essas informações, a maior parte provavelmente poderá ser obtida via meios de comunicação ou órgãos executivos, como as Forças Armadas e a diplomacia. O alvo da Inteligência será, portanto, aqueles dados e conhecimentos que não podem ser obtidos – ou que não é conveniente obter – por meios tradicionais. Em outras palavras, quando um governo cria um órgão de Inteligência, ele o faz para satisfazer suas necessidades de informações que

<sup>4</sup> Utilizamos aqui o termo “Contrainteligência” na sua acepção genérica, refletida na organização da maior parte dos serviços de inteligência da América do Sul, a qual inclui a disciplina “Contraespionagem”. Reconhecemos, porém a distinção feita por alguns autores, que consideram a Contraespionagem uma atividade interna, destinada ao combate à espionagem, e a Contrainteligência uma atividade externa, voltada para a tentativa de mapear os comportamentos das Inteligências adversas e, quando possível, afetar suas capacidades.

<sup>5</sup> Englobadas sob os termos “ações/operações encobertas/clandestinas” (*covert/ clandestine actions/operations*), essas ações tratam desde o fornecimento de apoio material a governos ou grupos simpáticos, como o apoio britânico à resistência francesa durante a 2ª Guerra Mundial, até a atuação objetivando a derrubada de um governo rival, como a tentativa de invasão à Baía dos Porcos, e consequente retirada da administração socialista de Fidel Castro, planejada pela CIA, em 1961. Sugere-se ainda a leitura de: Woodward (2004), que narra os eventos que motivaram a Guerra do Iraque, em 2003, e oferece uma visão privilegiada da atuação regular e clandestina da Central Intelligence Agency (CIA) no período.

são estratégicas para o processo decisório, mas que estão sob a proteção de outro estado, ou cuja procura ostensiva poderia gerar constrangimentos. Naturalmente, se há uma tentativa de proteção ou se há a probabilidade de gerar constrangimentos, as ações de aquisição e manuseio dessas informações precisarão ser de caráter sigiloso.

Ao trabalharmos as teorias das relações internacionais, vimos que são cinco os pontos-chave lançados pelos estudos na área: o poder, os interesses, as instituições, o processo decisório e as ideias. Para entendermos de forma mais direta a relação desses elementos com a Inteligência, podemos nos perguntar: Haveria Inteligência se não houvesse disputa por poder? Haveria Inteligência se os interesses estatais fossem claros e aceitáveis para todos os participantes do sistema internacional? Haveria Inteligência se o processo decisório estatal não demandasse informações diferenciadas sobre adversários? Enfim, haveria Inteligência se a atividade não fosse capaz de influenciar o pensamento de seus “clientes”?

Os pontos de interesse contidos em cada pergunta acima não são necessariamente – ou seriam exclusivamente – satisfeitos pela Inteligência. Na verdade, o que cada resposta faz é nos ajudar a condensar um argumento que nos permite interligar as teorias das Relações Internacionais e o estudo acadêmico da Inteligência, qual seja: a Inteligência será útil e necessária aos estados se for capaz de auxiliar

o processo decisório em política externa a ser mais racional e preciso e menos focado em intuição e preconceitos. Em suma, o objetivo da Inteligência é reduzir incertezas e potencializar capacidades.

Dois exemplos nos ajudam a compreender na prática essa questão. Em 1961, os Estados Unidos buscavam uma solução para a presença de um enclave socialista na América Central, em Cuba. O presidente à época, John F. Kennedy, autorizou a realização de uma operação da Agência Central de Inteligência estadunidense (CIA) em apoio a exilados cubanos, com o intuito de invadir a ilha e retirar Fidel Castro do poder. A ação, conhecida como a invasão da Baía dos Porcos, fracassou e constitui ainda hoje um dos episódios mais emblemáticos de falha da Inteligência<sup>6</sup>.

Essa falha ocorreu por dois motivos. Primeiro, o presidente Kennedy, e sua equipe de assessores de segurança nacional, optou por redefinir diversos pontos do plano de ataque definido pelos planejadores da CIA. Segundo, durante os preparativos para a operação, a CIA forneceu ao processo decisório informações que sobrevalorizavam a capacidade dos exilados cubanos, subdimensionavam o potencial de reação do regime de Fidel Castro e previam um apoio popular à invasão que não ocorreu. Em suma, a Inteligência fornecida nesse período não auxiliou o processo decisório, tendo efetivamente fornecido informações imprecisas e adotado um compromisso execu-

<sup>6</sup> A respeito do período Kennedy e da invasão da Baía dos Porcos. Recomendamos a leitura de Kornbluh (1998), há extensa literatura disponível.

tivo com a operação mesmo quando o planejamento inicial foi profundamente alterado.

O segundo exemplo refere-se à Guerra do Iraque, iniciada em 2003<sup>7</sup>. Antes do conflito, a CIA esteve envolvida no processo de identificação de armas de destruição em massa (AMDs) e centros de produção dessas armas no território iraquiano. Apesar de possuir acesso precário a essas informações, os relatórios da Agência informavam que o regime de Saddam Hussein possuía e produzia AMDs. O processo decisório estadunidense utilizou essa avaliação especializada da CIA para convencer a população e congressistas da ameaça representada pelo Iraque e iniciar a guerra. O caso afetou a credibilidade da Agência e fundamentou os argumentos usados para justificar um conflito armado que resultou em dezenas de milhares de mortes.

Curiosamente, a Guerra do Iraque também foi um caso de sucesso para a Inteligência estadunidense. Uma vez definida a intenção de retirar Saddam Hussein do poder, a CIA logrou obter acesso a pessoas em cargos-chave no regime, o que possibilitou valioso assessoramento à confecção e execução do plano de ataque elaborado pelas Forças Armadas dos Estados Unidos. Em que pese a falha em reduzir as incertezas com relação às AMDs, a Agência demonstrou como a Inteligência pode ser utilizada para potencializar as capacidades de um estado.

Não obstante a centralidade da Inteligência para o processo decisório nos casos escolhidos, a demanda por Inteligência tende a variar em momentos de crise e em momentos de estabilidade. Da mesma forma, o caráter regular das suas atividades tende a gerar acessos a informações que não são úteis ao processo decisório máximo, mas que podem beneficiar outras instituições executivas. Nesse sentido, as características da Inteligência também favorecem seu emprego no monitoramento de crises e surpresas diplomáticas ou militares, no acompanhamento de temas de interesse nacional, em apoio a negociações diplomáticas, em missões de paz e outras ações de apoio às Forças Armadas, entre outras. Em todos esses casos, a atividade estará contribuindo para o aumento das formas tradicionais de poder e também daquelas imateriais, como o poder “moral”, muito em voga na atualidade em função do destaque recebido pelos temas de direitos humanos e meio ambiente.

Como vimos, a Inteligência surgiu como, e é em si mesma, uma representação das relações internacionais e da demanda estatal por mecanismos que garantam vantagens frente aos demais. Com efeito, a inexistência de informações perfeitas à disposição dos decisores e a diversidade de interesses e incertezas que caracterizam o sistema internacional tornam a atividade de Inteligência um componente potencialmente central do processo decisório em política externa. Seu emprego adequado permite uma leitura mais

---

<sup>7</sup> Indicamos a leitura de Woodward (2004) sobre como o processo decisório evoluiu em favor do conflito armado e qual papel desempenhou a Inteligência estadunidense.

precisa de interesses e capacidades, possibilita a adoção de medidas eficientes de pressão e influência internacional e subsidia planejamentos estratégicos com relação custo-benefício positiva. E sua interação continuada com o decisor

tende a produzir efeitos cumulativos, contribuindo para a especialização dos tomadores de decisão e para uma adequação permanente das prioridades da atividade às necessidades do processo decisório ao qual está submetida.

### Referências bibliográficas

- ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis*. 2. ed. New York: Longman, 1999.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília: EdUnB, 2002.
- FREEDMAN, Lawrence D.; HAYES, Paul M.; O'NEILL, Robert. *War, strategy and international politics*. Oxford: Clarendon, 1992.
- HERMAN, Michael. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University, 2006.
- HUDSON, Valerie M. *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2007.
- JERVIS, Robert. *Perception and misperception in international politics*. Princeton: Princeton University, 1976.
- KENT, Sherman. *Strategic intelligence for american world policy*. Princeton: Princeton University, 1949.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. Boston: Little Brown, 1977.
- KORNBLUH, Peter (Ed.) *Bay of pigs declassified: the secret CIA report on the invasion of Cuba* (National Security Archive Documents). New York: The New Press, 1998.
- LEBOW, Richard N.; RISSE-KAPPEN, Thomas. (Eds.) *International relations theory and the end of the cold war*. New York: Columbia University, 1995.
- LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence: from secrets to policy*. 2. ed. Washington: CQ, 2003.
- MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great power politics*. New York: W.W. Norton & Company, 2001.
- MILNER, Helen V. *Interests, institutions and information: domestic politics and International relations*. Princeton: Princeton University, 1997.
- MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: EdUnb, 2003.
- OLIVEIRA, Marcel C. *A democratização tardia da Inteligência na Argentina e no Brasil*. 2010. Dissertação (Mestrado em relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

Marcel de Oliveira

SHULSKY, Abram. N.; SCHMITT, Gary. J. *Silent warfare: understanding the world of intelligence*. 3. ed. Washington, DC: Brassey's, 2002.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. (Eds.) *International relations theory: realism, pluralism, globalism and beyond*. Boston: Ally and Bacon, 1999.

WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. Boston: Addison-Wesley, 1979.

WENDT, Alexander. *Social theory of international politics*. 9. ed. Cambridge: Cambridge University, 2006.

WOODWARD, Robert. *Plan of Attack*. New York: Simon & Shuster, 2004.