e-ISSN 2595-4717
ISSN 1809-2632

RBI Revista Brasileira de Inteligência

19
Dezembro • 2024

ABIN

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Revista Brasileira de Inteligência

2024 • Nº 19

ISSN 2595-4717 versão online
ISSN 1809-2632 versão impressa

Capa
Luciano Mendes

Projeto Gráfico
Luciano Mendes

Editoração Gráfica
Luciano Daniel da Silva
Benno Victor Warken Alves

Catalogação Bibliográfica Internacional, Normalização e Elaboração
Escola de Inteligência

Disponível em
http://rbi.abin.gov.br

Contato
SPO Área 5, quadra 1
CEP: 70610-905 – Brasília/DF
E-mail: revista@abin.gov.br

Impressão
Agência Brasileira de Inteligência

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Brasileira de Inteligência / Agência Brasileira de Inteligência.
– n.19 (dez. 2024) – Brasília: Abin, 2024.
Anual
ISSN 1809-2632 versão impressa
ISSN 2595-4717 versão online
1. Atividade de Inteligência – Periódicos – Brasil. 1. Agência Brasileira de Inteligência.

CDU: 355.40(81)(051)

Sumário

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • Editorial
ISSN 2595-4717

Editorial

No ano em que a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) completa 25 anos, a Revista Brasileira de Inteligência (RBI), publicada ininterruptamente desde 2005, apresenta sua 19ª edição. Este número incorpora muitas novidades e marca a consolidação do projeto de aprimoramento da RBI nos moldes das práticas científicas mais rigorosas e atuais.

As novidades incluem: novo endereço de sítio da internet (https://rbi.abin.gov.br); tradução de todo esse sítio para inglês e espanhol; processo editorial agora realizado integralmente pela plataforma *Open Journal Systems* (OJS), conferindo mais agilidade e transparência; revisão da política editorial, com crescente adesão às melhores práticas editoriais; renovação da Comissão Editorial e do Conselho Editorial; integração com plataformas que proporcionam maior visibilidade, métricas e conformidade às publicações, tais como Crossref, ORCiD e serviço de detecção de similaridades; novo projeto gráfico; atualização dos registros da revista em indexadores de publicações científicas; reafirmação, em todos os aspectos, do modelo de acesso aberto sem custos para os autores; e adoção do modelo de publicação contínua, conferindo maior celeridade entre a submissão e a publicação efetiva das contribuições aceitas.

A adoção desse modelo, de publicação contínua, merece um comentário adicional. Em julho de 2024, após a implementação das melhorias, foi reaberta a recepção de contribuições. A partir de agora os autores e as autoras podem enviar suas propostas a qualquer momento, pela plataforma da revista, e os artigos aprovados são publicados tão logo estejam aprovados pela revisão de pares, pela decisão editorial e formatados. Tal mudança já permitiu redução do tempo de processamento das propostas, como pode ser conferido nas datas de recepção, aprovação e publicação. É verdade que esse modelo privilegia a distribuição eletrônica, porém não deixaremos de publicar a versão impressa da revista após o fechamento de cada edição anual.

Com as mudanças incorporadas a partir deste número, a RBI reafirma seu compromisso com o desenvolvimento do campo de pesquisas sobre inteligência e, de forma geral, com o aprimoramento da atividade de inteligência no Brasil. Acreditamos que uma comunidade de especialistas vigorosa e atuante, promovendo discussões sérias e plurais em contexto interdisciplinar e interinstitucional, é fundamental para o aprimoramento da ABIN, do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e para a evolução da atividade de inteligência em nossa democracia.

Essa premissa está em consonância com diversas outras iniciativas da Escola de Inteligência da ABIN, que visam a fomentar a "cultura de inteligência", em colaboração com setores da sociedade e com a academia. Devemos mencionar a publicação, em dezembro de 2024, do livro *Inteligência na democracia: perspectivas e desafios para a Agência Brasileira de Inteligência* (http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8217), e do relatório ostensivo prospectivo *Desafios de Inteligência – Edição 2025* (https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8216).

Neste número da RBI, os leitores encontrarão dois artigos sobre a profissionalização da atividade de inteligência: "Profesionalización de la inteligencia en América Latina: un estado de situación y nuevas dimensiones", o qual traça um panorama da situação no continente, e "Profissionalização e carreira na atividade de inteligência: ferramentas e mecanismos para a evolução institucional," focado no caso do Brasil e, mais especificamente, da ABIN. Também dedicado à análise de questões pertinentes à ABIN e ao SISBIN, apresentamos o artigo "Transformação digital da inteligência nacional brasileira." E lidando com questões de espionagem e interferência externa, publicamos "A mídia norte-americana e o caso da espionagem do balão chinês," com abordagem empírica sobre o enquadramento de um problema concreto de segurança nacional, e "Guerra cognitiva e operações cibernéticas de influência: vieses cognitivos como tática de combate," sobre aspectos emergentes de um tema clássico para a inteligência e a segurança nacional.

Agradecendo aos autores, pareceristas, editores e aos leitores, desejo uma ótima leitura!

Anna Cruz
Diretora da Escola de Inteligência da ABIN

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira[1]
ORCiD 0000-0001-9792-5453
Vinicius Santos da Cruz[2]
ORCiD 0000-0001-9544-7814

A MÍDIA NORTE-AMERICANA E O CASO DA ESPIONAGEM DO BALÃO CHINÊS

https://doi.org/10.58960/rbi.2024.19.248

Guedes de Oliveira, Marcos Aurélio, e Vinicius Santos da Cruz. 2024. "A mídia norte-americana e o caso da espionagem do balão chinês". *Revista Brasileira de Inteligência* (ABIN), n. 19: e2024.19.248. https://doi.org/10.58960/rbi.2024.19.248.

Recebido em 21/07/2024
Aprovado em 31/07/2024
Publicado em 11/10/2024

[1] Professor Titular de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, possui título de PhD em Ciência Política pela University of Essex (1992) e realizou pós-doutorado em Relações Internacionais no Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Sorbonne, Paris III.

[2] Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Bacharel em Ciência Política, com ênfase em Relações Internacionais, pela mesma universidade. Membro do Núcleo de Estudos Americanos, do Grupo Brasil e as Américas (CNPQ).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

A MÍDIA NORTE-AMERICANA E O CASO DA ESPIONAGEM DO BALÃO CHINÊS

Resumo

Como os veículos de mídia conservadores e liberais dos EUA enquadraram tematicamente o caso do balão chinês? Este artigo investiga a influência das diferenças político-ideológicas entre jornais conservadores (NYP e WT) e liberais (NYT e WP) nos temas enfatizados sobre o incidente do balão chinês. Utilizando uma metodologia que abrangeu a análise de 144 artigos de notícias com uma abordagem sistemática e padronizada de análise de conteúdo, os resultados mostram que, nos conservadores, prevaleceu a categoria "Críticas ao governo", com foco na gestão de Biden, enquanto nos liberais, a ênfase foi em "Política externa e diplomacia", destacando as relações EUA-China. Ambos os grupos destacaram a ameaça de espionagem na passagem dos balões sobre áreas consideradas de segurança nacional.

Palavras-chave: espionagem, EUA, China, mídia.

THE U.S. MEDIA AND THE CHINESE SPY BALLOON INCIDENT

Abstract

How did conservative and liberal media outlets in the US frame the Chinese balloon case thematically? This paper investigates the influence of political-ideological differences between conservative newspapers (NYP and WT) and liberal newspapers (NYT and WP) on the themes emphasized regarding the Chinese balloon incident. Using a methodology that included the analysis of 144 news articles with a systematic and standardized content analysis approach, the results show that conservative outlets predominantly focused on "Criticisms of the government," highlighting Biden's management, while liberal outlets emphasized "Foreign policy and diplomacy," highlighting US-China relations. Both groups highlighted the threat of espionage in the passage of the balloons over areas considered national security zones.

***Keywords**: espionage, US, China, media.*

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ESTADOUNIDENSES Y EL CASO DEL GLOBO ESPÍA CHINO

Resumen

¿Cómo enmarcaron temáticamente los medios de comunicación conservadores y libe-rales estadounidenses el caso del globo chino? Este artículo investiga la influencia de diferencias político-ideológicas entre periódicos conservadores (NYP y WT) y liberales (NYT y WP) en los temas destacados sobre el incidente. Utilizando una metodología que abarcó el análisis de 144 noticias con un enfoque sistemático y estandarizado de análisis de contenido, los resultados muestran que en los conservadores prevaleció la categoría "Crítica al gobierno", centrada en la administración de Biden, mientras que en los liberales el énfasis recayó en "Política exterior y diplomacia", destacando las relaciones entre EEUU y China. Ambos grupos destacaron la amenaza del espionaje en el paso de los globos sobre áreas consideradas de seguridad nacional.

***Palabras clave**: espionage, EEUU, China, midia.*

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Introdução

"Olhem! No céu! É um... balão espião chinês?" (Rogers 2023), "Incidente com balão destaca estado frágil da relação EUA-China" (Pierson 2023), "Militares dos EUA derrubam balão chinês sobre o Oceano Atlântico" (Nakashima, Horton, Lamothe e Helderman 2023), "Balão espião chinês carregava antenas e outros materiais para coleta de informações" (Terra 2023). Essas foram algumas das manchetes publicadas ao longo dos dias por jornais dos EUA, a respeito de um caso que capturou a atenção do público norte-americano e internacional.

O incidente do balão espião chinês, ocorrido entre 28 de janeiro e 4 de fevereiro de 2023, começou quando um grande dirigível, mais tarde identificado pelo governo dos EUA como um balão de vigilância de alta altitude advindo da China, atravessou o espaço aéreo americano, voando do Alasca e passando por vários locais militares sensíveis no território continental americano (Clairmont 2024). Essa trajetória não apenas levantou suspeitas sobre intenções de espionagem do governo chinês, mas também acendeu um debate nacional sobre a segurança e a soberania dos EUA (Kutllovci 2023).

A rápida identificação do balão pelo Departamento de Defesa dos EUA como um instrumento de vigilância chinesa exacerbou a já tensa relação entre os dois países. Essas tensões, segundo Bera (2023), têm raízes em conflitos políticos anteriores, disputas econômicas e desacordos sobre questões de direitos humanos, que foram amplificados por eventos recentes como a pandemia da COVID-19 e a guerra comercial. Nesse episódio específico, a situação escalou especialmente devido à rota dos balões, que incluiu passagens sobre silos nucleares americanos.

No entanto, em contraste com as alegações de espionagem dos EUA, o governo chinês defendeu que o balão era um dispositivo meteorológico desviado de seu curso original. Essa explicação foi recebida com ceticismo pelos militares estadunidenses e canadenses, que mantiveram a posição de que o balão era destinado à espionagem e, portanto, uma violação do direito internacional (Clairmont 2024).

Com isso, a deliberação sobre a resposta adequada a essa intrusão culminou com a decisão do presidente Biden de autorizar a derrubada do balão, assim que pudesse ser feito sem risco indevido para vidas americanas. Essa ação foi realizada com sucesso em 4 de fevereiro, com o balão sendo abatido sobre o Oceano Atlântico para evitar riscos à população civil (Hoke 2023).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Segundo Gurtov (2023), apesar das preocupações com a segurança, a hesitação inicial de Biden refletia não apenas temores sobre a soberania e a segurança nacional americana, mas também preocupações políticas internas, exacerbadas por críticas da oposição republicana. A resposta da China à derrubada do balão foi classificá-la como uma "reação exagerada" por parte dos EUA e uma "grave violação da prática internacional" (Hoke 2023). Isso apenas serviu para intensificar as tensões diplomáticas.

Dentro desse cenário complexo, a mídia desempenhou um papel fundamental na divulgação de notícias sobre o caso do balão espião chinês, que capturou a atenção do público e de políticos nos EUA.

Essa cobertura, caracterizada por uma mistura de indignação, raiva e medo, foi intensamente influenciada pelas narrativas fornecidas por diferentes meios de comunicação, refletindo uma ampla gama de perspectivas e interpretações sobre o tema (Kutllovci 2023). A forma como os veículos de notícias enquadraram esse evento não só ampliou sua visibilidade, mas também moldou a percepção pública e política a respeito do incidente.

Nessa conjuntura, o estudo proposto por Shor (2019) adquire relevância, ao sugerir que a cobertura jornalística de eventos globais pode ser consideravelmente condicionada por agendas políticas. Esse fenômeno sugere que a mídia atua menos como um espelho passivo e mais como um participante ativo na moldagem de narrativas, especialmente em temas polarizados como segurança nacional. Dessa forma, surge a possibilidade de que, no caso do balão chinês, os veículos de notícias conservadores e liberais norte-americanos possam ter apresentado enfoques temáticos distintos, refletindo suas inclinações ideológicas.

Diante do cenário a ser analisado, formulamos a seguinte pergunta de pesquisa: Como os veículos de mídia conservadores e liberais dos EUA enquadraram tematicamente o caso do balão chinês? Para ampliar o escopo da nossa análise e entender melhor a extensão dessas diferenças, propomos também duas questões de pesquisa associadas à primeira: a) Houve diferenças temáticas na cobertura entre esses dois espectros ideológicos?; b) Dado que o caso envolve a segurança nacional dos EUA, identificado por ambos, governo e oposição, como espionagem, os jornais de espectros conservadores e liberais deram ênfase a esse tema?

Visando a responder a essas perguntas, adotamos metodologia de pesquisa centrada na análise de conteúdo de artigos jornalísticos. Especificamente, selecionamos como fonte para este estudo o *Washington Post* e o *New York*

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Times, representando veículos de mídia com inclinações liberais, e o *New York Post* e o *Washington Times*, considerados jornais com tendências conservadoras.

A partir dessa seleção, compilamos um banco de dados abrangendo 144 artigos jornalísticos sobre o caso (87 de fontes conservadoras e 57 de liberais), focando na coleta dos primeiros 7 dias a partir da emergência midiática do incidente, visando a capturar a cobertura inicial. Além disso, a abordagem inclui uma categorização padronizada e sistemática, fundamentada em modelo de análise ajustado especificamente para este estudo, com o objetivo de identificar os principais temas abordados pelos quatro veículos de notícia selecionados.

Discussão teórica

Dentro do campo de estudos de Mídia e Ciência Política, existem duas correntes distintas: a tradicional e a contemporânea. A tradicional enxerga a mídia fundamentalmente como um canal, um veículo através do qual as elites políticas transmitem informações à população, sem que a mídia tenha papel ativo ou influente nesse processo (Baum e Potter 2008).

Em alinhamento com essa corrente, Patterson (1997) ressalta a tendência da mídia de privilegiar coberturas sensacionalistas e alternar rapidamente entre temas, sem proporcionar aprofundamento ou análise crítica. Ainda, segundo Patterson (1997), tais tendências, consideradas intrínsecas aos meios de comunicação, evidenciam as limitações que impedem a mídia de agir como ator político de influência significativa na opinião pública.

Em oposição a essa concepção tradicional, corrente contemporânea de estudos em Mídia e Política apresenta uma concepção distinta do papel da mídia. Essa abordagem reconhece a mídia não somente como participante ativo no espaço político, mas também como influenciador significativo da opinião pública que, consequentemente, influencia também os formuladores de política (Callaghan e Schnell 2001).

Essa corrente argumenta que os veículos de comunicação vão além de simplesmente reportar acontecimentos, atuando na seleção e apresentação de narrativas que moldam a interpretação pública dos eventos. Tal processo não apenas direciona a atenção para determinados temas, mas também influencia a maneira como o público compreende e interage com a realidade apresentada (de Souza Lima e Guedes de Oliveira 2014).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Reconhecendo a influência substancial da mídia sobre a opinião pública e, por extensão, sobre a política externa, pesquisadores dessa corrente dedicam-se a explorar como ocorre essa influência. A investigação nesse campo tem se concentrado em entender os mecanismos através dos quais a mídia pode afetar a cognição e as atitudes do público, destacando-se conceitos como *agenda setting*, *priming* e enquadramento.

Com relação ao conceito de *agenda setting*, enfatiza-se a capacidade da mídia de moldar a agenda pública, sublinhando certos temas como prioritários (Zhang e Meadows 2012). Esse princípio sugere que, embora a mídia não possua influência direta nas opiniões específicas do público, ela ainda desempenha um papel crucial ao direcionar a atenção para temas selecionados, estabelecendo assim quais assuntos são considerados de maior importância (Iyengar 2017).

Esse processo cria um alicerce para a aplicação de conceitos complementares, como o *priming*, que intensifica a influência da mídia ao predispor o público a ponderar esses temas destacados com maior significância ao avaliar políticas e lideranças (Soroka 2003). Tal dinâmica não somente afeta a cognição, mas também as posturas e comportamentos políticos do público.

Contudo, é através do conceito de Enquadramento que se observa a possível amplitude do impacto da mídia. Diferentemente de *agenda setting* e *priming*, que focam na saliência dos temas, o enquadramento transcende, delineando a compreensão desses assuntos.

Robert Entman (1993) define o enquadramento como o processo por intermédio do qual a mídia não apenas realça elementos específicos do panorama político e social, mas também os interliga e interpreta de forma a construir uma narrativa particular. Esse processo sugere causas, avalia soluções e antecipa consequências, equipando a mídia com uma influência notável não só para determinar a importância dos temas, mas também para modelar a percepção pública acerca desses assuntos (Druckman 2001).

Nesse contexto, a pesquisa de Eran Shor (2019) complementa a discussão ao revelar como as identidades, tradições e afiliações políticas dos veículos de mídia afetam significativamente o processo de enquadramento. Shor (2019) sugere que, ao possuírem distintas agendas políticas, os meios de comunicação exercem uma influência considerável sobre como eventos e figuras políticas são representados, direcionando a percepção pública de acordo com suas inclinações ideológicas.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

No entanto, em sua revisão de literatura, Shor (2019) identifica divergências significativas na forma como a mídia, alinhada ideologicamente, aborda a cobertura política. Enquanto alguns estudos apontam para uma cobertura favorável a políticos ideologicamente alinhados, outros questionam a força dessa correlação. Essa variação de perspectivas realça a complexidade da relação entre mídia e política, enfatizando a necessidade de análises mais aprofundadas sobre a influência ideológica na construção de narrativas jornalísticas.

É nesse quadro de amplos debates teóricos que o presente artigo se insere, focalizando no caso específico dos balões chineses. Esse tema, ainda pouco explorado na literatura, devido a sua natureza politicamente delicada e sua classificação como questão de segurança nacional — o que acarreta uma escassez de dados disponíveis —, faz com que a análise de conteúdo midiático se apresente como uma abordagem metodológica viável e relevante tanto nos estudos acadêmicos como de inteligência, tendo em vista a possibilidade de ter uma fonte de dados mais ampla (artigos jornalísticos).

Metodologia

Buscando promover transparência e facilitar a replicação desta pesquisa, nesta seção apresentamos um resumo das etapas metodológicas adotadas. Nesse sentido, o quadro abaixo (Quadro 1) oferece uma síntese concisa dos principais aspectos do nosso método de pesquisa.

Quadro 1
Desenho de pesquisa

Pergunta de pesquisa	Como os veículos de mídia conservadores e liberais dos EUA enquadraram tematicamente o caso do balão chinês?
Unidade de análise	Artigos Jornalísticos
Delimitação temporal	02/02/2023 a 08/02/2023
Técnicas	Análise de conteúdo e categorização sistemática
Fonte	The Washington Post, New York Times, New York Post e o Washington Times
Softwares	Google Planilhas

Fonte: Elaboração própria (2024)

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

A investigação deste artigo questiona como os veículos de mídia conservadores e liberais norte-americanos enquadraram tematicamente o caso do balão chinês, visando a desvendar possíveis divergências e convergências ideológicas na cobertura jornalística do evento. Almejamos, com essa abordagem, contribuir para uma compreensão mais ampla sobre como as inclinações políticas das fontes de notícias podem influenciar a narrativa de acontecimentos internacionais significativos, particularmente aqueles com implicações para a segurança nacional e as relações internacionais. Especificamente, optamos por analisar o caso do balão chinês, em que há a hipótese de uma ameaça de espionagem.

Buscando alcançar esse objetivo, a primeira etapa desta pesquisa concentrou-se na coleta de artigos jornalísticos, abrangendo uma diversidade de formatos, como: editoriais, artigos de notícias e *opinion editorial pages (op-eds)*. Essa etapa inicial foi fundamental para garantir a construção de um banco de dados robusto e representativo das diferentes perspectivas ideológicas presentes na mídia americana. Para tanto, foi imperativo proceder com a seleção criteriosa dos veículos de notícia que serviriam como fontes primárias para a coleta de dados e análises subsequentes.

A seleção dos jornais foi norteada por dois critérios principais: espectro político-ideológico e disponibilidade das notícias. O primeiro critério exigiu revisão da literatura existente sobre o posicionamento político dos principais jornais norte-americanos, bem como a análise de estudos estatísticos anteriores que trataram dessa classificação (Altschiller 2024). Nesse contexto, os trabalhos de Mahmood e Menezes (2013), bem como de Ho e Quinn (2008), foram fundamentais para embasar a escolha.

Com base nas evidências e análises apresentadas nesses trabalhos acadêmicos, optamos por selecionar dois jornais de cada espectro ideológico — liberal e conservador — para compor a amostra deste estudo. Assim, foram escolhidos o *New York Times* e o *Washington Post* como representantes dos veículos de mídia com inclinação liberal, e o *New York Post* e o *Washington Times* como suas contrapartes conservadoras. Essa seleção buscou não apenas refletir a diversidade ideológica presente no cenário midiático americano, mas também assegurar uma cobertura ampla e variada de perspectivas no banco de dados a ser construído.

A disponibilidade das notícias também desempenhou papel crucial na seleção ao ser um fator ponderado antes de escolher os jornais. Esse fator foi considerado, visando a garantir que os jornais escolhidos dispusessem de acervo acessível e representativo do período analisado.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Com os jornais selecionados, iniciou-se a coleta de artigos jornalísticos, definindo-se uma delimitação temporal de 2 de fevereiro de 2023 a 8 de fevereiro de 2023. Essa janela temporal de sete dias, começando a partir da primeira notícia veiculada sobre o caso, foi fundamentalmente escolhida para possibilitar uma análise focada na cobertura inicial do incidente. A busca foi realizada diretamente nos sites dos jornais selecionados, utilizando a palavra-chave "*Chinese balloon*". A partir disso, foram coletados todos os artigos que atendiam a esse critério dentro do período estabelecido.

Dessa maneira, a coleta resultou na consolidação de banco de dados composto por 144 notícias, distribuídas entre fontes conservadoras (87 notícias) e liberais (57 notícias)[1]. Esse banco representa uma amostra significativa da cobertura jornalística do caso, permitindo uma análise comparativa entre as narrativas veiculadas por diferentes espectros ideológicos.

Após a formação do banco de dados, a etapa seguinte deste estudo consistiu na realização da análise de conteúdo dos artigos jornalísticos selecionados. Para tal, foi fundamental estabelecer um conjunto de categorias analíticas que iriam orientar a investigação dos dados coletados. Com esse objetivo, a definição das categorias foi realizada por meio de uma análise preliminar, na qual uma amostra aleatória de dez artigos (divididos igualmente entre fontes conservadoras e liberais) foi examinada.

A análise exploratória revelou padrões temáticos recorrentes, culminando na definição de seis categorias principais para a categorização do conteúdo dos artigos, as quais foram denominadas: "tecnologia e espionagem", "resposta militar", "política externa e diplomacia", "política interna", "críticas ao governo" e "combinação". O Quadro 2 apresenta uma síntese dessas categorias, fornecendo uma base clara para a análise subsequente do material coletado.

1 A diferença no número de artigos entre jornais conservadores (87 notícias) e liberais (57 notícias) se deve ao fato de que os jornais conservadores produziram um maior volume de notícias sobre o tema do que os jornais liberais. Todos os artigos relevantes foram coletados dentro dos critérios de seleção do estudo, e essa variação na quantidade de produção não afetou a integridade da análise comparativa entre os diferentes espectros ideológicos.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Quadro 2
Categorias temáticas

Categoria Temática	Descrição
Tecnologia e Espionagem	Categoria identificada em artigos que abordam as capacidades tecnológicas do balão de vigilância chinês, detalhes da detecção e contramedidas de espionagem por parte dos EUA.
Resposta Militar	Categoria reconhecida em artigos jornalísticos que tratam das estratégias e ações militares, como operações de interceptação e coordenação entre ramos militares, para lidar com os balões.
Política Externa e Diplomacia	Categoria reconhecida em artigos que discutem as repercussões diplomáticas do incidente, exploração das relações bilaterais EUA-China, negociações e esforços de desescalada.
Política Interna	Categoria identificada em artigos que tratam de discussões sobre reações internas, análises políticas, debates legislativos, e impacto na opinião pública dos EUA.
Críticas ao Governo	Categoria dedicada a artigos focados em críticas à administração e agências governamentais sobre a resposta aos balões, incluindo demandas por transparência.
Combinação	Categoria definida para artigos que abordam múltiplos aspectos do incidente do balão chines de forma equilibrada, sem clara predominância de uma única categoria.

Fonte: Elaboração própria (2024)

Após definir as variáveis categóricas, elaboramos um método sistemático e padronizado para a análise de conteúdo, visando a atenuar a subjetividade intrínseca a esse processo. O procedimento buscou não apenas possibilitar a replicabilidade dos resultados, mas também adequar-se especificamente ao contexto do estudo.

Dessa maneira, construímos um fluxo estruturado em seis camadas de perguntas. Esse esquema direciona a análise de artigos jornalísticos contidos no banco de dados de maneira padronizada, permitindo uma avaliação consistente e detalhada do material. O Quadro 3, abaixo, ilustra a metodologia adotada, delineando as etapas consecutivas de nossa análise.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Quadro 3
Fluxo de análise de conteúdo sobre o incidente do balão chinês

Camada	Pergunta	Ação se "sim"	Ação se "não"
1	O artigo menciona mais de uma vez tecnologia específica ou capacidades de vigilância? (P1)	Vá para Camada 2	Vá para Camada 2
2	O artigo menciona mais de uma vez detalhes sobre a tecnologia dos balões, métodos de espionagem, as contramedidas tecnológicas, ou a detecção dos balões? (P2)	Anote "Tecnologia e Espionagem" e prossiga para camada 3	Prossiga para a Camada 3
3	O artigo menciona mais de uma vez ações ou estratégias militares específicas tomadas (ou que devem ser) em resposta aos balões? (P3)	Anote "Resposta Militar" e prossiga para camada 4	Vá para a Camada 4
4.1	O artigo menciona mais de uma vez o impacto nos laços EUA-China ou esforços diplomáticos? (P4)	Anote "Política Externa e Diplomacia" e continue na camada 5	Vá para a pergunta ajustada P5
4.2	O artigo menciona pelo menos mais de uma vez possíveis repercussões globais do incidente ou tensões internacionais? (P5)	Anote "Política Externa e Diplomacia" e continue para a Camada 5	Prossiga para a Camada 5
5	O artigo menciona mais de uma vez debates políticos internos, legislação ou impacto na opinião pública nos EUA? (P6)	Anote "Política Interna" e continue para a Camada 6	Prossiga para a Camada 6
6	O artigo menciona mais de uma vez críticas direcionadas à administração ou demandas por transparência e novas políticas? (P7)	Anote "Críticas ao Governo"	Conclua a análise

Fonte: Elaboração própria (2024)

Caso seja identificada mais de uma categoria dentro de um artigo jornalístico, surge a possibilidade de ser uma "Combinação". Com o objetivo de verificar tal possibilidade ou de identificar a categoria mais influente dentre os presentes em um artigo específico, implementou-se uma abordagem metodológica quantitativa articulada em duas fases: 1. atribuição de pontuações correspondentes a cada categoria; 2. o cálculo do peso de cada uma delas e subsequente determinação da categoria preponderante.

A primeira fase se baseia em três critérios principais: (a) frequência de menção; (b) profundidade de discussão; e (c) relevância contextual. Começamos

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

avaliando a frequência de menção, onde cada ocorrência única de um tema em diferentes parágrafos ou seções recebe 1 ponto, prevenindo a contabilização múltipla de menções dentro de um mesmo parágrafo.

Seguimos com a análise da profundidade de discussão, atribuindo pontuações de 1 a 3 pontos conforme o nível de detalhe e análise do tema abordado, desde discussões básicas até análises aprofundadas e detalhadas. Por fim, consideramos a relevância contextual do tema, pontuando de 1 a 5 com base em sua importância e posicionamento no artigo, desde menções periféricas até a centralidade do tema na narrativa.

Após a contabilização das pontuações de cada uma das categorias identificadas, procedemos à segunda fase do método, na qual o peso total de cada categoria foi determinado pela soma de todos os pontos obtidos. A categoria dominante é, portanto, aquela que apresenta a maior pontuação total acumulada. Contudo, em situações em que duas ou mais categorias demonstram pontuações próximas, com uma diferença percentual inferior a 10% entre elas, o artigo é classificado como uma combinação.

Utilizando este sistema metodológico padronizado, que integra abordagens qualitativas e quantitativas, conduzimos a análise de um corpus composto por 144 artigos jornalísticos referentes ao incidente do balão chinês. Esse processo permitiu a categorização efetiva dos artigos, facilitando uma compreensão aprofundada das diversas narrativas e enfoques jornalísticos sobre o evento em questão.

Análise dos jornais conservadores

O quadro abaixo (Quadro 4) detalha o processo de contabilização de categorias identificadas em um conjunto de 87 artigos jornalísticos, especificamente 48 do New York Post e 39 do Washington Times, que representam os veículos de imprensa conservadores. Essa análise foi facilitada pelo uso do Google Planilhas.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Quadro 4
Contabilização das categorias nos jornais conservadores

Jornal	N	Tecnologia e Espionagem	Resposta Militar	Política Externa e diplomacia	Política Interna	Críticas ao Governo	Combi-nação	Não identi-ficada
NYP	48	8	8	8	5	13	4	2
WT	39	8	3	6	6	9	7	0
Total	**87**	**16**	**11**	**14**	**11**	**22**	**11**	**2**

Fonte: Elaboração própria (2024)

Após identificar e contabilizar cada categoria, procedemos ao cálculo dos percentuais correspondentes, tanto individualmente para cada jornal quanto para o agregado dos dois. Esses percentuais estão explicitados no Quadro 5 subsequente.

Quadro 5
Percentual das categorias nos jornais conservadores

Categoria	% NYP	% WT	% Total
Tecnologia e espionagem	16,66	20,51	18,39
Resposta militar	16,66	7,69	12,64
Política externa e diplomacia	16,66	15,38	16,09
Política interna	10,41	15,38	12,64
Críticas ao governo	27,08	23,07	25,28
Combinação	8,33	17,94	12,64
Não identificada	4,16	0	2,29
Total	100	100	100

Fonte: Elaboração própria (2024)

Verificou-se que, de forma geral, a categoria temática preponderante nos jornais conservadores foi ‘‘Críticas ao governo’’, alcançando um percentual total de 25,28%. Uma análise individual dos jornais revela que o *New York Post* teve uma proporção maior de artigos nesta categoria (27,08%), superando o *Washington Times* (23,07%).

A relevância desta categoria nos meios conservadores reflete-se em uma quantidade significativa de reportagens focadas em ressaltar as críticas do Partido Republicano à gestão do presidente Biden no episódio do balão (Nava

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

2023). Essa cobertura evidencia uma não colaboração com a narrativa governista, destacando a pressão dos republicanos para a derrubada do balão chinês e, subsequentemente, criticando Biden por permitir que o balão percorresse o território americano por mais de uma semana antes de sua interceptação, o que foi apresentado como um indicativo da suposta debilidade de Biden frente à China (O'Neill 2023).

Além disso, é fundamental destacar que a grande maioria dos artigos editoriais publicados por ambos os jornais foi alocada na categoria ''Críticas ao governo'', salientando uma posição editorial contrária à abordagem da administração Biden diante desse incidente (Chumley 2023).

A segunda categoria mais proeminente identificada nos jornais conservadores foi ''Tecnologia e espionagem'', alcançando um percentual total de 18,39%. Diferentemente da categoria ''Críticas ao governo'', a análise percentual individual dos jornais revela que o *Washington Times* teve um percentual maior (20,51%), em comparação ao *New York Post* (16,66%).

Essa categoria destacou-se em artigos que expressavam preocupações com a trajetória do balão chinês sobre regiões estratégicas militares dos Estados Unidos, incluindo áreas onde estão localizados silos de mísseis nucleares (Clark 2023). Outros artigos classificados nessa categoria também abordaram as potenciais capacidades de espionagem do balão, caracterizado como ''manobrável'' e capaz de coletar informações, bem como as habilidades dos Estados Unidos para neutralizar essa coleta.

Posteriormente, após a interceptação do balão, a investigação dos destroços promovida pelos militares foi tema de discussão por parte desses jornais, revelando equipamentos para a coleta de inteligência, que incluíam antenas, painéis solares extensos para operar diversos sensores de dados e, significativamente, uma placa com *chips* de comunicação (Chamberlain e Doornbos 2023). Esses achados foram cruciais para aumentar ainda mais as suspeitas de vigilância.

Além disso, embora a temática de tecnologia e espionagem não tenha sido a principal na maioria dos artigos jornalísticos, ela frequentemente emergia como um pano de fundo significativo nas discussões. Esse padrão sublinha a importância atribuída à vigilância e à segurança cibernética dentro dos jornais de espectro conservador, ressaltando a percepção de ameaças em potencial à integridade territorial e à soberania dos Estados Unidos.

Quanto à categoria ''Política externa e diplomacia'', destacou-se como a ter-

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

ceira mais prevalecente nos artigos dos jornais conservadores, alcançando um percentual total de 16,09%. A análise detalhada dos jornais mostrou porcentagens similares para o *New York Post* (16,66%) e o *Washington Times* (15,38%).

A categoria foi frequentemente encontrada em artigos que discutiam as repercussões do incidente do balão chinês nas relações diplomáticas entre EUA e China. Um evento notável amplamente relatado foi o cancelamento da visita planejada do Secretário de Estado Antony Blinken a Pequim, uma medida que visava mitigar tensões recentes (Chamberlain e Doornbos 2023). Tal cancelamento foi visto como um retrocesso significativo na comunicação bilateral. Os artigos também abordaram as tentativas da China de diminuir a tensão, alegando que o balão era um equipamento meteorológico desviado de sua rota.

Após a derrubada do balão, a cobertura jornalística dos conservadores enfatizou a escalada das tensões, com a China criticando a reação dos EUA como desproporcional e reservando-se o direito de responder (Crane 2023).

As categorias ‘‘Reação militar’’, ‘‘Política interna’’ e ‘‘Combinação’’ registraram idêntico percentual de artigos, representando cada uma 12,64% do total nos jornais conservadores. A ‘‘Reação militar’’ emergiu predominantemente em artigos que descreviam a operação dos EUA que levou à interceptação do balão no Oceano Atlântico (Linge 2023). Apesar disso, essa categoria também emergiu como secundária em diversos artigos, que também discutiam as justificativas do governo para não abater o balão imediatamente e os esforços subsequentes para recuperar os destroços no mar.

Já a categoria ‘‘Política interna’’, foi a dominante em artigos que discutiam as repercussões do incidente no Congresso americano, com ênfase no debate narrativo entre a administração atual e ex-membros do governo de Donald Trump. O debate foi catalisado pela revelação do Pentágono de que outros três balões chineses já haviam sobrevoado o território americano, indicando casos anteriores de espionagem (O’Neill 2023).

A categoria ‘‘Combinação’’ foi notada em artigos que buscavam oferecer uma explanação detalhada do caso, cobrindo múltiplos aspectos distintos. Por fim, é válido ressaltar que 2,29% dos artigos (4,16% no *New York Post* e 0% no *Washington Times*) não tiveram uma categoria identificada.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Análise dos jornais liberais

O quadro a seguir apresenta a contabilização de um total de 57 artigos jornalísticos, sendo 28 do *New York Times* e 29 do *Washington Post*, que representam os jornais de orientação liberal nos Estados Unidos. A contagem, realizada por meio do Google Planilhas, buscou expressar a distribuição das categorias identificadas nesse conjunto de notícias (Quadro 6).

Quadro 6
Contabilização das categorias nos jornais liberais

Jornal	N	Tecnologia e Espionagem	Resposta Militar	Política Externa e diplomacia	Política Interna	Críticas ao Governo	Combinação	Não identificada
NYT	28	8	1	12	4	0	1	2
WP	29	5	2	10	4	2	6	0
Total	**57**	**13**	**3**	**22**	**8**	**2**	**7**	**2**

Fonte: Elaboração própria (2024)

Da mesma forma que no processo adotado para os jornais conservadores, também procedemos com o cálculo dos percentuais para cada categoria nos jornais liberais, tanto de forma individual por jornal quanto de maneira agregada. O Quadro 7, abaixo, apresenta essas porcentagens.

Quadro 7
Percentual das categorias nos jornais liberais

Categoria	% NYT	% WP	% Total
Tecnologia e espionagem	28,57	17,24	22,80
Resposta militar	3,57	6,89	5,26
Política externa e diplomacia	42,85	34,48	38,59
Política interna	14,28	13,79	14,03
Críticas ao governo	0	6,89	3,50
Combinação	3,57	20,68	12,28
Não identificada	7,14	0	3,50
Total	100	100	100

Fonte: Elaboração própria (2024)

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Diferentemente dos jornais conservadores, observou-se que a categoria predominante nos jornais liberais foi "Política externa e diplomacia", alcançando um percentual total de 38,59%. Esse destaque evidencia um enfoque mais acentuado dos veículos liberais nessa temática, comparativamente à principal categoria identificada nos jornais conservadores ("Críticas ao governo"). Além disso, a análise individual dos jornais revelou que o *New York Times* apresentou prevalência maior nesta categoria, com 42,85%, em comparação ao *Washington Post*, que registrou 34,48%.

A categoria predominou em artigos que examinaram as possíveis consequências diplomáticas decorrentes da passagem do balão de vigilância chinês, considerando o contexto das relações já tensas entre Estados Unidos e China. Em contraste com os jornais conservadores, que também abordaram a temática, porém em menor extensão, os veículos liberais dedicaram-se a explorar profundamente o estado atual das relações bilaterais, recentemente tensionadas por desacordos na gestão de potenciais conflitos, vendas de armas dos EUA a Taiwan e visitas de políticos americanos à ilha, interpretadas pela China como infrações a acordos significativos (Rogers 2023).

Ademais, observou-se que esses jornais enquadraram as tensões entre os dois países, evidenciando preocupações acerca das consequências geopolíticas advindas do desentendimento, ressaltando a urgência de estabelecer canais de comunicação transparentes e eficientes que evitem equívocos e auxiliem na administração de crises. Essa apreensão foi particularmente evidente em artigos que sublinharam a importância diplomática da viagem de Antony Blinken à China, cancelada naquele contexto (Buckley 2023). O propósito da visita era estabelecer medidas preventivas para inibir escaladas militares ou diplomáticas (Lamothe e Horton 2023).

A segunda categoria mais ressaltada entre os jornais liberais foi "Tecnologia e espionagem", coincidindo com sua posição nos jornais conservadores, mas com um percentual total maior nos liberais, atingindo 22,8%. Individualmente, observou-se que o *New York Times* também deteve uma porcentagem mais elevada nessa categoria, com 28,57%, em comparação ao *Washington Post*, que alcançou 17,24%.

De maneira semelhante aos jornais conservadores, os artigos jornalísticos liberais classificados sob "Tecnologia e espionagem" exploraram inicialmente a trajetória do balão por regiões estratégicas militares dos Estados Unidos, as potenciais capacidades tecnológicas de espionagem do balão (e suas possíveis vantagens em relação a satélites), e, posteriormente, focaram na tecnologia do balão conforme seus destroços eram recuperados do oceano.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

No entanto, o enquadramento adotado pelos jornais liberais acerca da espionagem chinesa diferiu significativamente. Enquanto diversos artigos de veículos conservadores ressaltavam os riscos de espionagem decorrentes do sobrevoo do balão chinês sobre território americano e urgiam sua derrubada imediata, os textos dos liberais tenderam a ecoar a posição oficial do governo, minimizando os riscos à segurança e a eficácia da coleta de dados pelo balão quando comparada à capacidade de satélites (Cooper 2023).

É fundamental destacar, portanto, que apesar dessas diferenças no enquadramento da temática "Tecnologia e espionagem" entre jornais conservadores e liberais, ambos se empenharam em cobrir as questões tecnológicas e de espionagem. Independente do viés ideológico, houve um comprometimento com a disseminação de informações relativas às capacidades tecnológicas envolvidas e à natureza da espionagem.

Já a terceira categoria, mais preponderante nos artigos dos jornais liberais, correspondeu à "Política interna", representando 14,03% do total, com percentuais muito aproximados entre o *New York Times* e o *Washington Post*. Essa categoria, similarmente observada nos periódicos conservadores, abrangeu artigos que discutiram os debates no Congresso acerca da postura a adotar em relação ao incidente do balão chinês, as interações com a administração Biden, bem como o confronto de narrativas entre ex-integrantes da gestão Trump e o governo atual (Meyer e Caldwell 2023).

A categoria "Combinação" obteve um percentual agregado de 12,28%, influenciada principalmente pelo *Washington Post*, no qual 20,68% dos artigos exploraram uma mescla de diferentes categorias. Em contraste, no *New York Times*, apenas 3,57% dos artigos seguiram essa abordagem combinada. Quanto às categorias "Críticas ao governo" e "Resposta militar", estas apresentaram percentuais agregados de 3,50% e 5,26%, respectivamente.

É relevante notar que, embora "Críticas ao governo" tenha sido a categoria com maior percentual entre os periódicos conservadores, ela figurou como a de menor representatividade entre os liberais, evidenciando uma das maiores variações percentuais das categorias nesse comparativo, e indicando uma tendência dos veículos liberais em não enfatizar a narrativa republicana em seus conteúdos.

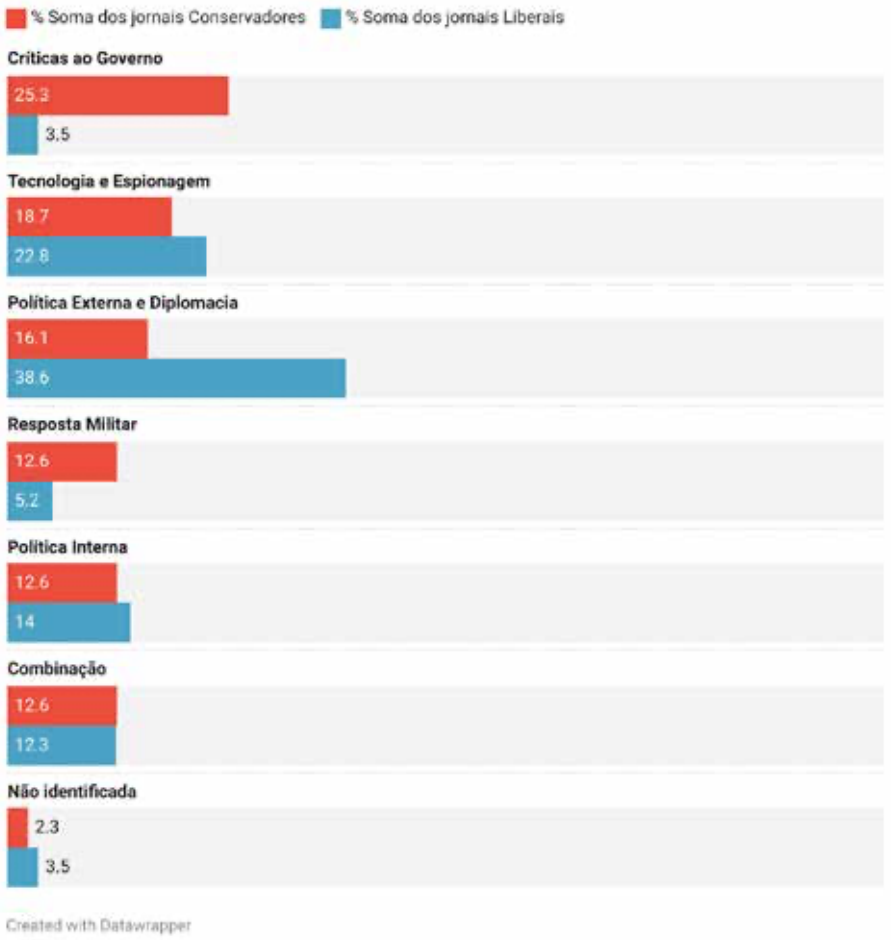
Na categoria "Resposta militar", os artigos analisaram principalmente os debates sobre a maneira adequada de reagir ao balão chinês, com uma inclinação para a estratégia governamental de aguardar até que o balão alcançasse o oceano para então abatê-lo. Essa abordagem visava a assegurar a segurança

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

da população e potencializar a recuperação das tecnologias empregadas no balão após sua queda.

Em conclusão, com o objetivo de apresentar de forma gráfica e concisa, a figura a seguir mostra a comparação dos percentuais temáticos agregados entre os grupos de jornais liberais e conservadores, conforme as categorias temáticas analisadas (Figura 1).

Figura 1
Comparativo dos percentuais temáticos entre jornais liberais e conservadores



Fonte: Elaboração própria (2024)

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Considerações finais

Em busca de responder à questão de pesquisa proposta, o objetivo deste artigo foi oferecer uma perspectiva ampliada sobre como as inclinações políticas das fontes de notícias podem moldar a narrativa em casos de política externa securitária. Para atingir tal fim, adotou-se metodologia fundamentada na criação de um banco de dados abrangendo artigos de jornais de orientações conservadoras e liberais (dois de cada), complementada por abordagem sistemática e padronizada de análise de conteúdo e categorização.

A aplicação dessa metodologia permitiu a obtenção de resultados significativos, que contribuem para o debate no qual este estudo se insere. Em especial, destaca-se que na análise da categoria ‘‘Críticas ao governo’’, notou-se que os jornais conservadores dedicaram parcela considerável de sua cobertura a destacar as críticas feitas por membros do Partido Republicano à gestão do presidente Biden no caso do balão chinês. Esse enfoque contrasta com a abordagem dos jornais liberais, que optaram por enfatizar a narrativa governista, sugerindo uma divergência na priorização de enquadramentos que reflete as inclinações políticas dos veículos de comunicação.

Outro importante achado foi a respeito da categoria ‘‘Política externa e diplomacia’’ que, embora tenha sido significativa em ambos os grupos de jornais, nos veículos liberais ela se destacou com uma representatividade próxima a 40% dos artigos. Esse fato sugere predisposição dos jornais liberais para enquadrar o incidente do balão chinês dentro de um contexto de repercussões internacionais mais amplas, demonstrando talvez uma tendência mais internacionalista desses veículos ao ponderar as complexidades das relações globais.

A divergência nas narrativas midiáticas indicadas pelos dados aponta para a possibilidade de que, embora haja reconhecimento comum da importância das relações EUA-China, as estratégias e prioridades para gerenciar essa relação são profundamente influenciadas pelas inclinações ideológicas dos diferentes grupos políticos e seus veículos de comunicação.

Entretanto, é válido destacar que a categoria ‘‘Tecnologia e espionagem’’ foi a segunda mais predominante em ambos os grupos de jornais, o que indica a relevância do tema no contexto do incidente, independentemente das inclinações ideológicas. Isso sugere possível tendência a um consenso bipartidário em relação à política externa dos EUA para a China, um tema que pode ser explorado em um futuro artigo.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Concluindo, é essencial ressaltar a complexidade de tratar temas delicados relacionados à segurança internacional, especialmente quando se trata de obter acesso a fontes primárias sensíveis nessa esfera. No entanto, a análise de conteúdos jornalísticos permite um entendimento profundo das preocupações e das políticas governamentais vigentes. Especificamente neste caso, uma investigação nos jornais revelou nuances significativas sobre a questão da espionagem por meio dos balões, disputas político-ideológicas internas e tensões na esfera internacional.

Referências

Altschiller, Donald. s.d. "News Bias." *Research Guides, WR150: Educated Electorate, Boston University Libraries*. Acessado em 10 de janeiro de 2024. https://library.bu.edu/blumenthal/bias.

Baum, Matthew A., e Philip B. K. Potter. 2008. "The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis." *Annual Review of Political Science* 11 (1): 39–65. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060406.214132.

Bera, Rajendra K. 2023. "China's Novel Strategy of World Domination: Float Silent, Float High with Balloons." *SSRN Electronic Journal:* 1-24. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4376428.

Buckley, Chris. 2023. "China Finds Itself with Limited Options After U.S. Shoots Down Balloon." *The New York Times*, 5 de fevereiro. Acessado em 20 de fevereiro de 2024. https://www.nytimes.com/2023/02/05/world/asia/china-balloon-united-states.html?searchResultPosition=334.

Callaghan, Karen e Frauke Schnell. 2001. "Assessing the Democratic Debate: How the News Media Frame Elite Policy Discourse." *Political Communication* 18 (2): 183-213. https://doi.org/10.1080/105846001750322970.

Chamberlain, Samuel e Caitlin Doornbos. 2023. "US Postpones Blinken China Trip Indefinitely Over Spy Balloon Furor." *New York Post*, 3 de fevereiro. Acessado em 15 de fevereiro de 2024. https://nypost.com/2023/02/03/us-pushes-back-blinken-china-trip-over-spy-balloon-furor/.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Chumley, Cheryl K. 2023. "China, with a Single Balloon, Mocks and Weakens America." *The Washington Times*, 3 de fevereiro. Acessado em 16 de fevereiro de 2024. https://www.washingtontimes.com/news/2023/feb/3/china-with-single-balloon-mocks-and-weakens-americ/.

Clairmont, Dylan. 2023. "When a Chinese Balloon Is Shot Down, Does It Echo?" Dissertação de Mestrado, Universidade de Chicago. https://doi.org/10.6082/uchicago.5962.

Clark, Joseph. 2023. "Chinese Balloon Spotted in North Carolina as Suspected Spy Craft Floats Eastward Over U.S. Airspace." *The Washington Times*, 4 de fevereiro. Acessado em 19 de fevereiro de 2024. https://www.washingtontimes.com/news/2023/feb/4/chinese-balloon-spotted-north-carolina-suspected-s/.

Cooper, Helene. 2023. "Pentagon Says It Detected a Chinese Spy Balloon Hovering Over Montana." *The New York Times*, 2 de fevereiro. Acessado em 20 de fevereiro de 2024. https://www.nytimes.com/2023/02/02/us/politics/china-spy-balloon-pentagon.html?searchResultPosition=355.

Crane, Emily. 2023. "US Releases First Pictures of Chinese Spy Balloon Recovery." *New York Post*, 7 de fevereiro. Acessado em 16 de fevereiro de 2024. https://nypost.com/2023/02/07/first-images-of-the-chinese-spy-balloon-recovery-efforts/.

De Souza Lima, Rafael M. e Marcos A. Guedes de Oliveira. 2014. "George W. Bush aos Olhos da Revista Veja." *Alceu: Revista de Comunicação, Cultura e Política* 14 (28).

Druckman, James N. 2001. "The Implications of Framing Effects for Citizen Competence." *Political Behavior* 23: 225-256. https://doi.org/10.1023/A:1015006907312.

Entman, Robert M. 1993. "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm." *Journal of Communication* 43 (4): 51-58.

Gurtov, Mel. 2023. "The China Balloon Incident: The Drama within the Drama." *The Asia-Pacific Journal* 21 (2): 1-4.

Ho, Daniel E. e Kevin M. Quinn. 2008. "Measuring Explicit Political Positions of Media." *Quarterly Journal of Political Science* 3 (4): 353-377. https://doi.org/10.1561/100.00008048.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Hoke, Delaney. 2023. "Chinese Balloon Shot Down Over American Territory." *American University Journal* 1: 1-2. https://doi.org/10.57912/23764881.v1.

Iyengar, Shanto. 2017. "A Typology of Media Effects." In *The Oxford Handbook of Political Communication*, editado por K. Kenski e K. H. Jamieson. Nova York: Oxford University Press, 59-68.

Kutllovci, Liza. 2023. "That's No Moon... It's a Balloon!" *European View* 22 (1): 140-142. https://doi.org/10.1177/17816858231164477.

Lamothe, Dan e Alex Horton. 2023. "Chinese Spy Balloon Flying Over U.S. 'Right Now,' Pentagon Says." *The Washington Post*, 2 de fevereiro. Acessado em 22 de fevereiro de 2024. https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/02/02/chinese-spy-balloon-pentagon/.

Linge, Mary K. 2023. "US May Shoot China Spy Balloon Down When It Floats Over the Atlantic: Report." *New York Post*, 4 de fevereiro. Acessado em 15 de fevereiro de 2024. https://nypost.com/2023/02/04/us-may-down-china-spy-balloon-over-the-atlantic-report/.

Mahmood, Basim, e Ronaldo Menezes. 2013. "United States Congress relations according to liberal and conservative newspapers." In *2013 IEEE 2nd Network Science Workshop (NSW)*, 98–101. West Point, Estados Unidos: Institute of Electric and Electronic Engineers. https://doi.org/10.1109/NSW.2013.6609201.

Meyer, Theodoric e Leigh A. Caldwell. 2023. "The Challenge Biden Faces." *The Washington Post*, 7 de fevereiro. Acessado em 21 de fevereiro de 2024. https://www.washingtonpost.com/politics/2023/02/07/challenge-biden-faces/.

Nakashima, Ellen, Alex Horton, Dan Lamothe e Rosalind S. Helderman. 2023. "U.S. Military Downs Chinese Balloon over Atlantic Ocean." *The Washington Post*, 4 de fevereiro. Acessado em 20 de fevereiro de 2024. https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/02/04/chinese-balloon-shoot-down/.

Nava, Victor. 2023. "Sen. Josh Hawley Demands Probe into Biden's 'Baffling Response' to Chinese Spy Balloon." *New York Post*, 4 de fevereiro. Acessado em 12 de fevereiro de 2024. https://nypost.com/2023/02/04/josh-hawley-demands-probe-into-bidens-baffling-response-to-chinese-spy-balloon/.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

O'Neill, Jesse. 2023. "Trump Denies Pentagon Claims of Spy Balloons on His Watch as US Admits One Crashed in Pacific Last Year". New York Post. Acessado em 16 fevereiro de 2024. https://nypost.com/2023/02/05/trump-denies-any-chinese-spy-balloons-under-his-watch/.

O'Neill, Natalie. 2023. "Pence, Pompeo and Haley Demand Biden 'Shoot Down' Chinese Spy Balloon." *New York Post*, 3 de fevereiro. Acessado em 11 de fevereiro de 2024. https://nypost.com/2023/02/03/mike-pompeo-and-nikki-haley-demand-biden-shoot-down-chinese-spy-balloon/.

Patterson, Thomas E. 1997. "The News Media: An Effective Political Actor?" *Political Communication* 14 (4): 445-455. https://doi.org/10.1080/105846097199245.

Pierson, David. 2023. "Balloon Incident Highlights Fragile State of U.S.-China Relationship" *The New York Times*, 4 de fevereiro. Acessado em 17 de fevereiro de 2024. https://www.nytimes.com/2023/02/04/world/asia/balloon-china-united-states.html.

Post Editorial Board. 2023. "The Post Says: Pop This Balloon, Joe!" *New York Post*, 3 de fevereiro. Acessado em 10 de fevereiro de 2024. https://nypost.com/2023/02/03/the-post-says-pop-this-balloon-joe/.

Rogers, Katie. 2023. "Look! Up in the Sky! It's a ... Chinese Spy Balloon?" *The New York Times*, 4 de fevereiro. Acessado em 15 de fevereiro de 2024. https://www.nytimes.com/2023/02/04/us/politics/chinese-spy-balloon-obsession.html.

Rogers, Katie e Julian E. Barnes. 2023. "Chinese Spy Balloon or 'Civilian Device'?" *The New York Times*, 3 de fevereiro. Acessado em 21 de fevereiro de 2024. https://www.nytimes.com/2023/02/03/us/politics/chinese-spy-balloon-civilian-device.html.

Shor, Eran. 2019. "Political Leaning and Coverage Sentiment: Are Conservative Newspapers More Negative toward Women?" *Social Science Quarterly* 100 (1): 307-319. https://doi.org/10.1111/ssqu.12563.

Soroka, Stuart N. 2003. "Media, Public Opinion, and Foreign Policy". *Harvard International Journal of Press/Politics* 8 (1): 27-48. https://doi.org/10.1177/1081180X02238783.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.248
ISSN 2595-4717

Terra, Olivia. 2023. "Chinese Spy Balloon Carried Antennas, Other Intel-Collecting Materials." *New York Post*, 9 de fevereiro. Acessado em 16 de fevereiro de 2024. https://nypost.com/2023/02/09/chinese-spy-balloon-had-antennas-other-intel-materials-report/.

Zhang, Chun, e Clifton W. Meadows III. 2012. "International Coverage, Foreign Policy, and National Image: Exploring the Complexities of Media Coverage, Public Opinion, and Presidential Agenda." *International Journal of Communication* 6: 20.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

Bruno Macedo[1]
ORCiD 0000-0002-3437-6140
Mário Fragoso[2]
ORCiD 0009-0002-2323-8209
Raimundo Seixas[3]
ORCiD 0009-0005-8496-5700

PROFISSIONALIZAÇÃO E CARREIRA NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: FERRAMENTAS E MECANISMOS PARA EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL

https://doi.org/10.58960/rbi.2024.19.251

Macedo, Bruno, Mário Fragoso e Raimundo Seixas. 2024. "Profissionalização e carreira na Atividade de Inteligência: ferramentas e mecanismos para a evolução institucional". *Revista Brasileira de Inteligência*, n.19: e2024.19.251.

Recebido em 21/08/2024
Aprovado em 10/12/2024
Publicado em 27/12/2024

[1] Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador associado ao Núcleo de Pesquisa em Inteligência (NUPI).

[2] Mestre em Guerra Contemporânea e Relações Internacionais pelo King's College de Londres, especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Olinda e pesquisador associado ao Núcleo de Pesquisa em Inteligência (NUPI).

[3] Mestrado em Ciência Política (Unieuro/DF), bacharel em Direito (Ucsal), licenciado em Ciências Sociais (UFBA) e pesquisador associado ao Núcleo de Pesquisa em Inteligência (NUPI).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

PROFISSIONALIZAÇÃO E CARREIRA NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: FERRAMENTAS E MECANISMOS PARA A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL

Resumo

A vinculação da Agência Brasileira de Inteligência à Casa Civil da Presidência da República traz novos desafios e oportunidades para o órgão de Inteligência, especialmente quanto à profissionalização da atividade e ao desenvolvimento das carreiras de Inteligência. Nesse sentido, este artigo busca responder perguntas como: o que significa ser um "Profissional de Inteligência"? Quais tarefas um indivíduo deve ser capaz de desempenhar para se tornar um profissional na área? Como desenvolver as competências para isso? E como estruturar carreiras que possibilitem o pleno desenvolvimento de servidores e da ABIN? Revisitando a literatura afeta à temática de Inteligência e à de construção de carreiras, o artigo identifica os principais eixos de atuação profissional e propõe mudanças na arquitetura atual das carreiras.

Palavras-chave: profissionalização, carreira, inteligência, competências.

PROFESSIONALIZATION AND CAREER IN INTELLIGENCE ACTIVITY: TOOLS AND MECHANISMS FOR INSTITUTIONAL EVOLUTION

Abstract

The linkage of the Brazilian Intelligence Agency to the Office of the Chief of Staff of the Presidency of the Republic brings new challenges and opportunities for the Intelligence body, especially regarding professionalization of the activity and development of Intelligence careers. Thus, this article seeks to answer questions like: what does it mean to be an "Intelligence Professional"? What tasks must an individual be able to perform as a professional in the field? How to develop skills to achieve this goal? And how to design careers that enable the full development of employees and ABIN? Reviewing the literature related to Intelligence and to career building, this article identifies the main axes of professional activity and proposes changes in the careers.

Keywords*: professionalization, career, intelligence, competences.*

PROFESIONALIZACIÓN Y CARRERA EN LA ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA: HERRAMIENTAS Y MECANISMOS PARA LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

Resumen

La vinculación de la Agencia Brasileña de Inteligencia a la Casa Civil de la Presidencia de la República trae nuevos desafíos y oportunidades para el organismo de Inteligencia, especialmente cuanto a la profesionalización de la actividad y al desarrollo de carreras de Inteligencia. Así, este artículo busca responder preguntas como: ¿qué significa ser un "Profesional de Inteligencia"? ¿Qué tareas debe poder realizar un individuo para convertirse en profesional en el campo? ¿Cómo desarrollar las habilidades para esto? ¿Y cómo estructurar carreras que permitan el pleno desarrollo de funcionarios y de ABIN? Revisando la literatura sobre Inteligencia y sobre construcción de carrera, el artículo identifica los principales ejes de actuación profesional y propone cambios en la arquitectura actual de las carreras.

Palabras clave*: profesionalización, carrera, inteligencia, competencias.*

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

Introdução

Em 1º de março de 2023, pelo Decreto nº 11.426, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) deixou de fazer parte do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência de República (GSI/PR) – órgão tradicionalmente chefiado por militares – e passou a integrar a Casa Civil da Presidência (CC/PR). A vinculação a um órgão de caráter civil – há muito almejada pelos servidores da Agência[1] – traz novos desafios e oportunidades para a ABIN, particularmente no que se refere à profissionalização da atividade e ao desenvolvimento das careiras de Inteligência de Estado.

O reposicionamento da Agência ocorreu na esteira dos eventos de 8 de janeiro de 2023 em Brasília, quando as sedes dos três Poderes do Governo Federal foram invadidas e depredadas durante um traumático momento da História do País. Conforme amplamente noticiado na mídia, a ABIN, cumprindo seu papel de órgão de Estado, emitiu diversos alertas sobre a possibilidade de indivíduos e grupos extremistas realizarem ações violentas contra edificações dos Três Poderes[2]. A literatura sobre as chamadas "surpresas estratégicas" ajuda a explicar as dificuldades na conversão de alertas de Inteligência em medidas de prevenção efetivas contra ações adversas previstas pelos serviços secretos[3]. Enquanto escrevemos, as responsabilidades pelo ocorrido ainda estão sendo apuradas, mas ficou demonstrado publicamente que a atuação dos profissionais de Inteligência é um ativo fundamental para a manutenção do Estado Democrático de Direito no Brasil (Brasil, 2023, pp. 366-82).

Por outro lado, é importante reconhecer, também, a pertinência de avaliações referentes ao atual estágio de institucionalização do serviço de Inteligência brasileiro. Um primeiro cenário foi apontado, em 2014, pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou a espionagem realizada pelo governo

1 Em Nota Pública divulgada em 02 de março de 2023, a União dos Profissionais de Inteligência de Estado da ABIN (Intelis) considera "a transferência da ABIN para estrutura civil da Presidência da República um marco histórico de evolução da Inteligência de Estado" (Intelis, 2023). A atual vinculação da ABIN à CC/PR não constitui a primeira tentativa de conectar a Agência a um órgão civil. Em 2 de outubro de 2015, a Medida Provisória nº 696 extinguiu o GSI/PR e vinculou a ABIN à Secretaria de Governo da Presidência da República. Contudo, em 12 de maio de 2016, pela Medida Provisória nº 726 (convertida na Lei nº 13.341/2016), o GSI/PR foi recriado e a ABIN retornou à estrutura do órgão.

2 A ABIN produziu cerca de três dezenas de alertas precedendo às ações violentas, conforme relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), que investigou a atuação de diferentes órgãos e indivíduos envolvidos nos eventos de 8 de janeiro de 2023 (Brasil, 2023, p. 369).

3 Ver, por exemplo, Richard Betts (2020) e Avner Barnea (2020).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

dos Estados Unidos da América (EUA) contra autoridades, empresas e órgãos de Estado brasileiros (Brasil, 2014, p. 145-147). Naquela ocasião, o Senado Federal apresentou oito recomendações[4] para o aprimoramento da Atividade de Inteligência no Brasil, dentre as quais a "urgente aprovação da PEC nº 67, de 2012" (Brasil, 2014, p. 151). Essa Proposta de Emenda Constitucional previa a inserção de um Capítulo IV (Da Inteligência) ao Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas) na Constituição Federal de 1988, elevando, portanto, a regulamentação da atividade ao nível constitucional. Contudo, das recomendações apresentadas, apenas a proposta de publicação da Política Nacional de Inteligência (PNI) efetivamente se concretizou, com o Decreto nº 8.793/2016.

Um segundo cenário, que aponta um processo de "desinstitucionalização" da Atividade de Inteligência, foi descrito pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de janeiro de 2023 (CPMI-8). Conforme aquela Comissão, embora a ABIN tenha emitido "inúmeros alertas", que "informavam sobre o caráter violento das mobilizações", os avisos "foram solenemente ignorados", em razão de um contínuo processo de informalização (Brasil, 2023, p. 363). Nesse processo, segundo a CPMI-8, houve a substituição de "rede confiável de distribuição de informes de inteligência, com destinatários definidos e responsabilizáveis", a qual passou a dar lugar a grupos de *WhatsApp* para a difusão de mensagens com menor profundidade, e que representariam apenas indicativos da possível ocorrência de eventos (Brasil, 2023, p. 363-364, 367).

De fato, os dois paradigmas parecem ter coexistido e há dúvidas se a persistência do primeiro não foi o que possibilitou a emergência do segundo, ao permitir espécie de "politização" da Atividade de Inteligência. Nesses casos, o profissionalismo dos quadros do órgão de Inteligência, bem como seus mecanismos de controle e de promoção, devem ser um diferencial, a assegurar que os servidores, de um lado, não se envolvam em ações antiéticas, ilícitas ou antidemocráticas e, de outro, desenvolvam atividades cada vez mais complexas, úteis e valorizadas pela sociedade. Sobre os mecanismos de controle da Atividade de Inteligência, já há considerável literatura[5], mas

4 A CPI da Espionagem apresentou as seguintes recomendações: (1) Publicação da Política Nacional de Inteligência (PNI); (2) Investimento em Contrainteligência; (3) Maior dotação orçamentária para a comunidade de Inteligência; (4) Criação de agência brasileira de inteligência de sinais; (5) Estabelecimento de uma Política Nacional de Inteligência de Sinais, de uma estratégia e de planos nacional e setorial; (6) Criação de uma comissão temporária, no âmbito do Senado Federal, para propor reformas na legislação brasileira de Inteligência; (7) Aprovação da PEC nº 67, de 2012; e (8) Aprofundamento dos mecanismos de controle externo da atividade de inteligência.

5 Para o controle da Atividade de Inteligência no mundo, ver, por exemplo,

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

sobre os mecanismos de promoção e de profissionalização de Atividade a literatura é menos extensa.

A esse respeito, cabe perguntar, portanto, o que significa ser um "Profissional de Inteligência" afinal de contas? Aliás, é mesmo possível afirmar que a Atividade de Inteligência é uma profissão? Segundo quais critérios? Por outro lado, para ser reconhecido como um profissional na área, quais tarefas um indivíduo deve ser capaz de desempenhar ao longo do tempo? E como desenvolver, nesse indivíduo, as competências necessárias para desempenhar suas tarefas diante de uma realidade cada vez mais incerta? Consequentemente, com vistas a avançar na profissionalização da Atividade, cabe nos perguntarmos: como estruturar carreiras de Inteligência que possibilitem o pleno desenvolvimento profissional tanto do indivíduo quanto do órgão em que atua?

Responder a essas perguntas não é tarefa trivial, como ficará claro ao longo do texto. Para enfrentar tais questões, procederemos conforme a metodologia abaixo. Ao final, teceremos comentários sobre possíveis aperfeiçoamentos das carreiras. As propostas apresentadas, certamente, não constituirão produto acabado, mas farão parte de contínuo esforço voltado a ajudar os profissionais de Inteligência a trilhar caminhos mais seguros em sua formação, com reflexos importantes para a segurança da Nação.

Metodologia

O presente trabalho é lastreado, exclusivamente, em fontes e documentos de livre acesso público. As primeiras seções, que concentram os debates sobre o processo de profissionalização da Atividade de Inteligência, funções da Inteligência e linhas de trabalho de um profissional da área, foram desenvolvidas com base em método descritivo-analítico acerca de conceitos como profissionalização, competência e carreira profissional. Para averiguar pontos em comum e divergências entre carreiras de Estado no Brasil, inclusive sob o ponto de vista remuneratório, foi empregada metodologia de estudo comparado. A escolha das carreiras analisadas ocorreu em função da pertinência das carreiras analisadas em território nacional para a Atividade de Inteligência.

Como observado por Cepik e Antunes (2004, p. 113), o "processo de constituição de sistemas nacionais de inteligência não ocorreu antes da metade do século XX, e não há evidências sobre a existência de uma profissão de inteligência em séculos anteriores [...]". Isso significa que os exemplos de

John Araújo (2022) e Peter Gill (2020). Para o controle da Atividade de Inteligência no Brasil ver a nova Doutrina da Atividade de Inteligência (2023, pp. 20-23), aprovada pela Portaria GAB/DG/ABIN/CC/PR nº 1.205, de 27 de novembro de 2023.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

carreiras profissionais em Inteligência são escassos e recentes. Autores como Cepik (2003) e Numeriano (2010; 2017) realizaram estudos comparados sobre a formação de serviços de Inteligência de vários países, mas também não se debruçaram sobre especificidades das carreiras.

Desse modo, optamos por buscar experiências nacionais, particularmente no design das carreiras de diplomata e militares. Em termos remuneratórios, foi comparada a carreira de Oficial de Inteligência às demais "carreiras de Estado" civis. A escolha dessas carreiras para análise comparativa se dá em virtude de serem expressões tradicionais do exercício da soberania dos Estados Nacionais e em função da proximidade que mantêm com a Atividade de Inteligência, tendo em vista constituírem algumas das primeiras matrizes institucionais de formação dos serviços de Inteligência (Brasil, 2016, p. 15; Cepik, 2003, p. 82). Ao longo da História, as carreiras de Inteligência ganharam autonomia em relação às demais; contudo, mesmo com a migração da ABIN para a esfera civil, parece válido revisitar tais matrizes e observar suas evoluções recentes, a fim de extrair lições para as carreiras de Inteligência.

Profissionalização da Atividade de Inteligência

Os termos profissionalismo e profissionalização têm sido crescentemente citados na literatura acadêmica voltada à Inteligência. Esse movimento também se observa em relação a outras atividades, como destaca o sociólogo francês Guy Le Boterf ao abrir seu livro sobre competências profissionais se perguntando "por que o apelo crescente à noção de *profissionalismo*? Quais as razões que levam, atualmente, os responsáveis das empresas e das organizações a buscarem *profissionais* e a implementarem dispositivos de *profissionalização*?" (Le Boterf, 2003, p. 15 – grifos no original).

A resposta parece estar relacionada a um déficit generalizado de confiança nas informações que circulam na sociedade e no mercado (Le Boterf, 2016, p. 14). Se, por um lado, os ditos "profissionais" parecem tentar constituir espécie de reserva de mercado, ao dominar os meios de acesso à profissão e ao título de "profissional"[6], por outro, em um ambiente de incerteza quanto à veracidade do conteúdo das informações que circulam, as pessoas se fiam,

6 De acordo com Le Boterf (2003, p. 21): "A noção de *profissão* tem sua origem nas ordens profissionais em que o profissional presta juramento (*profes*) de respeitar um conjunto de regras, dentre as quais a do segredo profissional, ou seja, não revelar informações que ele tem o direito de possuir sobre seus clientes. Tal noção se refere às figuras típicas do médico, do tabelião, do advogado.[...] Existe tradicionalmente uma relação estreita, na profissão, entre a ética e os saberes.[...] Instâncias legitimadas são encarregadas de velar por sua boa aplicação[...] O profissional é habilitado a exercer atividades que outros não podem pôr em prática. Para isso, ele obtém uma *licença*".

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

cada vez mais, na credibilidade da fonte da informação. E as fontes mais confiáveis tendem a ser os "profissionais" da área. Mas o que significa ser um profissional na área de Inteligência?

A reflexão é permeada pela problematização sobre o fato de a Atividade de Inteligência ser arte, técnica ou ciência. Não raro, compara-se a Atividade de Inteligência com outras atividades laborais consuetudinariamente reconhecidas como profissões (como medicina e advocacia). Há, também, discussões sobre ser Atividade de Inteligência mera ocupação ou, de fato, uma profissão, como debatido por Cepik e Antunes (2004).

Para definir "profissionalismo", Svendsen (2012) buscou no *Oxford English Dictionary* as definições gerais do termo, apontando-o como "competência ou técnica esperada de um profissional", e o verbo "profissionalizar" como "dar qualidades profissionais pelo incremento de treinamento ou aumentando qualificações requeridas". Com foco mais específico, autores como Marrin (2005), Swenson e Lemozy (2004) propõem avaliar a profissionalização tendo como centro o indivíduo, ou seja, aspectos de conduta pessoal e habilidade técnica necessários para o funcionário de uma organização de Inteligência.

Nesse sentido, cabe destacar que, no Código de Ética e Conduta dos Agentes Públicos da ABIN, entre os princípios e valores que devem pautar a conduta profissional dos agentes públicos da Agência está o "profissionalismo", entendido como "dedicação, compromisso e empenho nas atividades desenvolvidas e no cumprimento da missão institucional, somados à busca contínua de aperfeiçoamento pessoal e profissional" (Brasil, 2022). Iribarne (2006, p. 83 a 88) se ocupou de destacar a importância da atuação ética do profissional de Inteligência em diversas etapas e situações, inclusive se iniciando pela verificação da idoneidade no processo de seleção desse profissional em um organismo de inteligência.

Ugarte (2004) aborda a questão da profissionalização de maneira mais ampla, destacando a necessidade de se examinar tanto as características e conjunto de técnicas que conformam o profissional da área, quanto a qualidade da estrutura organizacional onde atua. Bruneau (2002) destaca, também, a reflexão sobre a separação entre Inteligência interna e externa, sugerindo haver maior controle e profissionalismo quando há duas agências para cuidar dessas vertentes individualmente. Svendsen (2012) expande essas abordagens, ao avaliar, ainda, a profissionalização da cooperação internacional entre serviços de Inteligência.

Para a ex-Diretora-Geral da ABIN, Marisa Diniz, a profissionalização da Ati-

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

vidade não se resume à institucionalização burocrática de um órgão de Inteligência, "envolve, entre outros, aspectos conceituais, legais, tecnológicos e humanos" (Diniz, 2002, p. 71). A autora explica que o aspecto conceitual decorre de debate com a sociedade, com a academia e por meio da instituição de mecanismos de controle (*accountability*). Desse debate, surgem as necessidades a serem equacionadas pelo aparato legal, que, na concepção de Diniz (2002), teve sua moldura principal estabelecida com a criação do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e da ABIN.

Diniz (2002) e Curti (2015) destacaram a importância dos recursos tecnológicos como fatores intervenientes para a profissionalização da Atividade, apontando para a necessidade de a Inteligência expandir o uso da tecnologia, incluindo aí a criptografia, a Inteligência de sinais e a segurança da informação, na sua rotina de produção de conhecimentos. Contudo, conforme Diniz (2002) o investimento em tecnologia não é suficiente para o avanço da profissionalização se não houver, também, o desenvolvimento do capital humano, mediante o ensino de métodos e técnicas de trabalho, assim como o aprimoramento de habilidades, voltados à formação de servidores aptos a enfrentar um mundo crescentemente complexo.

Thomas Bruneau (2001), por sua vez, para tratar da Inteligência enquanto profissão, recorreu aos mesmos critérios que Samuel Huntington (1996) utilizou ao definir o conceito de profissão na esfera militar, ou seja, o profissional deve apresentar especialização na área, compor uma espécie de fraternidade ("corporatividade") e possuir senso de responsabilidade para com a sociedade em geral.

Para Huntington (1996, p. 26), especialização diz respeito às habilidades e aos conhecimentos especializados em um campo da ação humana. Bruneau lembra que, no caso da Inteligência, essa expertise se manifesta no exercício de "quatro funções da Inteligência": coleta de informações, análise, contrainteligência e ações encobertas (compreendidas como propaganda, ações políticas para influenciar organizações políticas em outro país e ações secretas paramilitares que envolvem o uso da força) (Bruneau, 2001, p. 334).

Em relação à "corporatividade", Huntington (1996, p. 28) destaca a sensação de unidade orgânica e de autoconsciência que surge a partir de procedimentos próprios de entrada e permanência na profissão. Bruneau (2001, p. 335) aponta que, na esfera da Inteligência, a "corporatividade" vai surgindo à medida que o profissional passa a ter acesso a sistemas, documentos, informações, fontes e operações com crescente classificação de sigilo.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

Huntington entende que o profissional também deve possuir um senso de responsabilidade, ligado à consciência quanto ao caráter essencial do ofício exercido, "não regulado pela expectativa normal de recompensa financeira" (Huntington, 1996, p. 28). Bruneau (2001, p. 336) alerta que, como o profissional de Inteligência trabalha de forma sigilosa, esse senso de responsabilidade deve ser ainda mais apurado, pois o indivíduo pode acabar não se submetendo adequadamente às ordens de líderes com mandatos eletivos temporários. Nessa linha, Bruneau (2002) reforça a necessidade de haver transparência, medidas de controle (*accountability*) e conexão da profissão com a opinião pública e com a Academia no contexto de redemocratização dos Serviços de Inteligência.

Outros autores se dispõem a analisar a profissionalização dos Serviços de Inteligência civis graduando-a conforme sua proximidade ou distanciamento da atividade desenvolvida pelos estamentos militar ou policial. Esse olhar é comum quando os autores se debruçam para a problemática da passagem dos regimes autoritários Iberoamericanos e do Leste Europeu para o regime democrático, a exemplo de Swenson e Lemozy (2004) e Numeriano (2010).

Marrin (2005) aponta, como problema relevante para a profissionalização, a falta de documentação e registro da memória institucional das organizações de Inteligência, dificultando que as melhores práticas sejam adequadamente repassadas de um funcionário a outro, ao longo do tempo. O autor destaca ainda que as profissões consolidadas possuem instituições de classe que difundem valores comuns e preservam a identidade profissional.

Cepik e Antunes (2004, p. 113), por seu turno, elencam quatro critérios para avaliar se a Atividade de Inteligência constitui ou não uma profissão: conhecimentos (métodos, conteúdos e fins diferenciados para a atividade de busca do conhecimento), carreira (mecanismos de recrutamento, retenção, remuneração e aposentadoria), formação (se necessita de um sistema de educação e formação continuada próprio) e código de ética (se a atividade gera uma deontologia própria, escrita ou não).

Cepik e Antunes (2004, p. 116) também destacam, como exemplos de esforços de profissionalização na Atividade, a importância da Escola de Inteligência (Esint) da ABIN e da Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIMEx), ao lado do sistema universitário do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, que oferta cursos de graduação e mestrado em Inteligência. Curti (2015), no mesmo sentido, cita iniciativas pontuais de parcerias acadêmicas entre serviços de Inteligência e a Academia na América do Sul.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

De modo geral, a partir da revisão da literatura, percebe-se que, de forma dispersa, há diferentes critérios sob os quais pode ser analisada a questão da profissionalização da Atividade de Inteligência. Ainda que as abordagens se diferenciem pela ênfase ora no indivíduo ora em aspectos estruturais do órgão de Inteligência, alguns critérios parecem se destacar, como questões relacionadas a formação e preparo técnico-educacional, constituição de identidade coletiva, transparência e prestação de contas, conformação de carreira profissional, solidez do marco legal, práticas e métodos de trabalho diferenciados, delimitação temática, densidade dos vínculos institucionais, entre outros.

Ademais, no escopo de cada critério, é possível observar a existência de diferentes níveis ou gradações, o que força a reconhecer que a questão da profissionalização da Atividade não possui resposta de caráter binário – como "sim ou não", "profissional ou amador" –, mas deve ser entendida enquanto processo, ou seja, acúmulo contínuo de experiências individuais e institucionais, bens tangíveis e intangíveis, patrimônios físicos e abstratos, os quais constituem a própria Atividade. Nossa investigação avança, agora, para as linhas de trabalho do profissional de Inteligência.

Linhas de trabalho do Profissional de Inteligência

A discussão acerca de quais tarefas um indivíduo deve ser capaz de desempenhar para ser considerado um profissional de Inteligência passa pelo debate sobre as funções da Inteligência. A literatura sobre o tema diverge bastante, dependendo do enfoque e do significado dado ao conceito de Inteligência. Em uma das mais tradicionais formulações sobre o termo, Sherman Kent (1965) detalha que a Inteligência pode ser entendida de três formas: como um tipo de conhecimento, como a organização que produz o conhecimento ou como a prática ou as tarefas realizadas no âmbito da organização de Inteligência. Loch Johnson (1996) compartilha da percepção de Kent, mas agrega um quarto contexto, ao correlacionar o termo às missões geralmente atribuídas às agências que realizam o trabalho de Inteligência.

Nesse último enfoque, Loch Johnson (1996, p. 119) sintetiza o trabalho da Inteligência em três grandes linhas, que poderíamos chamar de Inteligência Estratégica – quando "as agências secretas adquirem e interpretam informações sobre ameaças e oportunidades que a nação enfrenta" –, Contrainteligência – quando as agências de Inteligência são convocadas "para proteger a nação contra danos" – e Ações Encobertas – quando os formuladores de políticas empregam as agências de Inteligência para defende os interesses da nação "por meio da manipulação secreta de personalidades e de eventos

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

no exterior'' (Johnson, 1996, p. 119).

De maneira semelhante, Roy Godson (1989, pp. 47-48), Bruneau (2001, p. 334) e Richelson (2016, p. 15) compartilham o entendimento de que os métodos e os procedimentos empregados na Atividade de Inteligência se enquadram em quatro categorias, a saber: coleta, análise, contrainteligência e ações encobertas. Richelson descreve, em maior detalhe, cada uma dessas categorias, como vemos doravante.

Para Richelson (2016, p. 15), ''coleta'' pode ser definida como a obtenção intencional de qualquer informação cujo conteúdo possa interessar a um analista ou formador de política. Segundo o autor, os procedimentos de coleta podem envolver: a) obtenção de material de domínio público, como jornais, revistas, livros, documentos não classificados e sítios na Internet (*Open Source Intelligence* – Osint); b) obtenção de informações por meio de colaboradores, fontes voluntárias ou interrogatórios de detentos (*Human Intelligence* – Humint); e c) obtenção de informações com uso de sensores ópticos, infravermelhos, de radar, antenas, satélites e plataformas para interceptação de comunicações e outros sinais (*Signals Intelligence* – Sigint) (Richelson, 2016, p. 15).

A categoria ''análise'' diz respeito à integração e avaliação dos dados coletados com vistas a alcançar um novo produto. O resultado final pode envolver desde a descrição de um evento ou a avaliação das capacidades militares de outro país até uma estimativa sobre o desdobramento de fatos políticos no exterior ou uma análise de um grupo terrorista (Richelson, 2016, p. 16). A categoria de análise pode ser entendida também como a etapa de ''processamento da informação'', tal como concebido e descrito por Iribarne (2006, p. 41).

A categoria de ''contrainteligência'', por sua vez, envolve a aquisição de informações e demais atividades destinadas a avaliar os Serviços de Inteligência estrangeiros e neutralizar suas ações hostis. A atividade de contrainteligência também envolve coleta em fontes abertas, Humint e coleta técnica, com o objetivo de orientar operações de *denial and deception*. A Contrainteligência também pode envolver a infiltração para desestabilização de Serviços de inteligência hostis a partir de seu núcleo (Richelson, 2016, p. 16).

Por fim, ''ação encoberta'' envolve, tradicionalmente, toda e qualquer operação que vise a influenciar, de forma sigilosa, o comportamento de pessoas ou autoridades estrangeiras, bem como ocasionar ou direcionar o desdobramento de determinados eventos que favoreçam os objetivos de política

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

externa do governo patrocinador. As ações encobertas podem envolver desde a chamada "propaganda negra" (quando se transmite uma mensagem a partir de fonte diferente da verdadeira), "propaganda cinza" (quando o verdadeiro patrocinador não é revelado), ações paramilitares ou políticas voltadas tanto para impedir que um governo obtenha armas avançadas quanto para destituir, desestabilizar ou, por outro lado, apoiar um governo, e até operações de caráter econômico, ou de *deception* e, ainda, assassinatos seletivos (Richelson, 2016, p. 16).

Diniz (2002, p. 72) destaca a crescente importância da tecnologia para o trabalho de Inteligência, particularmente nos segmentos de microeletrônica, criptologia, supercomputação e tecnologia da informação. Segundo a autora, as potencialidades associadas à tecnologia da informação teriam consideráveis impactos sobre o trabalho de Inteligência, como na exploração e na análise de dados e na reengenharia de processos de trabalho em Inteligência com suporte em computação avançada (Diniz, 2002, p. 72).

No Brasil, as linhas de trabalho do profissional de Inteligência foram definidas na Lei nº 11.776/2008 (artigos 8º, 9º, 11 e 12). Nesse normativo, estão estabelecidas as atribuições para os cargos das carreiras de Inteligência. De forma sucinta, é possível vislumbrar, por essa legislação, seis grandes áreas de trabalho e respectivas atribuições, a saber:

1. Planejamento, coordenação, supervisão e controle;

2. Análise (para produção de conhecimentos e salvaguarda de assuntos sensíveis);

3. Operações (operações de Inteligência e ações de salvaguarda de assuntos sensíveis);

4. Tecnologia (pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico direcionadas à obtenção e à análise de dados e à segurança da informação);

5. Ensino (desenvolvimento de recursos humanos para a Atividade de inteligência); e

6. Atividades técnico-administrativas, de suporte e de apoio logístico.

Percebe-se que a lei brasileira foi mais pragmática ao abordar aspectos da gestão da Atividade, do ensino e do suporte às rotinas de trabalho e à buro-

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

cracia governamental. Contudo, foi minimalista ao tratar da questão da coleta/obtenção de dados apenas da perspectiva da pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico. Como visto, a função de coleta é destacada por diversos autores como uma das mais importantes para a Atividade e envolve uma série de "disciplinas" próprias, como Osint, Humint, Sigint e outras.

Competências em Inteligência

Uma vez analisadas as funções essenciais a serem realizadas pelo profissional de Inteligência, cabe, agora, tentar responder à pergunta sobre quais competências são necessárias para desempenhar tais tarefas e como desenvolvê-las. O que se pretende agora, portanto, é tentar vislumbrar quais competências, transversais ou específicas, são necessárias para o desenvolvimento profissional ao longo das linhas de trabalho afetas à Atividade de Inteligência. Antes, porém, iremos definir "competência" conforme a formulação de Thomas Durand (1998), a qual acabou se tornando a mais comum para o termo[7]. De acordo com esse autor, a competência profissional se articula em torno de três dimensões: Conhecimento; Habilidades; e Atitudes.

Conhecimento corresponde ao conjunto de informações estruturadas sobre um assunto e que permite ao indivíduo compreendê-lo a partir de perspectiva mais holística. As Habilidades dizem respeito à capacidade de agir em uma situação concreta, sem necessariamente um entendimento mais profundo do por que agir ou de toda a cadeia de causa e efeito envolvida no processo. As Atitudes se situam mais no campo comportamental e estão relacionadas à vontade e à determinação de o indivíduo agir para executar uma tarefa (Durand, 1998, p. 318-319).

Para além das competências específicas necessárias à execução de tarefas e rotinas do dia a dia, cabe mencionar um conjunto maior de competências necessárias à atuação profissional na Atividade de Inteligência. Nesse sentido, é válido recorrer, novamente, às opiniões da ex-Diretora-Geral da ABIN, Marisa Diniz. Na dimensão "conhecimento", pode-se destacar o trecho em que Diniz (2002, p. 73) lista os seguintes atributos: "capacidade de análise e síntese; raciocínio lógico; raciocínio prospectivo; flexibilidade de raciocínio; criatividade; capacidade de trabalhar sob pressão; idealismo; lealdade e responsabilidade".

7 É essa definição de competências como o "conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores" que constava, inclusive, do Decreto nº 5.707/2006, ao implantar sistema de gestão por competências no âmbito de toda a Administração Pública Federal brasileira. Em 2019, o Decreto nº 5.707/2006 foi revogado pelo Decreto nº 9.991/2019.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

Na dimensão "habilidades", Diniz dá ênfase à área tecnológica, ao afirmar que "o domínio de novas tecnologias exige pessoas devidamente capacitadas, o que inclui não só a aquisição de novos conhecimentos, mas também a ampliação do leque de habilidades" (Diniz, 2002, p. 73).

Na dimensão "atitudes", Diniz ressalta, além dos valores democráticos, "a importância da ética, da honestidade de propósitos, da disciplina consciente e da retidão de atitudes" (Diniz, 2002, p. 72). A autora prossegue frisando a necessidade de o profissional de Inteligência "ser discreto no trato dos assuntos de serviço e não utilizar, para fins pessoais, informações a que tenha acesso na condição de agente público" (Diniz, 2002, p. 73). Diniz lembra, ainda, a importância

> do anonimato, essencial ao cumprimento das tarefas, em detrimento de vaidades pessoais; da necessária resistência à frustração, em virtude das naturais dificuldades de se obter e informar acurada e oportunamente o que o oponente deliberadamente protege; da dedicação integral, que muitas vezes contribui para a renúncia a um convívio familiar e social rotineiro (Diniz, 2002, p. 74).

Também sobre esse aspecto, cabe mencionar as diretrizes emanadas tanto da Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência – que demanda, por exemplo, "indivíduos flexíveis e autônomos, aptos a julgar e a decidir" (Brasil, 2016, pp. 77) – quanto do Código de Ética e Conduta dos Agentes Públicos da Agência – que aponta os valores que devem nortear a conduta dos servidores da ABIN, como lealdade, imparcialidade, profissionalismo, cooperação, segurança e excelência do produto (Brasil, 2022 – Seção I, Art. 7º). Outros autores, como Swenson e Lemozy (2004), por seu turno, destacam como qualidades pessoais importantes para o profissional de Inteligência a prudência, a ética e uma boa memória. Iribarne (2006) destaca a questão da idoneidade moral na seleção do profissional e a necessidade de adotar comportamento ético em todas as situações em que o agente público estiver em exercício profissional.

Na prática, a lista de competências necessárias ao profissional de Inteligência pode se mostrar bem mais extensa, ultrapassando os limites e escopo deste trabalho. Cabe, portanto, pensar em mecanismos que possibilitem o desenvolvimento de uma multiplicidade de competências. O aspecto da formação, capacitação e aperfeiçoamento é basilar, mas é preciso avançar a discussão, também, em direção à carreira profissional, que, em paralelo à contínua capacitação, possibilite o desenvolvimento de competências no ambiente de trabalho ao longo de todo o tempo de serviço dos indivíduos no órgão de Inteligência.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

Formação, capacitação e aperfeiçoamento

Para compreendermos o papel da capacitação no desenvolvimento das competências em Inteligência, é preciso desdobrar a ideia de competência para além do conceito formulado por Durand (1998). Nesse sentido, Ceitil (2016, p. 23-35) organiza as diferentes abordagens relativas à ideia de competência em quatro grandes eixos: a) competências como atribuições; b) competências como qualificações; c) competências como traços ou características pessoais; e d) competências como comportamentos ou ações.

A primeira abordagem, das competências como atribuições, diz respeito às funções ou às prerrogativas inerentes a um determinado cargo. Neste caso, as competências são elemento meramente formal, sendo, em geral, definidas em documento oficial e não implicando que o ocupante do cargo possua, efetivamente, as características necessárias para atender às responsabilidades do cargo (Ceitil, 2016, p. 24-25)[8].

A segunda abordagem, das competências como qualificações, refere-se ao conjunto de saberes e domínios técnicos adquiridos por meio de sistema formal de ensino ou de capacitação profissional. Neste caso, as competências são certificadas por autoridade representativa e compõem o currículo do indivíduo (Ceitil, 2016, p. 25-27). São exemplos os comprovantes de escolaridade exigidos dos candidatos aprovados nos concursos públicos da ABIN[9] e os certificados de conclusão de cursos de capacitação exigidos como pré-requisito para promoções nas carreiras de Inteligência[10].

A terceira abordagem, das competências como características pessoais, refere-se aos elementos vinculados à personalidade e às experiências de vida, importantes para a chamada "inteligência emocional", por exemplo. Esses elementos não se apresentam de forma perceptível por simples observações ou em testes de inteligência tradicionais. São capacidades que podem vir a se manifestar em situações concretas e a melhor forma de prevê-las é por meio de testes customizados, dinâmicas de grupo ou mediante simulações que evidenciem potenciais comportamentos futuros (Ceitil, 2016, p. 27-28). Neste aspecto, elementos importantes a serem observados nos concursos

8 Esse é o caso, por exemplo, das atribuições dos cargos de oficial, oficial técnico, agente e agente técnico de Inteligência da ABIN, conforme constam nos Arts. 8º, 9º, 11 e 12 da Lei nº 11.776/2008.

9 Art. 13, incisos II e III, da Lei nº 11.776/2008.

10 Arts. 18, 19, 20 e 21 da Lei 11.776/2008.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

da ABIN são as etapas de avaliação psicológica[11] e, ainda, os procedimentos de investigação social[12].

Por fim, a quarta abordagem, das competências como comportamentos ou ações, considera que não é o perfil de potencialidades futuras que caracteriza as competências de um indivíduo, mas sim o resultado concreto do desempenho de uma tarefa no exato contexto em que ela ocorre. Neste caso, as competências só existem de fato na ação concreta e podem ser mensuráveis por intermédio de indicadores pré-estabelecidos (Ceitil, 2016, p. 33-35 *apud* Rodrigues, 2017, p. 39). Esse entendimento está na origem dos processos de "avaliação de desempenho" elaborados por unidades de gestão de pessoal em diferentes entidades e no serviço público[13]. Na ABIN, a avaliação de desempenho está prevista no art. 45 da Lei 11.776/2008 e tem por objetivo "avaliar a atuação do servidor no exercício do cargo e no âmbito de sua área de responsabilidade ou especialidade".

Na ABIN, a formação, capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais de Inteligência está a cargo da Esint. Além de realizar o Curso de Formação em Inteligência (CFI), etapa obrigatória para o provimento de cargos na Agência[14], a Escola também promove diversas ações de capacitação, estudos e pesquisas para o aprimoramento da Atividade de Inteligência (Brasil, 2020).

Com vistas a avançar no processo de profissionalização da Atividade e formar pessoal cada vez mais especializado na área de Inteligência, avalia-se a possibilidade de promoção do desenvolvimento de trajetórias de formação nas principais linhas de trabalho do profissional de Atividade. Cabe, entretanto, uma observação em relação às trajetórias de coleta e de tecnologia: dadas as especificidades das tarefas e o elevado nível de capacitação exigida, a opção por compor critérios de recrutamento próprios ou a utilização de prova de títulos dessas especialidades, tal como previsto no art. 14, §1º da Lei nº 11.776/2008, mas nunca aplicado nos concursos públicos da ABIN, deve ser objeto de reflexão em futuros artigos.

11 Art. 14, inciso II, alínea "c", da Lei 11.776/2008.

12 Art. 14, inciso II, alínea "a" da Lei 11.776/2008.

13 Art. 41, §1º, III e §4º da Constituição Federal e Art. 20 da Lei nº 8.112/1990.

14 Art. 14, III, da Lei nº 11.776/2008.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

Design de Carreiras

Vistas as competências necessárias para executar as tarefas relacionadas à Atividade de Inteligência e como elas podem ser fomentadas por meio de treinamento e capacitação, cabe investigar, agora, como estruturar carreiras de Inteligência que possibilitem o pleno desenvolvimento profissional tanto do indivíduo quanto do órgão em que atua, pois é da combinação escalonada das competências individuais que surge a excelência da organização como um todo. Como lembra Le Boterf (2003, p. 12-13):

> [U]ma competência é uma combinação de recursos (saber-fazer, aptidões, experiências, etc.); o profissionalismo é reconhecido por uma combinação singular de competências; a competência coletiva de uma equipe emerge da combinação das competências e do profissionalismo de seus membros; a competência-chave de uma empresa é o resultado da combinação das competências dos indivíduos, de seu profissionalismo e das competências coletivas das unidades e das equipes. É do êxito da combinação que depende a emergência de uma competência em um outro nível.

Assim, vale reforçar o argumento, o profissionalismo de um serviço de Inteligência de Estado é o resultado da combinação do profissionalismo individual e das equipes que compõem seu corpo funcional, que, por sua vez, reflete-se no profissionalismo de cada uma das unidades do órgão. Somado, o trabalho das diferentes unidades revela o verdadeiro valor do órgão. Desse modo, quanto mais profissional o corpo funcional do órgão, maior a tendência (ou probabilidade) de a instituição, como um todo, alcançar a excelência no seu fazer e nas suas entregas.

Contudo, há um ponto a ser destacado nesse argumento: para que se obtenha o adequado desenvolvimento e combinação das competências ao longo de toda essa "cadeia produtiva", é preciso que se construa um design ou uma arquitetura de carreira profissional adequada. Essa percepção ajuda a conectar o conceito de desenvolvimento profissional ao de trajetória de carreira e de complexidade. Como lembra Dutra (2021, p. 11), "as pessoas se desenvolvem quando lidam com atribuições e responsabilidades de maior complexidade". Assim, a ideia de carreira defendida neste artigo envolve, de um lado, a definição prévia de degraus de complexidade das tarefas que precisam ser executadas e, de outro, o aprimoramento das competências dos servidores à medida que avançam na carreira. Esses degraus de complexidade é que devem orientar programas de treinamento e capacitação.

Cada conjunto de tarefas ao longo de uma trilha profissional ao ser mapeado conforme níveis de complexidade possibilita traçar o perfil de complexidade

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

das tarefas em cada trilha, permitindo escaloná-las desde as menos complexas até as mais complexas. Por dedução lógica, espera-se que, para a execução de tarefas mais complexas, exija-se um profissional mais capacitado, que tenha passado por sucessivas etapas de formação, treinamento e demonstração prática de suas capacidades. Esse é o espírito por trás da constituição de carreiras profissionais e do que Ronaldo Dias (2010) chama de "desenvolvimento da senioridade" – que, segundo esse autor, só se observa, no Brasil, nas carreiras militares e de diplomata:

> No sentido verdadeiro do tema, têm-se somente as carreiras das forças armadas e das relações exteriores. Qual seria o verdadeiro sentido? Seria o de haver um procedimento padronizado de formação de todos os membros do quadro, fases e treinamentos específicos, graduais, crescentes em dificuldade e complexidade, que tendam ao desenvolvimento da senioridade nos cargos e funções públicas destinadas a estes profissionais. (Dias, 2010, p. 20)

Em outras palavras, o perfil profissiográfico[15] do servidor deve ir sendo moldado ao longo da carreira, habilitando-o para a execução de tarefas cada vez mais complexas e vitais para a sobrevivência da organização onde atua. A ideia subjacente é que, a cada novo degrau na carreira, se possa realizar um novo encontro entre o perfil profissiográfico aprimorado dos servidores e os perfis exigidos para a execução de tarefas mais complexas. Por óbvio, a execução de tarefas com crescente grau de complexidade deve se refletir, também, na percepção de remuneração adequada, com crescente escalonamento dos proventos, fator que auxilia na retenção de quadros.

Carreiras de Inteligência

Antes de observarmos o estágio atual das carreiras de Inteligência, contudo, é preciso fazer uma breve digressão sobre a conformação do quadro funcional da ABIN para ilustrar o que talvez seja a principal dificuldade para a profissionalização e a retenção de pessoas no serviço de Inteligência brasileiro: a precariedade dos mecanismos estruturantes das carreiras em longo prazo. Assim, inicialmente, cabe lembrar que, quando da criação do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI)[16] – órgão precursor da ABIN –, a maior parte dos efetivos foi recrutada entre militares, principalmente do Exército, tanto da

15 Conforme Faiad *et al*. (2012, pp. 393-394): "Por meio da análise profissiográfica, obtém-se um estudo detalhado de todas as tarefas de um determinado cargo ou função, com especificação do nível de dificuldade, importância e frequência com que elas ocorrem. (...) No que se refere ao indivíduo, o perfil profissiográfico indica as características pessoais necessárias ao bom desempenho do cargo em questão, assim como as restritivas ou impeditivas".

16 O SNI foi criado pela Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

ativa quanto da reserva, além de alguns civis para a realização de atividades específicas (Antunes, 2002, pp. 56-57).

Joanisval Gonçalves (2018, p. 198), por sua vez, lembra que, até a reforma administrativa da década de 1990, era padrão na Administração Pública brasileira a contratação de funcionários para diversos cargos, não só para aqueles considerados como a atividade-fim dos órgãos. Assim, além de analistas e assistentes de informações, o SNI contava, também, em seus quadros, com pessoas especializadas em diversas áreas, "como médicos, dentistas, engenheiros, marceneiros, serralheiros, tipógrafos, contadores e toda uma gama de profissionais que desse suporte à atividade-fim" (Gonçalves, 2018, p. 198).

Essa origem híbrida dificultava, senão impedia, a constituição de uma carreira profissional una. Enquanto os militares já estavam inseridos em uma carreira própria, perseguindo a ascensão profissional segundo os critérios estabelecidos no âmbito das Forças Armadas, os civis, em geral, eram profissionais liberais com formação e interesses bastante diversos e sem vínculos empregatícios mais sólidos com o serviço.

Esse cenário começou a se alterar com a criação da Escola Nacional de Informações (EsNI)[17], em 1971, quando o órgão passou a formar, pelo menos ao longo de sua primeira década de existência, cerca de 120 novos quadros por ano, dos quais ¾, aproximadamente, eram civis (Antunes, 2002, p. 61). A EsNI oferecia três cursos principais, voltados para públicos de diferentes níveis. O "Curso A" (Altos Estudos), com duração de 41 semanas, formava civis de nível superior e militares detentores do Curso de Comando e Estado-Maior para ocuparem cargos de chefia e de analista. O "Curso B" (Fundamentos), com duração de 20 semanas, destinava-se a civis e militares (majores e capitães) para ocuparem funções e chefias em escalões intermediários. Já o "Curso C" (Operações) durava cerca de um semestre e formava, em algumas edições, oficiais (capitães e tenentes) para o planejamento e a direção de operações, em outras edições, sargentos para a coleta de dados (Quadrat, 2012, p. 32; Figueiredo, 2005, pp. 225-227).

A extinção do SNI[18], em 1990, causou certo "esvaziamento do serviço", com o regresso aos órgãos de origem de, pelo menos, 556 requisitados, sendo 171 militares (Figueiredo, 2005, p. 453), e a ocorrência de, "aproximadamente, 2 mil demissões de funcionários que trabalhavam sem estabilidade" (Antu-

17 A Esni foi criada pelo Decreto nº 68.448, de 31 de março de 1971.

18 O SNI foi extinto por meio da Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

nes, 2002, p. 112). De acordo com Figueiredo (2005, pp. 453-454), embora nunca tenham sido divulgados os números oficiais de funcionários demitidos e afastados do SNI, "Pode-se afirmar, com segurança, que antes da degola o quadro de pessoal (efetivos e requisitados) chegava a 3.612 servidores (...). Calcula-se que tenham sobrado aproximadamente 1.500 pessoas", das quais, cerca de 700 seriam analistas de informações e agentes operacionais (Figueiredo, 2005, p. 454).

Com a extinção do SNI, foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que, na forma de seu "Departamento de Inteligência" (DI), herdou o quadro de funcionários restantes do SNI (Antunes, 2002, p. 113; Figueiredo, 2005, p. 456). A EsNI, por sua vez, mudou de nome e passou a se chamar Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (Cefarh). De imediato, os principais cursos regulares foram suspensos, mantendo-se apenas os cursos de reciclagem, com duração de aproximadamente uma semana e meia. Com a mudança de governo ocorrida em 1993, o DI subiu na hierarquia administrativa e se tornou a Subsecretaria de Inteligência (SSI) da SAE/PR, e os cursos regulares foram reativados (Figueiredo, 2005, p. 453, 479).

Sob a égide da nova Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 8.112/1990 (que condicionava a nomeação para cargos públicos à prévia habilitação em concurso), o processo de admissão de servidores passou a ocorrer mediante certames públicos. Desse modo, em 1994, iniciou-se o primeiro processo seletivo[19] para o provimento de 48 vagas de Analistas de Informações na SAE/PR (Figueiredo, 2005, p. 480-481). Em 1998, foi realizado novo concurso[20], cujos aprovados já tomaram posse na recém-criada ABIN[21]. Antes, porém, tiveram que passar pela segunda etapa do concurso, o Curso de Formação em Inteligência (CFI)[22], ministrado pela nova Escola de Inteligência (ESINT), criada pelo o Decreto nº 3.493/2000 e sucessora do Cefarh. Posteriormente,

19 Conforme edital publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 205, Seção 3, de 27 de outubro de 1994, p. 21327.

20 Conforme edital publicado no DOU nº 152, Seção 3, de 11 de agosto de 1998, pp. 2-5.

21 A ABIN foi criada pela Lei nº 9.883 de 07 de dezembro de 1999.

22 Conforme item 8, do Edital nº 8 – AI, publicado no DOU nº 133, Seção 3, de 12 de julho de 2000, p. 1.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

ainda foram realizados concursos públicos nos anos de 2004[23], 2008[24], 2010[25] e 2018[26], abrindo quantitativos variados de vagas, conforme o quadro abaixo:

Tabela 1
Quantitativo de vagas por processo seletivo

Cargo/Ano	1994	1998	2004	2008	2010	2018	Total
Analista de Informações	48	120	150				318
Oficial de Inteligência				160		220	380
Oficial Técnico de Inteligência					50	60	110
Agente de Inteligência				30		20	50
Agente Técnico de Inteligência					30		30
Total	**48**	**120**	**150**	**190**	**80**	**300**	**888**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos editais publicados no Diário Oficial da União (DOU).

Destaca-se que, com concursos esporádicos e alta evasão, a ABIN tem dificuldade em preencher vagas autorizadas em lei, alcançando, de acordo com Borges e Mendes (2023), um índice de vacância estimado em 76% dos postos previstos em dezembro de 2022. Conforme essas autoras, "Dos 4.572 cargos efetivos previstos em lei para a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), 3.484 estão vagos"; ou seja, no final de 2022, havia apenas 1.088 cargos ocupados. Se esses dados estiverem certos, assim como os dados levantados por Figueiredo (2005, p. 454) – segundo os quais, após a extinção do SNI, em 1990, só teriam permanecido cerca de 1.500 funcionários no serviço –, hoje, mais de 30 anos depois, a ABIN não apenas não avançou em termos quantitativos, como ainda perdeu quase 28% de sua força de trabalho.

Por outro lado, também é preciso frisar que, considerando esses dados como corretos, a maioria dos cargos efetivos da ABIN estão ocupados por pessoal que realizou concursos públicos desde 1994. Em outras palavras, a ampla maioria dos quadros da Agência, pela forma como ingressou no serviço, não

23 Edital nº 1, publicado no DOU nº 139, Seção 3, de 21 de julho de 2004, pp. 1-9.

24 Edital nº 1 – ABIN, publicado no DOU nº 155, Seção 3, de 13 de agosto de 2008, pp. 1-6.

25 Edital nº 1, publicado no DOU nº 170, Seção 3, de 03 de setembro de 2010, pp. 1-10.

26 Edital nº 1 – ABIN, publicado no DOU nº 2, Seção 3, de 03 de janeiro de 2018, pp. 3-16.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

guarda compromisso com práticas anacrônicas de seleção e permanência nos cargos. Ademais, dada a proximidade de interesses e propósitos, é de se supor a existência, na atualidade, de um contexto profissional mais receptivo a discussões sobre a necessidade de profissionalização e de critérios mais adequados para a conformação das carreiras de Inteligência.

Nesse cenário, é importante frisar ainda que, desde 2008, a ABIN vivencia processo de racionalização de sua estrutura funcional com a publicação da Lei nº 11.776/2008, que dispôs sobre o Plano de Carreiras e Cargos da Agência e criou as Carreiras de Oficial de Inteligência, Oficial Técnico de Inteligência, Agente de Inteligência e Agente Técnico de Inteligência. De forma resumida, a partir dessa Lei, o cargo de "Analista de Informações", de nível superior, foi convertido em "Oficial de Inteligência" e o cargo de "Assistente de Informações", de nível médio, tornou-se "Agente de Inteligência", ambos voltados para a "atividade-fim" da Agência.

Por outro lado, pela mesma Lei, foram criados os cargos de Oficial Técnico de Inteligência, de nível superior, e de Agente Técnico de Inteligência, de nível médio, voltados para o atendimento de necessidades administrativas na chamada "atividade-meio". Nesses cargos, todavia, dadas as características de suas atribuições, não puderam ser enquadrados aqueles funcionários cujos afazeres, como lembra Gonçalves (2018, pp. 198), "iam de médico, engenheiro e tradutor até barbeiro, jardineiro e encarregado de serviços gerais". Esses profissionais, de nível superior, médio e auxiliar, foram enquadrados nas categorias chamadas de "Grupo Informações" e "Grupo Apoio"[27] (Gonçalves, 2018, pp. 197-198).

Gonçalves (2018, p. 196) ainda comenta outro ponto positivo da Lei nº 11.776/2008:

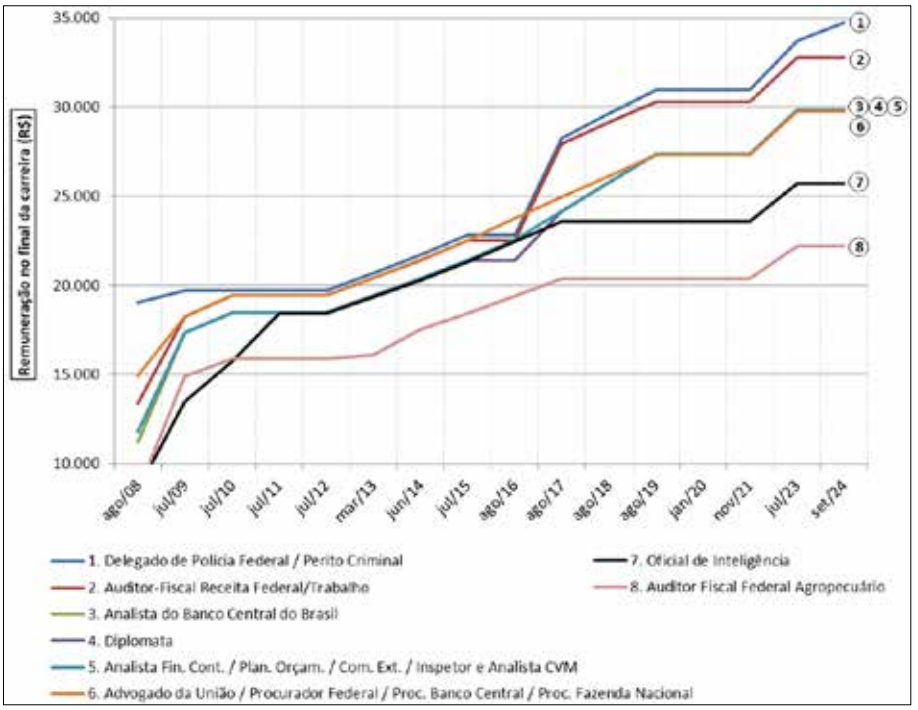
> A iniciativa preenchia uma lacuna remuneratória da categoria, ao mesmo tempo em que atendia aos anseios dos quadros de inteligência, que há muito clamavam e esperavam por um plano de carreira que equiparasse sua remuneração à dos outros servidores de funções de Estado da Administração Pública e desse mais prestígio à profissão.

De fato, como se observa na evolução remuneratória das principais carreiras consideradas "carreiras de Estado", entre agosto de 2008 e julho de 2011, houve um salto no padrão remuneratório do cargo de Oficial de Inteligência. A partir de então, a evolução salarial da categoria pareceu seguir o padrão das demais "carreiras de Estado".

27 Conforme a Lei nº 11.776/2008, esses cargos vão sendo extintos à medida que se tornam vagos.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

Figura 1
Evolução remuneratória das principais carreiras de Estado



Fonte: Elaboração própria, a partir das publicações das Tabelas de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Civis, atualmente a cargo do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) (Brasil, 2024b).

Entre 2015 e 2016, os Oficiais de Inteligência chegaram a receber sua maior remuneração, vis-à-vis as demais carreiras do Executivo Federal. Esse fator de atração e retenção de servidores, no entanto, desfez-se a partir de 2017, quando a remuneração dos Oficiais de Inteligência se descolou das demais categorias, mantendo-se em patamar mais baixo.

Todavia, é preciso sublinhar que a questão salarial é somente um dos fatores responsáveis pela retenção de quadros no serviço. Figueiredo (2005, p. 483) comenta que, até março de 2005, dos primeiros 48 servidores que ingressaram no órgão por concurso público, apenas 17 continuavam no serviço. A evasão se dava por diversas razões, dentre as quais a falta de critérios objetivos de ascensão funcional, como se depreende da explicação do autor:

> Alguns dos chefes mais antigos tinham começado na carreira como datilógrafos no SNI e haviam subido de posto por meio de chicanas burocráticas. Natural portanto que, sendo menos qualificados, temessem perder para os novatos a posição que ocupavam. A posição e, sobretudo, as gratificações de cargo. A exemplo do que ocorria de forma geral no serviço público, os salários na SSI estavam tão achatados que, na maioria

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

> dos casos, o que valia de fato eram as gratificações. Sem elas, sobrava uma miséria. Pois aos calouros – contidos pela turma do andar de cima – era só isso que restava. Os baixos salários, a falta de perspectiva de ascensão profissional e a má vontade revelada por parte da velha guarda acabaram por desmotivar os concursados. Atraídos por empregos melhores, os novatos começaram a sair, um a um. (Figueiredo, 2005, p. 482-483)

Para lidar com essas e outras questões, a Lei nº 11.776/2008 previu algumas condições para a ascensão funcional. Primeiramente, estabeleceu que todos os cargos (de carreira ou não) de nível superior e intermediário seriam divididos em quatro classes e 20 padrões; já os cargos de nível auxiliar seriam todos agrupados na classe Especial, com três padrões. A passagem de um padrão para outro imediatamente superior dentro de uma mesma classe foi denominada "progressão"; já a passagem de uma classe para outra foi denominada "promoção". As progressões e as promoções constituem os meios pelos quais ocorre o desenvolvimento dos servidores nas carreiras e cargos e devem obedecer às seguintes regras: a) interstício mínimo de doze meses entre cada progressão; b) pontuação mínima de 70% nas avaliações anuais de desempenho; e c) competência e qualificação profissional. Ademais, para as promoções, devem ser observados os pré-requisitos mínimos listados na Tabela 2:

Tabela 2
Pré-requisitos mínimos para promoção às classes dos cargos de nível superior e intermediário

Carreiras e Cargos (Início na Terceira Classe)	Pré-requisitos para promoções		
Nível Superior	**Segunda Classe**	**Primeira Classe**	**Classe Especial**
Oficial de Inteligência Oficial Técnico de Inteligência Grupo Informações	Certificado de capacitação (160h) Experiência mínima de 7,5 anos	Certificado de capacitação (240h) Experiência mínima de 16,5 anos	Especialização ou formação específica (360h) Experiência mínima de 25,5 anos
Grupo Apoio	Certificado de capacitação (80h) Experiência mínima de 7,5 anos	Certificado de capacitação (120h) Experiência mínima de 16,5 anos	Especialização ou formação específica (180h) Experiência mínima de 25,5 anos
Nível Médio			
Agente de Inteligência Agente Técnico de Inteligência Grupo Informações	Curso superior ou capacitação (120h) Experiência mínima de 7,5 anos	Curso superior ou capacitação (200h) Experiência mínima de 16,5 anos	Curso superior ou capacitação (280 h) Experiência mínima de 25,5 anos
Grupo Apoio	Curso superior ou capacitação (40h) Experiência mínima de 7,5 anos	Curso superior ou capacitação (80h) Experiência mínima de 16,5 anos	Curso superior ou capacitação (120h) Experiência mínima de 25,5 anos
Nível Auxiliar			
Grupo Apoio	Já enquadrados na Classe Especial		

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 11.776/2008

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

Contudo, percebe-se que nem as progressões funcionais nem as promoções constituem etapas, propriamente ditas, das Carreiras de Inteligência, pois estão previstas, igualmente, para cargos não encarreirados e que, hoje, tendem à extinção[28]. Portanto, frise-se, as carreiras de Inteligência não devem ser confundidas com o sistema atualmente vigente de progressão funcional ou de promoção em níveis remuneratórios escalonados.

Sobre esse aspecto, Bergue (2020, p. 261) aponta que, ao contrário do setor privado, a estruturação de carreiras, no setor público, constitui esforço altamente complexo, em função das restrições legais. Porém, o autor defende a introdução de intensidades diferentes de ascensão nas carreiras, conforme critérios de merecimento e antiguidade (Bergue, 2020, p. 261). Segundo o mesmo autor, a meritocracia é um critério de hierarquização social que "tem como fundamento a igualdade de condições e como propósito promover a valorização ou premiação daqueles que se destacam em termos de desempenho por seus méritos" (Bergue, 2020, p. 310). Nesse sentido, é forçoso reconhecer, como assinala o autor, que "o concurso público é o instituto meritocrático mais reconhecido e valorizado na sociedade e administração pública brasileira" (Bergue, 2020, p. 309). Entretanto, no momento da investidura no cargo, "esgota-se a finalidade do concurso público como instrumento de promoção da meritocracia" (Bergue, 2020, p. 310).

A esse respeito, é válido destacar o instituto chamado "Quadro de Acesso" (QA), presente nas carreiras militares e de diplomata desde, pelo menos, os anos de 1937[29] e de 1948[30], respectivamente. Quadros de Acesso são listas nominais, organizadas por postos, de oficiais militares e de diplomatas habilitados para promoções por critérios de antiguidade e de merecimento[31] nas respectivas carreiras. Para ingresso no QA e posterior promoção, oficiais e diplomatas devem preencher requisitos mínimos previstos em normativos específicos. No caso de militares, por exemplo, as condições de acesso e promoção envolvem, entre outros fatores, a observância de interstício mínimo entre as promoções, comprovação de aptidão física, capacidade de liderança, resultados em cursos regulamentares e eficiência no desempenho de cargos

28 Conforme o §5º, do Art. 3º, da Lei nº 11.776/2008.

29 Decreto-Lei nº 38, de 2 de dezembro de 1937.

30 Decreto nº 24.363, de 21 de janeiro de 1948.

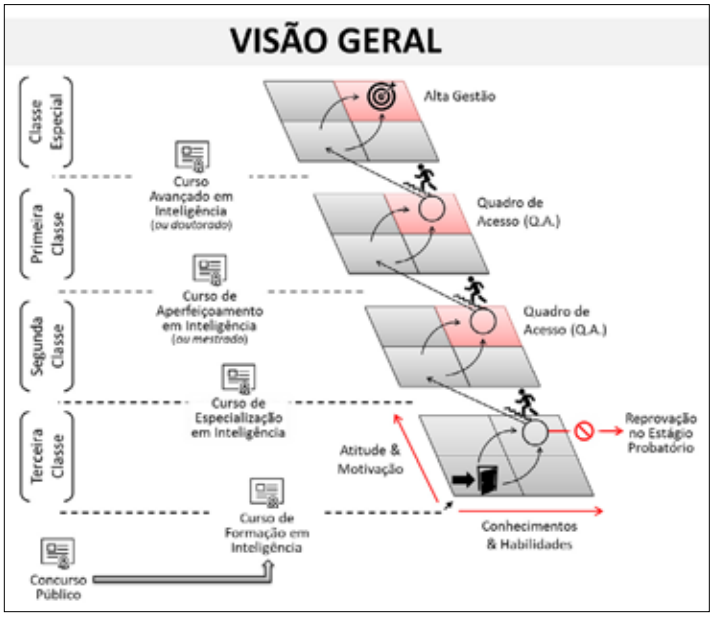
31 Nas carreiras militares, para promoções a vagas de oficiais-generais, ainda está prevista a realização de "Quadro de Acesso por Escolha", cuja decisão compete ao Presidente da República, conforme o Art. 7º, Art. 31, § 3º, e Art. 32 da Lei nº 5.821/1972.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

e comissões[32]. No caso dos diplomatas, as condições envolvem tempo mínimo de efetivo exercício no órgão, em missões transitórias e permanentes no exterior e em funções de chefia equivalentes ou superiores a nível DAS-4[33]. Ainda no corpo diplomático, uma vez tendo um nome sido incluído no QA, as promoções são decididas por votações horizontais (entre pares) e verticais (pelos integrantes de postos hierarquicamente superiores)[34]. Outras carreiras nos Ministério Públicos e no Poder Judiciário também adotam critérios de antiguidade e de merecimento como critérios para a ascensão profissional, ainda que não adotem especificamente o QA.

No caso das carreiras de Inteligência, para as finalidades desta pesquisa, não foi encontrada legislação específica sobre tal instituto. Ainda que a título exploratório, seria possível hipotetizar o uso do instituto do Quadro de Acesso também para as Carreiras de Inteligência. Nessa hipótese seria possível vislumbrar o esboço de desenho para a arquitetura das carreiras, tal como na figura abaixo.

Figura 2
Possível desenho para as Carreiras de Inteligência.



Fonte: Elaboração própria.

32 Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972.

33 Atualmente, conforme o Anexo III da Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021, os cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de nível 4 (DAS-4) equivalem aos Cargos Comissionados Executivos e Funções Comissionadas Executivas de nível 13 (CCE-13 e FCE-13).

34 Decreto nº 6.559, de 8 de setembro de 2008.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

Observa-se que a Lei nº 11.776/2008, que estruturou o atual Plano de Carreiras e Cargos da ABIN, previu, apenas, a realização do Curso de Formação em Inteligência (CFI) como etapa de ingresso na Agência, não constituindo, a rigor, portanto, um curso de carreira. Essa Lei revogou a Lei nº 10.862/2004, que criou o primeiro Plano Especial de Cargos da ABIN. A legislação anterior previa, além do CFI, outros três cursos para promoção no quadro de pessoal da Agência, inclusive com impactos remuneratórios[35]: a) Curso de Especialização em Inteligência; b) Curso de Aperfeiçoamento em Inteligência; e c) Curso Avançado em Inteligência. Atualmente, além do CFI, o órgão oferece três cursos de especialização *lato sensu* sobre a atividade, que são realizados por servidores da Agência e do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) (Brasil, 2024a). Entendemos que, em termos de carreira, seria interessante estudar-se o retorno do Curso de Aperfeiçoamento e do Curso Avançado.

Passo importante, ainda, seria dar concretude ao §2º do Artigo 16 da Lei nº 11.776/2008, onde está previsto que "ato do Poder Executivo regulamentará os critérios de concessão de progressão funcional e promoção". Nesta pesquisa, também não foi encontrada regulamentação ostensiva que remetesse ao assunto. Esse é um elemento útil para aferir se os servidores que ocupam cada padrão dentro de cada classe cumprem efetivamente o que é esperado deles em termos de entrega de produtos com nível de complexidade equivalente ao seu nível de remuneração. A regulamentação do referido artigo seria útil para a tentativa de proporcionar aos servidores situação mais adequada em termos de carreira, particularmente no que se refere a trilhas de capacitação específicas para cada trajetória no âmbito da Agência. Não é demais lembrar, sobre esse aspecto, que as competências demandadas para a produção de conhecimentos em seus variados níveis de complexidade, por exemplo, são consideravelmente diferentes das competências exigidas para a coleta de dados negados, que, por sua vez, diferem daquelas competências requeridas para o desenvolvimento de soluções tecnológicas de segurança das comunicações e para o ensino de aspectos teórico-metodológicos afetos à Doutrina de Inteligência.

Assim, com base no referencial teórico abordado neste trabalho e a partir das atribuições estabelecidas na Lei nº 11.776/2008 (artigos 8, 9, 11 e 12), é possível vislumbrar seis grandes trajetórias na Agência, com as respectivas atribuições previstas em lei:

- *Trajetória Gerencial*: planejamento, coordenação, supervisão e con-

35 A remuneração por subsídio – que veda o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória – só foi instituída em 2008, pela Lei nº 11.776.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

trole

- *Trajetórias Técnicas*:

    a) Análise (produção de conhecimentos e para salvaguarda de assuntos sensíveis);

    b) Operações (ações de salvaguarda de assuntos sensíveis; operações de Inteligência, entre outras);

    c) Tecnologia (pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico direcionadas à obtenção e à análise de dados e à segurança da informação); e

    d) Ensino (desenvolvimento de recursos humanos para a atividade de inteligência)

- *Trajetória Funcional*: atividades técnico-administrativas, suporte e apoio logístico

Em acréscimo, para que se possa estabelecer o vínculo entre a ideia de carreira defendida neste artigo e os macroprocessos de gestão de pessoas é preciso que se avance no detalhamento dos degraus de complexidade das atribuições e responsabilidades que devem ser galgados pelos servidores ao longo de sua trajetória profissional na Agência.

Ademais, para que se obtenha o adequado desenvolvimento e combinação das competências ao longo de toda a vida funcional do servidor na instituição, é preciso que se aperfeiçoe o *design* ou arquitetura de carreira, considerando a mudança de uma trajetória para outra. Isso possibilitará aos servidores ascenderem internamente, trilhando, à medida que avançam, uma costura harmônica entre os diferentes afazeres da instituição para que não venha a parecer uma "colcha de retalhos".

Comentários finais

Passados 25 anos desde a criação da ABIN, observa-se que a institucionalização da Atividade de Inteligência ainda é uma tarefa inconclusa. Em termos de carreira profissional, ao longo de todo esse período, houve inegáveis avanços, a exemplo da consolidação do concurso público como forma de ingresso, a mudança para um perfil profissional mais caracteristicamente civil e a racionalização dos cargos, com a criação das carreiras de Inteligência.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

Tais avanços, sem dúvida, contribuíram para que a Agência realizasse, com excelência, algumas das missões que lhe cabem, como a proteção do Estado Democrático de Direito.

Graças à presença de profissionais capacitados, exercendo com competência as atribuições para as quais foram preparados, a ABIN foi capaz de alertar com antecedência sobre os eventos de 08 de janeiro de 2023. Contudo, as crises mais recentes envolvendo a Agência demonstram que as questões ainda não devidamente equacionadas possibilitam considerável margem para a desconstrução de conquistas obtidas a duras penas e revelam que há muito por avançar na profissionalização do serviço.

Assim como ocorre com outros órgãos e profissões, há diversas formas de lidar com desvios na área de Inteligência. Escrevendo sobre os problemas do antigo SNI, Lucas Figueiredo (2005, p. 457) diagnosticou que "O cancro do Serviço estava na falta de uma legislação que o freasse e de uma fiscalização externa que o vigiasse. Se tivesse restado ao DI[36] um único agente e uma única chave de fenda, o Estado democrático de direito continuaria comprometido". Embora reconheçamos a importância e a necessidade de controles externos sobre a Atividade de Inteligência, o que está sendo proposto aqui é que esses instrumentos sejam complementados por um sistema moderno e bem estruturado de conformação das carreiras. Desse modo, a Administração Pública atuaria não apenas no lado da punição aos comportamentos desviantes, mas também ofereceria ao corpo funcional do órgão e a cada servidor em particular formação adequada para antecipar e lidar com situações de risco, inclusive de politização, ao longo de toda a carreira.

O sistema de carreiras tem que se mostrar robusto o suficiente para, de um lado, impedir a ascensão, a postos-chaves de comando e decisão, de servidores sem a formação adequada para enfrentar os desafios mais complexos da Agência. De outro lado, o sistema deve ser capaz de proporcionar formação com crescentes níveis de complexidade e ascensão gradual até os últimos níveis da carreira para aqueles servidores que demonstrarem as competências para tal.

Em síntese, a ascensão na carreira deve estar atrelada a um constante investimento em capacitação para habilitar o servidor a desempenhar tarefas cada vez mais complexas. Porém, uma vez concluída a capacitação, devem ser atribuídas a esse servidor tarefas de complexidade equivalente à capacitação recebida. Do contrário, frustram-se as expectativas do servidor e da

36 "DI" é a sigla para Departamento de Inteligência, órgão que sucedeu o SNI na estrutura da SAE/PR.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

instituição com a capacitação, perdem-se os benefícios do encarreiramento de cargos e desperdiçam-se recursos públicos escassos.

No entanto, o desenvolvimento escalonado da carreira como elemento que propicia o avanço da profissionalização encontra barreiras quando uma instituição tem elevado percentual de vacância e baixa frequência no recrutamento de seus profissionais. Como os servidores mais antigos vão poder avançar para tarefas mais complexas se não há ingresso de novos servidores para executar as tarefas de menor complexidade? Essa questão passa, necessariamente, pela valorização da Atividade e de seus profissionais.

Nesse sentido, é válido recordar que a CPI da Espionagem, em 2014, já havia apontado que a "valorização dos profissionais de inteligência e a percepção de que esses atuam em prol do Estado e da sociedade é aspecto fundamental para o fomento da atividade de inteligência no Brasil" (Brasil, 2014, p. 145). Os pontos levantados ao longo de todo este artigo convergem para estabelecer uma maior profissionalização da Atividade de Inteligência no Brasil, em linha com o que foi proposto no relatório final daquela Comissão.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

Bibliografia

Antunes, Priscila Carlos Brandão. 2002. SNI & Abin: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Araújo, John. 2022. "Quem espia os espiões? O papel dos serviços de inteligência em estados democráticos". *Revista Brasileira de Inteligência*, n.º 17. Brasília: ABIN

Barnea, Avner. 2020. "Strategic intelligence: a concentrated and diffused intelligence model". *Intelligence and National Security*, Vol. 35, nº 5.

Bergue, Sandro Trescastro. 2020. Gestão estratégica de pessoas no Setor Público. Belo Horizonte: Fórum.

Betts, Richard K. 2020. "Surprise despite warning: Why sudden attacks succeed". Em ANDREW, Christopher; ALDRICH, Richard J.; WARK, Wesley K. *Secret Intelligence: A Reader*. Routledge: London.

Borges, Rebeca; Mendes, Sandy. 2023. Em meio a atos terroristas, Abin está com 76% dos cargos vagos. Metrópoles, 21/01/2023. Disponível em: https://www.metropoles.com/brasil/em-meio-a-atos-terroristas-abin-esta-com-76-dos-cargos-vagos. Acesso em: 23 maio 2024.

Brasil. Agência Brasileira de Inteligência. 2020. "A Escola de Inteligência (Esint)". *Site oficial da Agência Brasileira de Inteligência*. Disponível em: https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/escola-de-inteligencia. Acesso em: 20 maio 2023.

_____. Agência Brasileira de Inteligência. 2022. "Código de Ética e Conduta dos Agentes Públicos da Agência Brasileira de Inteligência". *Portaria nº 66/GAB-DIVAP/GAB/DG/ABIN/GSI/PR, de 17 de fevereiro de 2022*. Disponível em: https://tinyurl.com/mr42bakj. Acesso em: 20 maio 2023.

_____. Agência Brasileira de Inteligência. 2024a. "Marco Cepik, diretor-adjunto da ABIN, realiza aula inaugural de cursos de especialização". *Site oficial da Agência Brasileira de Inteligência*. Disponível em: https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/marco-cepik-diretor-adjunto-da-abin-realiza-aula-inaugural-de-cursos-de-especializacao-1. Acesso em: 23/04/2024.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

_____. Congresso Nacional. 2023. "Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de Janeiro de 2023". 17 de outubro de 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2023/10/17/relatorio-cpmi-versao-consolidada_231017_100010.pdf. Acesso em: 10/03/2024.

_____. Gabinete de Segurança Institucional. 2016. "Doutrina Nacional de Inteligência: Fundamentos Doutrinários". Brasília: ABIN.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. 2024b. Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Civis e dos Ex-Territórios. Periodicidade – irregular. Cadernos: 44 (agosto, 2008); 48 (julho, 2009); 54 (julho, 2010); 57 (julho, 2011); 59 (julho, 2012); 61 (março, 2013); 64 (junho, 2014); 67 (julho, 2015); 68 (agosto, 2016); 72 (agosto, 2017); 76 (agosto, 2018); 79 (agosto, 2019); 80 (janeiro, 2020); 81 (novembro, 2021); 83 (julho, 2023); e 84 (setembro, 2024). Brasília. Disponível em: https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/tabela-de-remuneracao-dos-servidores-publicos-federais-civis-e-dos-ex-territorios. Acesso em 23/11/2024.

_____. Senado Federal. 2014. "Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a denúncia de existência de um sistema de espionagem, estruturado pelo Governo dos Estados Unidos, com o objetivo de monitorar e-mails, ligações telefônicas, dados digitais, além de outras formas de captar informações privilegiadas ou protegidas pela Constituição Federal". *Diário do Senado Federal*. Ano LXIX - SUP. "C" ao nº 51 - quinta-feira, 17 de abril de 2014. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/609904/RF_CPI_espionagem_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10/03/2024.

Brito, Aline. 2023. "Em carta aberta, servidores da Abin denunciam esvaziamento do órgão". *Correio Braziliense*. Brasília, 07/12/2023. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/12/6666689-em-carta-aberta-servidores-da-abin-denunciam-esvaziamento-do-orgao.html. Acesso em: 23/05/2024.

Bruneau, Thomas C. 2001. "Controlling Intelligence in New Democracies". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 14, N. 3.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

_____. 2002. "A Inteligência como profissão". *Seminário "Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia"*, Segunda Parte (Câmara dos Deputados - Auditório Nereu Ramos) - 6 de novembro de 2002. Disponível em: https://www.senado.gov.br/comissoes/ccai/05-Segunda%20Parte.pdf.

Ceitil, Mário. 2016. Gestão e Desenvolvimento de Competências. 2ª Ed. Lisboa: Edições Sílabo.

Numeriano, Roberto. 2017. "Estudo dos Serviços de Inteligência: Uma Abordagem Teórico-Metodológica Comparada". *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília: Abin, n. 12.

Cepik, Marco. 2003. "Sistemas Nacionais de Inteligência: Origens, Lógica de Expansão e Configuração Atual". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 1.

Cepik, Marco; Antunes, Priscila. 2004. "Profissionalização da Atividade de Inteligência no Brasil: Critérios, Evidências e Desafios Restantes". Em Swenson, Russell G.; Lemozy, Susana C. *Intelligence professionalism in the Americas*. Washington, DC: Joint Military Intelligence College.

Curti, Samanta. Reformas de los sistemas de Inteligencia en America del Sur, 2015. Disponível em: <https:www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=6f40dde4-595d-3284-557d-1f73f78b0e67&groupId=287460>. Acesso em: 06/12/2024.

Dias, Ronaldo. 2010. "As carreiras no serviço público federal brasileiro: breve retrospecto e perspectivas". *Texto para Discussão nº 1482*. Brasília: Ipea.

Diniz, Marisa Almeida Del'Isola e. 2002. "Profissionalização de Atividade de Inteligência". *Seminário "Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia"*, Segunda Parte (Câmara dos Deputados - Auditório Nereu Ramos) - 6 de novembro de 2002. Disponível em: https://www.senado.gov.br/comissoes/ccai/05-Segunda%20Parte.pdf. Acesso em: 06/05/2024.

Dutra, Joel Souza. 2021. Gestão de carreiras: a pessoa, a organização e as oportunidades. São Paulo: Atlas.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

Faiad, Cristiane; Coelho Junior, Francisco Antonio; Caetano, Patrícia Fagundes; Albuquerque, Anelise Salazar. 2012. "Análise Profissiográfica e Mapeamento de Competências nas Instituições de Segurança Pública". *Psicologia: Ciência e Profissão*, Vol. 32 (2). Disponível m: https://www.scielo.br/j/pcp/a/GDStRZbmdyK95DMkTSrQ5Vj/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: Acesso em: 10/03/2024.

Figueiredo, Lucas. 2005. Ministério do Silêncio. Rio de Janeiro: Record.

Gill, Peter. 2020. "Of intelligence oversight and the challenge of surveillance corporatism". *Intelligence and National Security*, Vol. 37, nº 7.

Godson, Roy. 1989. "Intelligence Requirements for the 1990s". *The Washington Quarterly*. Vol. 12, N. 1.

Gonçalves, Joanisval Brito. 2018. Atividade de Inteligência e legislação correlata. 6ª Ed. Niterói, RJ: Impetus.

Huntington, Samuel P. 1996. O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

Intelis, União dos Profissionais de Inteligência de Estado da ABIN. 2023. "Nota Pública – Transferência para a Casa Civil". *Site oficial da Intelis*. Disponível em: https://intelis.org.br/noticia/nota-publica-transferencia-para-a-casa-civil. Acesso em: 23 de maio de 2024.

Iribarne, Humberto Antonio Palamara. 2006. Ética y Servicios de Inteligencia. Valparaiso: Imprenta de la Armada.

Johnson, Loch K. 1996. Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World. New Haven: Yale University Press.

_____. 2007. Strategic intelligence. Westport: Praeger Security International.

Kent, Sherman. 1965. Strategic Intelligence for American World Policy. Connecticut: Archon Books.

Le Boterf, Guy. 2003. Desenvolvendo a Competência dos Profissionais. Porto Alegre: Artmed.

_____. 2016. Professionnaliser: Construire des parcours personnalisés de professionnalisation. Paris: Groupe Eyrolles.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.251
ISSN 2595-4717

Lowenthal, Mark M. 2020. Intelligence: From secrets to policy. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.

Numeriano, Roberto. 2010. Serviços Secretos: A Sobrevivência dos Legados Autoritários. Recife: Editora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Quadrat, Samantha Viz. 2012. A preparação dos agentes de informação e a ditadura civil-militar no Brasil (1964-1985). *Varia Historia*, vol. 28, nº 47, p.19-41: jan/jun 2012, Belo Horizonte/MG. Disponível em: https://www.scielo.br/j/vh/a/6KjwJ5V5XB3NsVwBpvDVRXr/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 23 maio 2024.

Richelson, Jeffrey T. 2016. *The U.S. Intelligence Community*. Colorado: Westview Press.

Rodrigues, Pedro Miguel Gonçalves. 2017. Modelo de Gestão de Competências adaptado à Escola Naval. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Ciências Militares Navais, na especialidade de Fuzileiro. Alfeite, 2017. Disponível em: https://tinyurl.com/4zswbwyp. Acesso em: 20 maio 2023.

Svendsen, Adam D. M. 2012. *The Professionalization of Intelligence Cooperation: Fashioning Method out of Mayhem*. Palgrave Macmillan.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

Christiano Cruz Ambros[1]
ORCiD 0009-0008-4044-1923

GUERRA COGNITIVA E OPERAÇÕES CIBERNÉTICAS DE INFLUÊNCIA: VIESES COGNITIVOS COMO TÁTICA DE COMBATE

https://doi.org/10.58960/rbi.2024.19.252

Ambros, Christiano Cruz. 2024. "Guerra cognitiva e operações cibernéticas de influência: vieses cognitivos como tática de combate". *Revista Brasileira de Inteligência*, n.19: e2024.19.252. https://doi.org/10.58960/rbi.2024.19.252.

Recebido em 05/09/2024
Aprovado em 29/11/2024
Publicado em 18/12/2024

[1] Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador associado do Núcleo de Pesquisa em Inteligência (NUPI) da Escola de Inteligência (ESINT).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

GUERRA COGNITIVA E OPERAÇÕES CIBERNÉTICAS DE INFLUÊNCIA: VIESES COGNITIVOS COMO TÁTICA DE COMBATE

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar o conceito de guerra cognitiva e demonstrar como a exploração instrumental de vulnerabilidades cerebrais, como os vieses cognitivos, em operações cibernéticas de influência é basilar para o termo. Em dezembro de 2020, o Comando Aliado de Transformação da OTAN divulgou um relatório sobre a guerra cognitiva, sugerindo a adição de um sexto domínio operacional, o domínio cognitivo, aos já estabelecidos domínios terrestre, marítimo, aéreo, espacial e cibernético. A crescente atenção dos formuladores de estratégia e dos tomadores de decisão ao caos informacional e à degradação do ambiente social e institucional tem aumentado a demanda por compreensão sobre a guerra cognitiva. É necessário, assim, que o Brasil também discuta o conceito de forma crítica e autônoma. Por meio da análise de guerra cognitiva em referências doutrinárias e na literatura especializada, busca-se compreender os núcleos conceituais do termo. Busca-se demonstrar o papel da exploração de vieses cognitivos em operações cibernéticas de influência apresentando exemplos de campanhas de desinformação. Conclui-se que a guerra cognitiva conta com aspectos distintivos em relação a outros conceitos e que carrega potencial disruptivo nos conflitos em termos operacionais e táticos, com implicações na dimensão estratégica.

Palavras-chave: guerra cognitiva, viés cognitivo, guerra de informação, operações de influência, operações cibernéticas de influência.

COGNITIVE WARFARE AND CYBER INFLUENCE OPERATIONS: COGNITIVE BIASES AS A COMBAT TACTIC

Abstract

The aim of this article is to introduce the concept of cognitive warfare and demonstrate how the instrumental exploitation of vulnerabilities in the brain, such as cognitive biases, in cyber influence operations is fundamental to the term. In December 2020, NATO's Allied Command Transformation released a report on cognitive warfare, suggesting the addition of a sixth operational domain, the cognitive domain, to the already established land, sea, air, space, and cyber domains. The growing attention of strategy designers and decision makers to informational chaos and the degradation of the social and institutional environment has increased the demand for the understanding of cognitive warfare. It is therefore also necessary for Brazil to discuss the concept, critically and autonomously. Through the analysis of cognitive warfare in doctrinal references and specialized literature, we seek to understand the conceptual cores of the term. The conclusion is that cognitive warfare has distinctive aspects in relation to other concepts, and that it carries disruptive potential in conflicts, in operational and tactical aspects, with implications to the strategic dimension.

Keywords*: cognitive warfare, cognitive bias, information warfare, influence operations, cyber influence operations.*

GUERRA COGNITIVA Y OPERACIONES CIBERNÉTICAS DE INFLUENCIA: SESGOS COGNITIVOS COMO TÁCTICA DE COMBATE

Resumen

El objetivo de este artículo es presentar el concepto de la guerra cognitiva y demostrar cómo la explotación instrumental de las vulnerabilidades cerebrales, como los sesgos cognitivos, en las operaciones de ciberinfluencia es fundamental para el término. En diciembre de 2020, el Mando Aliado de Transformación, de la OTAN, publicó un informe sobre la guerra cognitiva, sugiriendo la adición de un sexto dominio operativo, el

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

dominio cognitivo, a los dominios terrestre, marítimo, aéreo, espacial y cibernético ya establecidos. La creciente atención de los estrategas y los tomadores de decisiones al caos informativo y la degradación del entorno social e institucional ha aumentado la demanda por la comprensión de la guerra cognitiva. Por lo tanto, es necesario que Brasil también discuta el concepto de manera crítica y autónoma. A través del análisis de la guerra cognitiva en referencias doctrinales y literatura especializada, buscamos comprender los núcleos conceptuales del término. Se concluye que la guerra cognitiva tiene aspectos distintivos en relación con otros conceptos y que acarrea un potencial disruptivo en los conflitos, en términos operativos y tácticos, con implicaciones en la dimensión estratégica.

***Palabras clave**: guerra cognitiva, sesgo cognitivo, guerra de información, operaciones de influencia, operaciones de influencia cibernética.*

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

Introdução

O conceito de guerra cognitiva tem sido discutido na última década como uma mudança incremental, mas significativa, na forma de condução de conflitos, especialmente no contexto das transformações tecnológicas e da crescente importância das dimensões psicológicas e informacionais na guerra moderna (Giordano 2017a; Giordano 2017b; Giordano 2017c; Bienvenue et al. 2018; Hoffman 2018). Inicialmente discutido como uma continuidade da guerra de informação e da guerra cibernética, o termo tomou traços distintivos em 2020, com a publicação de relatório do Comando Aliado de Transformação (ACT) da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que propõe considerar o domínio cognitivo como um novo domínio que complementa os tradicionais – terra, mar, ar, espaço e cibernético.

Há décadas operações de influência são parte da estratégia e da prática da competição entre potências, em especial dos Estados Unidos da América (EUA), Rússia e China. A manipulação do ambiente informacional para modificar ou manter o comportamento do alvo não é algo novo. A Guerra Fria (1947-1991) nos traz inúmeros exemplos de operações desse tipo executadas não só pelos EUA e Rússia, mas diversos outros países. A mudança está na transformação do domínio cibernético e o crescente conhecimento científico sobre o funcionamento do cérebro, o que aumentam as possibilidades e incentivos para conduzir a guerra cognitiva.

Novas tecnologias, por um lado, como as redes sociais, a Inteligência Artificial e maiores capacidades de coleta e processamento de dados, aumentaram significativamente a sofisticação e a velocidade na exploração do domínio informacional, ao mesmo tempo que diminuíram seus custos. Por outro, a neurociência e a psicologia cognitiva têm avançado na compreensão dos mecanismos cognitivos e emocionais que influenciam na percepção, memória, julgamento e tomada de decisões dos indivíduos.

O objetivo da guerra cognitiva é a manipulação do comportamento por meio da alteração da cognição do alvo. Isso pode ser executado interferindo diretamente nas sinapses químicas e elétricas, por meio de agentes farmacológicos e biológicos, toxinas orgânicas e dispositivos tecnológicos (Giordano 2021). A abordagem direta trata do desenvolvimento de armas neurológicas possibilitado pelos avanços da neurociência (Ambros 2024). A outra forma de modificar o processamento de informações é por meio da exploração intencional das vulnerabilidades do cérebro, como os vieses cognitivos. A abordagem indireta, que é o foco desse artigo, trata da instrumentalização da psicologia cognitiva com intenção de manipular o alvo, utilizando princi-

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

palmente as mídias sociais como veículo.

A atenção ao domínio cognitivo é crescente em diversos países, o que é refletido em mudanças doutrinárias, investimentos em tecnologia e reorganização institucional. O Japão tratou da guerra cognitiva como ameaça crescente na Estratégia Nacional de Segurança 2022 (Japão 2022a) e na Estratégia Nacional de Defesa 2022 (Japão 2022b). A Suécia criou, em 2022, a Agência de Defesa Psicológica (MPF), uma organização civil com a missão de se contrapor a operações de influência, principalmente aquelas que utilizam campanhas de desinformação online, que manipulem a percepção, comportamento e tomada de decisão no país (Psychological Defence Agency 2024). As Forças de Defesa da Austrália (ADF), em agosto de 2024, reposicionaram seu foco na guerra cognitiva e informacional ao estabelecer o Comando Cibernético como um novo comando dentro do Grupo de Capacidades Conjuntas (JCG) (Austrália 2024). Esses países reconhecem que a guerra contemporânea não se limita às dimensões físicas ou cibernéticas de batalha, mas se estende na infraestrutura cognitiva conjunta do país por meio da influência na percepção individual e coletiva.

É importante, nesse sentido, compreender como o conceito de guerra cognitiva tem sido empregado por diferentes países para motivar modificações organizacionais e doutrinárias. Não pretendemos, assim, abordar nesse artigo a pertinência teórica da utilização de termos adjetivos da guerra, como cognitiva, de informação ou cibernética. Debate-se muito sobre a distinção entre essas novas categorias e as já consolidadas, bem como a relevância prática desses conceitos para os estudos sobre a guerra e reconhece-se a importância dessa discussão no campo dos estudos estratégicos (Duarte 2020; Diniz 2024). O que se busca aqui é analisar como o conceito vem sendo apresentado em discussões doutrinárias, especialmente no âmbito da OTAN.

Nesse cenário, é necessário que o Brasil discuta a guerra cognitiva de forma crítica e autônoma. A compreensão e o debate sobre esse conceito são fundamentais para o desenvolvimento de estratégias que protejam os interesses nacionais e assegurem a soberania cognitiva do país. Ignorar ou subestimar a importância da guerra cognitiva pode deixar o Brasil vulnerável à influência externa e comprometer sua posição no cenário internacional. Portanto, uma análise aprofundada e independente desse tema é essencial para a formulação de políticas de inteligência e defesa.

> Esse artigo tem como objetivo principal analisar o conceito de guerra cognitiva, demonstrando como as operações cibernéticas de influência e a exploração de vieses cognitivos do alvo são centrais para compreender o termo. Para atingir esse objetivo, empregamos metodologia qualitativa

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

> (Keman, Kleinnijeh e Pennings 2003) como forma de organizar logicamente a investigação, revisando a literatura especializada e manuais doutrinários para definir conceitos e relacioná-los em uma rede nomológica (Jaccard e Jacoby 2010).

Dividimos, assim, o artigo em três seções. Na primeira, tratamos dos conceitos de guerra cognitiva, de informação e cibernética, buscando apontar as similaridades e diferenças entre eles. A segunda seção apresenta os conceitos de operações de influência e operações cibernéticas de influência, demonstrando quais as principais táticas e técnicas utilizadas em campanhas de desinformação. Finalmente, a terceira seção apresenta exemplos de operações cibernéticas de influência que se utilizaram da instrumentalização de vieses cognitivos para atingir seus objetivos.

Guerra cognitiva, guerra de informação e guerra cibernética

Em 2020, o Comando Aliado de Transformação (ACT) da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) divulgou um relatório inovador que introduz o conceito de guerra cognitiva, sugerindo a necessidade de expandir os domínios operacionais da aliança para incluir um sexto domínio: o domínio humano cognitivo. Além dos cinco domínios tradicionais – terra, mar, ar, espaço e cibernético – o relatório argumenta que as guerras modernas exigem atenção às dimensões cognitivas do conflito.

François du Cluzel (2020), autor do relatório, destaca que a guerra cognitiva envolve a manipulação do comportamento humano por meio da modificação do processamento de informações. Utilizando princípios da neurociência, psicologia e tecnologia, essa forma de guerra explora vulnerabilidades cognitivas para moldar opiniões, criar confusão, disseminar desinformação e, eventualmente, enfraquecer a coesão social e política de um adversário.

A guerra cognitiva objetiva alterar a forma como o cérebro processa informação, a transforma em conhecimento e a emprega em ação, e não necessariamente com qual informação o alvo está sendo abastecido. Não se trata de manipular o conteúdo ou controlar o fluxo informacional para formar uma narrativa que racionalmente será consumida pelo alvo, mas sim de empregar tecnologias, com ênfase nas cibernéticas, que distorçam os seus mecanismos cognitivos de percepção, julgamento e memória (Cluzel 2020).

Nesse sentido, a guerra cognitiva inova não só um novo patamar em termos da manipulação do ambiente informacional, mas, principalmente, introduz a cognição humana como uma nova dimensão de disputa por comando e controle. No seu núcleo operacional estão táticas para influenciar compor-

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

tamentos que exploram falhas cognitivas do alvo. Assim, por um lado, tem-se o domínio cibernético como infraestrutura comunicacional disponível, o advento das mídias sociais como novo veículo para a disseminação de informações em massa e o engajamento da audiência alvo como reprodutora orgânica da manipulação informacional. Por outro, observa-se o crescente conhecimento em relação ao funcionamento do cérebro sendo convertido para aplicações militares dentro de processo de militarização da neurociência (Giordano 2021).

Por vezes, aspectos da guerra cognitiva parecem se sobrepor aos termos de guerra de informação e de guerra cibernética (Yun e Kim 2022). Essa sobreposição dos termos se daria especialmente porque, na guerra cognitiva, o objetivo é modificar o processo cognitivo com a finalidade de exercer influência sobre grupos ou indivíduos por meio da manipulação de informações – objetivo da guerra de informação- disseminadas, principalmente, no espaço cibernético, que é domínio da guerra cibernética. Entretanto, a delimitação conceitual de guerra cognitiva permite constatar diferenças estratégicas e operacionais em relação aos outros dois termos que demonstram a utilidade e pertinência no emprego do conceito.

A guerra de informação é um conceito que, apesar de amplamente discutido, ainda carece de um consenso claro entre estudiosos e profissionais da área. Essa falta de concordância decorre da complexidade e da amplitude do termo, que engloba uma variedade de práticas doutrinárias e estratégias envolvendo o controle do fluxo informacional. O termo começou a ser amplamente empregado como parte de um fenômeno midiático, em tempos de paz e de conflito, o que torna sua análise mais desafiadora. Como resultado, a guerra de informação está envolta em uma "névoa de conceitos" (Walker 2024), onde diferentes interpretações e abordagens coexistem, criando confusão e dificultando a formulação de definições e doutrinas.

Ao fim dos 1980, o termo guerra de informação começou a ser amplamente discutido no ambiente acadêmico e militar dos EUA e tornou-se um guarda-chuva para abrigar diferentes termos militares, como guerra de comando e controle, operações cibernéticas, guerra eletrônica, conflitos centrados em redes, segurança operacional e informacional e operações psicológicas (Huhtinen 2007). Apesar das diversas concepções, com escopo mais ou menos amplo, o núcleo conceitual do termo traz o conflito ou disputa entre dois ou mais grupos no ambiente informacional (Wanless e Pamment 2019). Esses grupos utilizam um leque de medidas e ações que objetivam proteger, explorar, corromper, negar ou destruir informação ou recursos informacionais para atingir vantagem ou objetivo significativo sobre o adversário (Cordey 2019).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

Em geral, essas ações seriam divididas em duas frentes principais (Huhtinen 2007). No domínio informacional, a guerra de informação incluiria operações psicológicas, dissimulação, desinformação, guerra na mídia, comunicação estratégica e gerenciamento de percepção para a manipulação dos alvos[1]. E, no domínio cinético, a guerra de informação abarcaria operações cibernéticas com impactos físicos e guerra eletrônica para a disrupção e destruição das infraestruturas de informação e comunicação. Conforme Cluzel (2021, 6), a guerra de informação tem como objetivo controlar o fluxo de informações, tendo sido concebida, em grande parte, para apoiar os objetivos estabelecidos pelas missões tradicionais das forças militares, com o propósito principal de gerar efeitos letais e cinéticos no campo de batalha.

Na doutrina militar estadunidense, o termo não foi oficialmente definido em um manual próprio. Recentemente, o manual de operações do Exército dos EUA definiu que:

> No contexto da ameaça, a guerra da informação refere-se ao uso orquestrado de atividades de informação por uma ameaça (como operações no ciberespaço, guerra eletrônica e operações psicológicas) para alcançar objetivos. Operando sob um conjunto diferente de ética e leis em relação aos Estados Unidos, e sob o manto do anonimato, ameaças equivalentes conduzem a guerra da informação de forma agressiva e contínua para influenciar populações e tomadores de decisão. Elas também podem usar a guerra da informação para criar efeitos destrutivos durante períodos de competição e crise (Estados Unidos 2022).

Para os EUA, quem realiza guerra de informação são as ameaças, sejam elas estatais ou não estatais. Essas ameaças, "por terem menos restrições legais que os EUA quanto à execução de atividades informacionais, obteriam vantagens iniciais pelo emprego agressivo e contínuo em toda a faixa de operações militares, em conjunto com outros métodos" (Diniz 2024, 83).

Os EUA, por sua vez, responderiam à guerra de informação restringidos ao âmbito militar por meio de operações de informação, que são o "emprego

1 Esses conceitos são inter-relacionados. Contam com literatura especializada para seu estudo desde meados do século XX. O debate acadêmico sobre esses termos tem evoluído à medida que o impacto da tecnologia e das redes sociais aumenta o alcance e a sofisticação dessas práticas, tornando-as elementos centrais dos conflitos entre diferentes atores. Acadêmicos destacam a importância de distinguir os conceitos, ainda que frequentemente operem em conjunto, para melhor entender seu papel no cenário contemporâneo de conflitos e na formação de narrativas. Para aprofundar nos tópicos de operações psicológicas, dissimulação, desinformação e comunicação estratégica, ver Snyder (1995); Shulsky (2002); Whaley (2007); Passage (2009) e Paul (2011).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

integrado, durante operações militares, de capacidades relacionadas à informação, concertadamente com outras linhas de operação, para influenciar, perturbar de modo a interromper, corromper ou usurpar a tomada de decisão de adversários ou de adversários potenciais, ao mesmo tempo protegendo a própria capacidade" (Estados Unidos 2016). Assim, o país desenvolveu doutrinariamente mais o conceito de operações de informação do que de guerra de informação.

O Brasil, assim como os EUA, focou mais na discussão doutrinária sobre o termo operações de informação do que o conceito de guerra de informação. De acordo com Walker (2024, 111), a guerra de informação possui um escopo mais amplo do que o das operações de informação. O conceito de guerra de informação abrange ações relacionadas a todas as formas de poder nacional, enquanto as operações de informação se referem principalmente a um esforço militar focado na manobra informacional durante uma operação. Mesmo de maneira imprecisa, doutrinariamente, nos Estados Unidos, e em menor grau no Brasil, as capacidades relacionadas à informação abarcadas pelo conceito de guerra de informação têm sido percebidas como uma função de apoio militar que facilita e possibilita as operações de combate (Derleth 2021).

Em 2014, o conceito de operações de informação foi incorporado na doutrina militar terrestre brasileira (Barboza e Teixeira 2020), no Manual de Campanha EB20-MC-10.213 (Brasil 2014) e, em 2015, passou a constar também do MD-35-G-01, *Glossário das Forças Armadas* (Brasil 2015). O exército brasileiro descreve o termo como o emprego integrado, durante operações militares, de Capacidades Relacionadas a Informações (CRI) com outras capacidades militares para influenciar, perturbar ou corromper a tomada de decisão de adversários ou potenciais adversários enquanto protege sua própria cadeia de comando e controle. Conforme consta no Manual do Exército Brasileiro para Operações de Informação de 2014:

> As Operações de Informação reúnem as CRI e outros recursos de forma permanente e de maneira coerente para criar efeitos da dimensão informacional e, por meio deles, aumentam a capacidade de oferecer vantagem operativa ao comandante. Enquanto as CRI criam efeitos individuais, as Operações de Informação enfatizam os efeitos integrados e sincronizados como essenciais para alcançar os objetivos na dimensão informacional. Uma CRI é uma ferramenta técnica ou atividade empregada em uma perspectiva da dimensão informacional, que pode ser usada para criar efeitos e condições desejáveis. Entre elas são incluídas a Inteligência, a Comunicação social, as Operações Psicológicas, a Guerra Eletrônica, a Guerra Cibernética e os Assuntos civis.

Diferentemente das operações de informação, a guerra cognitiva não é apoio e não está restrita a dimensão militar. Nesse sentido, se aproxima mais do

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

termo de guerra de informação. A guerra cognitiva, entretanto, diminui a centralidade doutrinária que as forças armadas possuem na guerra de informação, aumentando a importância de uma abordagem integrada de governo. Além disso, a guerra cognitiva não tem a dominância sobre o fluxo informacional do inimigo como principal objetivo, e sim como meio para atingir seu fim, que é a interferência no processo cognitivo do alvo.

Em contraste com a visão estadunidense, os russos entendem que o confronto informacional (*informatsionoye protivoborstvo*) não se distingue entre atividades de paz e guerra. De acordo com Cordey (2019), fronteiras entre ambientes interno e externo, níveis estratégicos, táticos e operacionais, e as formas de guerra e de coerção são difíceis de identificar. Esta abordagem é refletida na política de segurança nacional russa, que é fortemente construída na percepção de que o país está em constante cerco por potências estrangeiras e que precisa estar em conflito permanente para garantir sua sobrevivência.

Dessa forma, a abordagem russa de guerra de informação seria mais ampla e holística, envolvendo todo o aparato estatal e paraestatal, e não somente as forças militares, como é o caso da perspectiva dos EUA. O conceito de guerra cognitiva na perspectiva estadunidense vem a aproximar-se do termo russo de confronto informacional, na medida em que reconhece um estado permanente de disputa em que instrumentos de manipulação dos alvos são amplamente utilizados dentro de uma abordagem total, e não somente militar.

Por sua vez, o que se convencionou a chamar de guerra cibernética tem sua devida atenção recebida a partir de 2007 com a série de ataques cibernéticos coordenados de negação de serviço (Denial of Service –DDoS) sofrida por instituições críticas da Estônia. Esse evento coordenado "alertou a todas as autoridades de defesa do mundo sobre a existência de um fato que estava na agenda política de defesa da maioria dos países, pelo menos desde a última década do século passado, a utilização da internet como arma de guerra e espionagem" (Neto 2017). Apesar desse e de outros ataques significativos que ocorreram posteriormente, como o malware Stuxnet, utilizado para atacar o sistema operacional das centrífugas de enriquecimento de urânio do Irã em 2010, terem alimentado o termo guerra cibernética na mídia e provocado a formação de estratégias de defesa cibernética pelo mundo, não há consenso conceitual na literatura especializada (Kuehl 2009).

Ponto de convergência no termo guerra cibernética é que esse trata de uma extensão da política por meio de ações tomadas por atores estatais (ou atores não estatais com significativo suporte e direcionamento de um Estado) no

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

ciberespaço[2] (Stiennon 2015). Se refere ao uso de força tecnológica em uma disputa interestatal no espaço cibernético (Green, 2015), causando danos que incluem desde a disrupção de sistemas computacionais e infraestruturas críticas até baixas na população civil e militar.

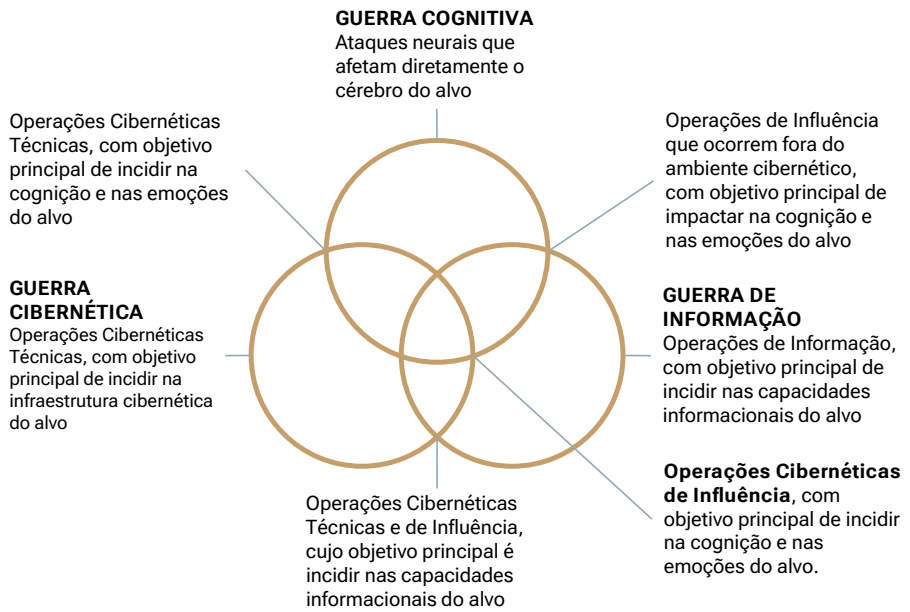
A arena em que a guerra cognitiva ocorre, apesar de ser preponderante, não é restrita ao espaço cibernético, como a guerra cibernética. Os ataques empreendidos na guerra cognitiva têm como alvo o cérebro humano, utilizando prioritariamente, mas não exclusivamente, a infraestrutura cibernética como vetor de entrega do artefato destrutivo. Ataques neurais também podem ocorrer por meio de armas de energia direta, psicotrópicos, agentes biológicos e dispositivos neurais. Essa característica difere da agressão na guerra cibernética, que tem como alvo prioritário a própria infraestrutura cibernética do adversário.

A guerra cognitiva, portanto, é constituída de atributos que a diferem da guerra de informação e da guerra cibernética. Diferentemente do que ocorre na guerra de informação, a manipulação da arena informacional não é em si mesma o objetivo da guerra cognitiva. O fluxo e o conteúdo informacional são um dos instrumentos para se manipular o processo cognitivo humano, que é o real objeto de interesse. A militarização da neurociência demonstra que a guerra cognitiva vai além da informação, buscando desenvolver tecnologias capazes de interferir no processo cognitivo a partir de dispositivos que influam diretamente na configuração neuronal do cérebro (McCreight 2022; Ambros, 2024). Além disso, em comparação com a guerra cibernética, a infraestrutura cibernética é somente um dos canais por onde a disputa pelo controle cognitivo ocorre. Diferentemente da guerra cibernética, a guerra cognitiva não objetiva impactar, manipular, obstruir ou destruir o elemento cibernético. Considerando essas observações, o Diagrama de Venn abaixo é útil para ilustrar o argumento:

2 Conforme Neto (2017) sintetiza: "O ciberespaço é um ambiente artificial caracterizado por uma complexa e não centralizada rede de emissões e transmissores de informações, composta não apenas pela Internet (rede mundial de computadores), mas também por redes privadas (intranets) e telecomunicações em geral. Utiliza meios físicos (ex: cabos de fibra ótica), wireless e espaciais (satélites)".

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

Figura 1
Diagrama de Venn entre Guerra Cognitiva, Guerra Cibernética e Guerra de Informação.



Fonte: Elaboração própria.

O ponto de convergência entre a guerra cognitiva, a guerra cibernética e a guerra de informação são as operações cibernéticas de influência. Na guerra cognitiva, o foco é alterar a forma como o cérebro do alvo percebe, processa e armazena informação, impactando em sua interpretação da realidade e no seu comportamento. Essa alteração das sinapses cerebrais pode ser feita de forma direta ou indireta. A abordagem direta é executada por meio da utilização de armas neurológicas, que modificam física ou quimicamente o cérebro para alterar seus processos biológicos (Ambros 2024). A abordagem indireta, objeto desse artigo, relaciona-se com a instrumentalização da psicologia cognitiva e é feita, prioritariamente, por meio da exploração de vieses cognitivos. Na próxima seção, expomos as características de operações de influência e de operações cibernéticas de influência, que por meio de táticas de desinformação; induzem a ocorrência de vieses cognitivos em seus alvos para atingir seus objetivos.

Operações de Influência e Operações Cibernéticas de Influência

A cognição é o processo mental pelo qual se adquire, se processa e se aplica informações e conhecimento. Cognição é como nós respondemos mentalmente a alguma forma de estímulo. Se um adversário é capaz de controlar a cognição, ele pode perturbar, manipular ou obstruir o processo de tomada de decisão, impactando na estratégia como um todo, o que é o objetivo principal

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

das operações no domínio cognitivo. Essas operações:

> [...] consideram o cérebro humano como o principal espaço de combate e focam em golpear, enfraquecer e desmantelar a vontade de lutar do inimigo, usando fraquezas psicológicas humanas como o medo, ansiedade e confusão como ponto de ruptura, explorando técnicas para criar uma atmosfera de insegurança, incerteza e desconfiança entre o inimigo, aumentando sua fricção interna e dúvida na tomada de decisão. (Baughman 2023).

Entre as principais operações no domínio cognitivo estão as operações de influência, inclusive e principalmente aquelas que ocorrem no espaço cibernético, que são as operações cibernéticas de influência. O ambiente cibernético, assim, tem agido como um facilitador e equalizador de operações de influência. O aumento da velocidade, alcance, escala, penetração e personalização da disseminação de informações em redes sociais facilitou ainda mais o uso de operações cibernéticas de influências. Elas se tornaram uma opção assimétrica e uma ferramenta para contrabalançar o poder convencional com relativo baixo custo, alta flexibilidade, baixo risco de detecção e, ainda assim, alto potencial de resultados. Essa combinação tornou as ações no espaço cibernético particularmente atrativas para vários atores.

Embora as operações cibernéticas de influência tenham se tornado táticas mais acessíveis e atrativas, isso não significa que as capacidades materiais e institucionais para executá-las sejam equivalentes entre grandes potências e outros atores. Pelo contrário, as grandes potências, devido a seus vastos recursos, infraestrutura tecnológica avançada e organizações robustas, têm a capacidade de conduzir operações cibernéticas complexas de forma mais eficaz e sustentada ao longo do tempo. Elas podem manter campanhas prolongadas e sofisticadas no ambiente cibernético, explorando a superioridade tecnológica e operando com um nível de coordenação e alcance que é dificilmente igualado por atores menores. Dessa forma, embora as operações no domínio cognitivo sejam atrativas para todos, as grandes potências ainda mantêm uma vantagem significativa em termos de escala, sofisticação e durabilidade de suas campanhas.

Operações de Influência[3] tratam da aplicação coordenada, integrada e sincronizada das capacidades nacionais diplomáticas, econômicas, militares e informacionais, com foco em influenciar decisões, percepções e compor-

3 Na literatura internacional especializada, principalmente estadunidense e europeia, é comum ver termos como *influence operations, covert influence operations, information operations e informational influence operations* quase como sinônimos. Essa confusão conceitual tem impacto na elaboração de doutrinas e na prática dos profissionais que lidam com esses fenômenos.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

tamentos da população, de grupos particulares (como especialistas, militares ou mídia) ou de indivíduos (tomadores de decisão) (Schmidt-Felzmann 2017). De acordo com Pamment et al. (2018), elas são tentativas ilegítimas de influenciar a formação de opinião pública e o comportamento dos alvos (domesticamente ou no exterior), pois são inerentemente deceptivas e tem intenção de causar dano ou disruptura na audiência a que se dirige.

É um termo amplo que cobre vários tipos de operações no domínio informacional, incluindo tanto atividades ostensivas (como diplomacia pública e gerenciamento de mídia) quanto ações encobertas (p.e., recrutamento de formadores de opinião), que são articuladas com a intenção de impactar o público alvo para modificar ou manter percepções, aceitar visões e adotar decisões que coadunem com os interesses dos patrocinadores da operação.

Exploram diferentes aspectos das vulnerabilidades existentes na sociedade e nos indivíduos, no âmbito da formação de opinião pública, da cadeia epistêmica ligada ao sistema de mídia, educacional e empresarial e do processo político/estratégico de tomada de decisão. Como tal, se constituem não só em uma interferência no comportamento normal e na formação de opinião, mas também no processo decisório doméstico e na própria soberania dos estados.

A contraposição a operações de influência é ação típica dos órgãos estatais responsáveis pela Atividade de Inteligência, mais especificamente pela contrainteligência. A operação de influência é um tipo de ação de interferência externa, que conforme a Doutrina da Atividade de Inteligência (Brasil 2023, 72) da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), '' é uma forma encoberta de projetar poder, tratando-se de um instrumento para influenciar o outro a modificar seu comportamento conforme os interesses do patrocinador da ação. Seu caráter velado serve para moldar os acontecimentos em prol do patrocinador, que precisa se manter oculto como pressuposto para alcançar os resultados desejados''.

As operações de influência têm se intensificado no domínio cibernético. O ciberespaço fornece a infraestrutura e as ferramentas – tanto legítimas quanto ilegítimas – para executar essas operações de maneira mais abrangente e rápida, por menor custo relativo. Da perspectiva do agressor, conduzir operações cibernéticas de influência é atrativo porque ganhos políticos e estratégicos podem ser efetivamente obtidos a menor custo do que se utilizando de meios tradicionais.

Operações cibernéticas são divididas em técnicas e de influência (Bonfanti 2019). As operações cibernéticas técnicas são geralmente referidas como

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

ataques cibernéticos e afetam as camadas lógica (programação de softwares e sistema operacional) e físicas (hardware e infraestrutura física, como cabos e servidores) do ciberespaço. As operações cibernéticas de influência agem na camada semântica do ciberespaço, ou seja, no conteúdo informacional, por meio de uma grande variedade de ferramentas e técnicas objetivando influenciar percepções e emoções da audiência, amplificando tensões políticas, diplomáticas, econômicas e militares.

A guerra cognitiva inclui operações cibernéticas de influência, mas não as operações cibernéticas técnicas, que são eminentemente parte da guerra cibernética. Essa distinção ficou confusa com os consideráveis avanços técnicos nas operações cibernéticas de influência, como o uso de redes de bots para disseminação de desinformação, ataques de DDoS ou ransomware para manipular estrategicamente narrativas que afetem a opinião pública ou a utilização de deepfakes para destruição de reputações. Ainda que nesses exemplos ocorra uso intensivo de tecnologias cibernéticas, o alvo da ação é a mente humana, diferentemente do que ocorre nas operações cibernéticas técnicas, cujo objetivo são entidades não humanas, como sistemas em rede, infraestrutura de informação ou os dados em si (Yun e Kim 2022).

Dessa forma, um ataque cibernético que causa danos físicos com a intenção de paralisar uma infraestrutura crítica, como eletricidade ou água, não tem como foco obter alguma influência cognitiva, ainda que seja possível que ocorra como efeito colateral. Se o ataque cibernético, entretanto, foi perpetrado com o objetivo de causar pânico ou minar a confiança pública no sistema, considera-se que ele tem efeito cognitivo direto. De forma similar, ataques cibernéticos cujo objetivo é mudar o resultado de eleições alterando dados de votação de forma clandestina (ou seja, sem que a ação seja percebida pelo alvo), não são ataques com efeitos cognitivos (Paikowsky e Matania 2019, 100).

A desinformação é uma das principais ferramentas utilizadas em operações cibernéticas de influência na guerra cognitiva. A desinformação não são mentiras pontuais, mas a disseminação metódica de mensagens para construção de narrativa. Em geral, busca explorar fraturas e tensões pré-existentes dentro da audiência específica que quer atingir.

Na Doutrina da Atividade de Inteligência da ABIN (Brasil 2023, 73), consta que "desinformação é o conjunto de ações que dissemina deliberadamente informações falsas, com o intuito de enganar ou confundir público-alvo específico para causar dano, induzir ao erro ou manipular situação ou evento em prol dos interesses do patrocinador. Nas redes sociais, a disseminação

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

da desinformação é feita, em geral, de modo inautêntico e coordenado".

Aprofundando mais o conceito, a desinformação pode ser vista como a combinação de uma intenção de causar dano/prejuízo com princípios de comunicação não éticos[4] explorados por técnicas específicas. No domínio cibernético, ela é composta por dois elementos: a) conteúdo informacional, que é falso, manipulado ou contextualmente distorcido; e b) comportamento inautêntico, que é o uso de bots, trolls e amplificação artificial. Uma campanha de desinformação é composta por diversas ações articuladas ao longo do tempo que buscam atingir o objetivo de forma incremental.

Os objetivos das operações cibernéticas de influência, especialmente aquelas que se utilizam de desinformação, geralmente são: i) polarizar, desestabilizar e romper a coesão social por meio da exacerbação de temas polêmicos; ii) minar a confiança nas instituições públicas e processos estabelecidos; iii) disseminar confusão, gerar exaustão e criar apatia; e iv) ganhar influência estratégica sobre o processo de tomada de decisão e a opinião pública. Para alcançar esses objetivos, busca-se criar, fomentar, destruir ou diluir uma narrativa, que é a ferramenta essencial na guerra cognitiva.

Em geral, atores adotam três estratégias principais na construção de narrativas (Pamment et al. 2018): i) a narrativa defensiva ou construtiva, que estabelece uma narrativa coerente com elementos pré-existentes e toma ações para mantê-la sólida e intocada; ii) a narrativa ofensiva ou disruptiva, que é desenhada para interromper uma ação não desejada, reduzir adesão à narrativa oponente, e perturbar ou destruir uma narrativa existente ou emergente; e a iii) narrativa diversionista, que busca reduzir a qualidade do ambiente comunicacional e informacional, com objetivo de distrair ou desengajar a audiência de um assunto central e diminuir a confiança no canal comunicacional. Para condução persuasiva das narrativas nas operações cibernética de influência, são orquestrados ataques cognitivos, que exploram ativamente as vulnerabilidades cerebrais humanas (Pocheptosov 2018). Na próxima seção, apresenta-se como vieses cognitivos são explorados em operações ciberné-

4 Os princípios comunicacionais não éticos da desinformação são os seguintes: **1. Fabricação de conteúdo:** criação ou manipulação de conteúdo, tornando-o falso. Exemplo: documento forjado, imagem manipulada, texto tirado de contexto; **2. Falsidade de identidade:** disfarçar-se de uma identidade ou falsamente atribuir conteúdo a determinada fonte. Exemplo: conta falsa em redes sociais ou um impostor; **3. Retórica desonesta:** abordagem maliciosa e com argumentos distorcidos. Exemplo: *trolls* em comentários de fóruns de debate; **4. Simbolismo:** executam ações pelo seu impacto comunicativo no ambiente informacional. **5. Apoio Tecnológico:** implementam recursos tecnológicos para distorcer o ambiente informacional. Exemplo: bots que automaticamente disseminam mensagens, dando a percepção de amplificação da narrativa.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

ticas de influência para fortalecer estratégias de construção de narrativas e atingir os objetivos de manipulação do alvo.

Vieses Cognitivos em Operações Cibernéticas de Influência

O objetivo da guerra cognitiva é mudar ou influenciar a percepção, o julgamento e a memória do alvo, o que pode ser alcançado por meio da manipulação dos vieses cognitivos no processamento de informações. Vieses cognitivos são erros sistemáticos e repetitivos causados pelo processamento informacional heurístico, que utiliza atalhos mentais e estratégias de simplificação da informação. Os vieses ocorrem inconscientemente, de forma automática e involuntária (Kahneman, Slovic e Tversky 1982; Kahneman 2011). A maior parte deles é universal, pois são decorrentes do processo de evolução do cérebro humano (Heuer 1999).

Para serem mais convincentes e persuasivas, as narrativas criadas em operações cibernéticas de influência empregam táticas que exploram ativamente determinados vieses cognitivos. O estabelecimento da narrativa frequentemente é composto por seis táticas: i) enquadramento de um problema ou ator em perspectiva antagônica; ii) iniciativa e controle do ambiente informacional; iii) sobrecarga e distorção informacional; iv) amplificação de ameaças e manutenção constante de pressão negativa; v) oferecimento de conforto cognitivo por meio de respostas e soluções simples ao problema ou ameaça percebida; e vi) controle cognitivo em relação ao alvo.

Em relação à i) tática do enquadramento, geralmente a narrativa busca um problema ou ameaça que possa ser personificado em inimigo difuso ou específico. Esse enquadramento não necessariamente precisa ser baseado em elementos racionais. Pode conter evidências empíricas, mas apoia-se especialmente nas emoções, metáforas distorcidas e raciocínio histórico dúbio. Essa etapa passa pela avaliação profunda das vulnerabilidades dos alvos, levando em conta a cultura, experiências históricas, preconceitos, valores e interesses da audiência.

Em novembro de 2023, logo após o início da Guerra de Gaza, Israel organizou e patrocinou uma operação cibernética de influência cujos alvos eram congressistas dos EUA e a população do país (Sheera 2024). As centenas de perfis falsos ativos na plataforma X, antigo Twitter, buscavam promover narrativa pró-Israel. Enquadrando as ações de Israel como justas e legitimadas por Deus e disseminando a ideia de que os judeus estavam sendo perseguidos novamente, criando paralelismos com o holocausto durante a Segunda Guerra Mundial. Os perfis também atacavam palestinos e enquadravam o Hamas

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

como sanguinários e irracionais, não sendo possível qualquer negociação.

Entre os vieses explorados no enquadramento da narrativa estão:

- Viés de enquadramento: é a tendência de se responder ou processar informação de maneira diferente dependendo da forma como o mesmo evento é apresentado. Ou seja, informações podem ser apresentadas de diferentes formas para enquadrar aquilo que não era percebido como ameaça ou problema como tal, levando a audiência alvo a diferentes conclusões apesar de estar exposta ao mesmo conjunto de informações.

- Viés em favor de explicações causais: a mente humana busca encontrar coerência e explicações causais nos acontecimentos que nos cercam. Existe uma grande necessidade em encontrar padrões regulares e relações e ordem estabelecidas nos eventos e objetos, não se aceitando facilmente a noção de acaso ou aleatoriedade (Heuer 1999). Essa necessidade psicológica ocasiona o viés da aceitação de evidência, em que se tende acreditar mais em uma narrativa concisa, compreensível e coerente em si mesma do que nas evidências que a compõe. Ou seja, tendemos a atribuir maior ou menor confiabilidade às informações que compõe uma narrativa a depender de sua coerência interna.

- Viés de grupo: é a tendência em reconhecer-se como pertencente a um grupo e favorecer seus pares, enquanto negligencia e prejudica membros de outros grupos. Geralmente, as narrativas criadas buscam atribuir valores e crenças comuns na definição dos limites de determinado grupo, projetando naqueles que não pertencem a ele valores e crenças opostas. Ao explorar esse viés, aumenta-se a coesão interna e dissuade-se a dissidência, ao mesmo tempo que se demoniza e desumaniza o grupo colocado como antagônico.

Nas operações cibernéticas de influência, é fundamental ii) tomar a iniciativa e adiantar-se em relação ao adversário na construção da narrativa, mantendo sob controle o ambiente informacional. Isso decorre porque o cérebro tem a tendência de priorizar informações a que foi exposto primeiro. Táticas de manipulação da sequência da exposição de informações são amplificadas explorando-se diversos vieses cognitivos associados a essa tendência, principalmente o viés da ancoragem e o efeito de posição serial.

- Viés da ancoragem: envolve a seleção de um ponto inicial (a âncora)

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

no processo mental, que geralmente é a primeira informação que se recebe, e vai gradualmente ajustando as novas informações de forma a serem compatíveis com a âncora. Ainda que mais tarde se descubra que as evidências que constituem a âncora estavam incorretas, a tendência é que haja uma grande dificuldade de mudar o marco cognitivo inicial, fazendo com que, inercial e involuntariamente, o enfoque inicial seja mantido. Demonstra como somos suscetíveis às primeiras impressões e às primeiras informações a que somos expostos.

- Efeito da posição serial: a ordem em que uma informação é apresentada afeta a importância relativa atribuída a ela. Informações apresentadas primeiro e por último recebem maior atenção e são particularmente enviesadas, com tendência a subestimar informações apresentadas intermediariamente.

Em junho de 2020, três meses após a Organização Mundial de Saúde declarar a COVID-19 como uma pandemia, o Departamento de Defesa dos EUA lançou uma campanha de desinformação para diminuir a influência chinesa sobre as Filipinas (Bing e Schectman). Preocupados em adiantar-se na construção da narrativa, ao menos 300 contas falsas no antigo Twitter, atual X, foram criadas para disseminar a ideia de que o vírus era uma arma chinesa. Posteriormente, os militares estadunidenses atacaram as doações de vacinas e máscaras chinesas às Filipinas, veiculando com os mesmos perfis que essas medidas não funcionariam, pois aquilo faria parte de uma grande conspiração e que a China exigiria território filipino em troca da ajuda. A adesão a vacinação nas Filipinas foi baixa no início das campanhas de inoculação.

A iii) exposição repetida e sistemática do mesmo padrão de informações é tática usual nas operações cibernéticas de influência. As pessoas tendem a perceber e valorizar mais informações que foram recentemente e repetidamente trazidas a sua atenção, aumentando, ao longo do tempo, a confiança na veracidade daquela informação. Assim, uma das táticas utilizadas para ampliar a persuasão da narrativa é a sobrecarga informacional. O objetivo é intensificar a exposição ao tipo de informação pretendida, ao mesmo tempo que restringe ou distorce o acesso a informações pelo alvo, bloqueando ou sobrecarregando canais de informação concorrentes. Trabalha-se na lógica da curva do esquecimento de Ebbinghaus (Jindal 2023).

A privação no acesso a informações concorrentes em relação à narrativa colocada é associada ao efeito de filtro bolha, que na dimensão cibernética ocorre ao se capturar o alvo em uma bolha informacional criada por algoritmos de inteligência artificial das redes sociais que retroalimentam o alvo sempre

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

com o mesmo padrão de informações. Para promover esse contexto, são exploradas a heurística da disponibilidade, o viés da familiaridade e o efeito da verdade ilusória.

- Heurística da disponibilidade: opera na noção de que se algo pode ser lembrado com facilidade, deve ser importante, ou pelo menos mais importante do que soluções alternativas que não são tão prontamente recuperadas da memória. Sob o efeito do viés da disponibilidade, as pessoas tendem a supervalorizar informações mais recentes em seus julgamentos e, muitas vezes, que tenham maior apelo emocional, formando opiniões tendenciosas.

- Viés da familiaridade: faz com que a informação familiar seja mais facilmente recuperada da memória, impactando positivamente no julgamento, e que novas informações similares àquela informação familiar sejam percebidas e processadas de forma mais fluida.

- Efeito da verdade ilusória: é a tendência de acreditar na veracidade de informações a que o indivíduo fica repetidamente exposto. Assim, mesmo que a pessoa tenha consciência de que determinada informação é falsa, a exposição repetida ao longo do tempo torna-a mais aceitável e plausível.

A empresa Meta, em agosto de 2023, anunciou que obstruiu a maior e mais longa operação cibernética de influência ligada à China, removendo 7.700 contas falsas no Facebook e centenas de páginas e perfis inautênticos no Instagram (Paul 2023). A rede operava desde 2018, promovendo narrativas pró-chinesas e anti-americanas. Os perfis disseminaram milhares de mensagens, expondo os alvos sistematicamente ao mesmo padrão de conteúdo, com efeitos de verdade ilusória.

A iv) pressão negativa é tática utilizada para enfatizar à audiência alvo ameaças percebidas, criando-se ansiedade agressiva e dissonância cognitiva (Yun e Kim 2022). O executor da operação explora a dimensão emocional da audiência alvo, dado que as emoções são processadas mais prontamente que outros tipos de informação. O viés da negatividade, nesse sentido, é amplamente explorado, dado que as pessoas tendem a se engajar mais com emoções negativas e a responder mais rapidamente a informações que ameassem seu conforto cognitivo (Boswinkel et al. 2022). O objetivo é conduzir a audiência a buscar informações alternativas que forneçam soluções ao desconforto emocional e desordem psicológica causada pela intensificação do grau de ameaça percebida.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

Em janeiro de 2022, semanas antes do início da invasão da Ucrânia pela Rússia, uma operação cibernética de influência foi iniciada contra a Suécia. Dezenas de vídeos sobre um potencial ataque russo sobre o país circularam repetidamente no TikTok e Twitter de crianças e adolescentes, elevando níveis de medo e ansiedade, e mobilizando pais a acionarem autoridades (Braw 2022). Os patrocinadores da ação não foram identificados, mas a motivação foi elevar a pressão negativa sobre o país, que dois anos depois decidiu abandonar sua histórica neutralidade para se juntar à OTAN.

A tática de ampliar emoções negativas é seguida pelo v) oferecimento de conforto cognitivo, por meio da produção de informações falsas ou distorcidas que disponibilize solução simples ao problema ou à ameaça, oferecendo sensação de satisfação ou realização frente às frustrações agressivas e à dissonância cognitiva. Dada a falta de alternativas informacionais percebidas, o alvo que está sofrendo de pressão negativa tende a facilmente aceitar informações de baixa qualidade ou duvidosas que o ajude a lidar com o estresse emocional e com o desequilíbrio psicológico (Yun e Kim 2022).

A coleta de dados pessoais por meio das redes sociais e as estratégias de *microtargeting*, ou seja, o desenvolvimento de algoritmos capazes de customizar a melhor mensagem de acordo com o perfil psicológico do alvo, permitem que operações de influência cibernética sejam cada vez mais direcionadas e precisas para exercer pressão negativa e oferecer conforto cognitivo à audiência. A maior compreensão psicológica do alvo permite que o viés de confirmação seja explorado de maneira bastante profunda, com a criação de peças informacionais que reforçam e confirmam ideias e crenças previamente internalizadas pelo alvo e que se coadunem com a narrativa veiculada.

O viés de confirmação, quando explorado de maneira sistêmica em uma audiência, cria câmaras de eco que reverberam as mesmas mensagens em diferentes canais informacionais dentro de um ecossistema de comunicação definido. A veiculação em massa e repetitiva de peças informacionais similares utilizando variadas comunidades online, aplicativos de mensageria e redes sociais cria uma nova percepção de realidade onde as fontes dominantes são inquestionáveis e informações concorrentes são censuradas, desautorizadas e prontamente atacadas e descartadas. Uma vez que a audiência alvo se encontra em uma câmara de eco, o efeito adesão[5] é amplamente explorado,

5 O efeito adesão (*bandwagon effect*) se refere ao fenômeno cognitivo resultante da conformidade individual à opinião da maioria do grupo à qual se pertence. Indivíduos tendem a exibir maior afinidade com informações já validadas por outras pessoas de seu grupo social, em processo de diminuição do custo cognitivo e emocional de reavaliar e questionar ideias previamente concebidas (Schmitt-Beck 2015; Knyazev & Oosterhuis 2022). Se muitas pessoas aceitam uma informação falsa como verdadeira, outras pessoas tenderão a aceitá-la também sem nem questioná-la.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

pois o custo social e cognitivo de se questionar uma informação falsa é alto o suficiente para dissuadir qualquer atitude dissidente.

Finalmente, uma vez que a audiência está capturada, vi) o controle cognitivo, que pode ser instrumentalizado para a manipulação de comportamento, se foca na promoção do ódio, da agressividade e da rejeição a tudo que coloque em risco o conforto cognitivo obtido com a narrativa criada. Para isso, se estabelecem claras fronteiras que dividem quem é aliado e inimigo e o que é bom e mau. Nesse processo, busca-se demonizar, caricaturizar, desumanizar e criminalizar o inimigo e suas ideias, enquadrando qualquer atitude do outro lado como inerentemente negativa, dado os problemas intrínsecos do outro (Yun e Kim 2022).

Dois vieses são explorados para se otimizar a divisão de grupos:

- Erro fundamental de atribuição: é a tendência de julgar as decisões, as atitudes e os comportamentos do outro superestimando as suas disposições internas (caráter, valores, crenças, etc.) e subestimando os seus constrangimentos externos (restrições de tempo e recursos, características ambientais, etc.).

- Viés do ponto cego: quando se considera que o outro está mais sujeito a erros na avaliação de informações e tomada de decisão do que o próprio indivíduo.

O erro fundamental de atribuição é amplamente estudado no contexto do conflito árabe-israelense (Heuer 1999; Houghton 2009), buscando compreender como os atores envolvidos percebem e interpretam erroneamente o comportamento do outro. Israel acusa os palestinos de manipularem a mídia para demonizá-los perante a comunidade internacional (Baker 2014). Considerando o atual conflito em Gaza, iniciado em outubro de 2023, o caso parece ser o reverso, com algumas das principais mídias de países ocidentais utilizando técnicas narrativas para desumanizar os palestinos (Lauterbach e Shabibi 2023; Johnson e Ali 2024), inclusive com diretrizes editoriais formais que os jornalistas deveriam seguir (Lauterbach e Shabibi 2024; McGreal 2024).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

Conclusão

O objetivo desse artigo foi apresentar como vieses cognitivos são explorados em operações cibernéticas de influência, contextualizando a discussão no âmbito do conceito de guerra cognitiva. O avanço no conhecimento sobre vieses cognitivos, advindo do avanço das ciências do cérebro, tem servido como base para a instrumentalização das falhas cognitivas cerebrais em prol de objetivos traçados por atores adversos em campanhas de influência e desinformação nas redes sociais.

A publicação em 2020 do relatório da OTAN sobre guerra cognitiva e vieses cognitivos aponta que o debate conceitual e a aplicabilidade tática desse tipo de conflito têm atingido novo patamar em termos de atenção dos formuladores de políticas e estrategistas e maturidade doutrinária militar. A guerra cognitiva não é somente um novo nome para a guerra de informação ou para guerra cibernética. Ela representa a convergência de elementos da guerra de informação expandida por noções operacionais da neurociência para a exploração de vulnerabilidades cerebrais inerentes por meio da utilização de tecnologias específicas, especialmente, mas não exclusivamente, cibernéticas.

Não foi nossa intenção aqui esgotar o debate teórico e conceitual sobre a pertinência da utilização de termos adjetivos da guerra, como de informação, cibernética ou cognitiva. Reconhece-se que essa é uma importante discussão no campo dos estudos estratégicos (Duarte 2020; Diniz 2024). Ademais, estudos recentes sugerem que seria mais produtivo para a análise acadêmica e para formulação de estratégias e tomada de decisão enquadrar o que se convém chamar de guerra cibernética como uma situação de competição e conflito permanente entre atores de Inteligência (Chesney e Smeets 2023). A ausência de intenção de produção de impacto cinético direto e a necessidade de uma abordagem integral de governo seriam as principais razões para o reenquadramento conceitual da guerra cibernética, o que, seguindo a lógica, seria estendido aos termos de guerra de informação e guerra cognitiva.

Tampouco foi o objetivo desse artigo demonstrar preponderância estratégica das ações no domínio cognitivo em relação ao domínio cinético. A Guerra da Ucrânia tem levantado hipóteses sobre os limites da guerra cognitiva em fornecer vantagem estratégica de forma independente sem estar atrelada a resultados de confrontos no domínio cinético, colocando em dúvida a real importância do domínio cognitivo. As operações cibernéticas de influência, segundo Takagi (2022), servem mais como estratégia de apoio de operações no ambiente físico do que como um meio para alcançar objetivos estratégicos. Além disso, Maschmeyer et al. (2023) ainda apontam os limites de operações

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

de influência em redes sociais na Guerra da Ucrânia, demonstrando que a utilização de mídias tradicionais para operações de influência tem alcançado maiores resultados do que operações veiculadas pelas mídias digitais.

Ainda que essas limitações devam ser levadas em consideração, elas não invalidam a importância de compreender mais sobre guerra cognitiva. Argumentamos que esse tipo de guerra (seja apropriado caracterizá-la- como guerra ou não) engloba aspectos fundamentais que a tornam um fenômeno com características próprias relevante de ser aprofundado em futuras pesquisas. Entre essas particularidades estão a ampliação e barateamento da capacidade tecnológica de manipulação do ambiente informacional, o crescente conhecimento sobre neurociência e sua aplicação em tecnologias militares e a incorporação oficial em doutrinas e estratégias militares.

Para aprofundar o entendimento sobre a natureza e as implicações da guerra cognitiva nos conflitos contemporâneos, do ponto de vista político-institucional, futuras pesquisas devem discutir sobre a abordagem integral de governo e o papel dos órgãos de Inteligência em lidar com o fenômeno. Do ponto de vista estratégico, é preciso análise atenta ao desenvolvimento dos programas nacionais de militarização das ciências do cérebro e sua materialização em novas tecnologias. Da perspectiva tático-operacional, faz-se necessário estudos de caso de operações cibernéticas de influência em conflitos atuais e como a instrumentalização dos vieses cognitivos impacta nos resultados dessas operações. Finalmente, o estudo sobre os impactos da Inteligência Artificial na guerra cognitiva é decisivo para a compreensão da futura dimensão dos conflitos no domínio cognitivo.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

Referências

Ambros, Christiano Cruz. 2024. "Guerra Cognitiva e militarização da neurociência: programas de pesquisa em neurotecnologias dos Estados Unidos e da China." *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 11, no.1: 153-180. https://doi.org/10.26792/rbed.v11i1.75409.

Austrália. 2024. "A New Era For The Cyber Domain." https://www.defence.gov.au/news-events/news/2024-08-09/new-era-cyber-domain (Acesso em 04 de setembro 2024).

Baker, Alan (Ed.) 2014, "Palestinian Manipulation of the International Community". *Jerusalem center for Public Affairs*. https://jcpa.org/wp-content/uploads/2014/04/Palestinian_Manipulation.pdf (Acesso em 28 de novembro de 2024).

Barboza, Carlos Eduardo de Matos, e Luís Henrique Vighi Teixeira. 2020. "Resgatando a Essência das Operações de Informação na Guerra Convencional." *Army University Press*. https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Arquivos/Quarto-Trimestre-2020/Resgatando-a-Essencia-das-Operacoes-de-Informacao-na-Guerra-Convencional/ (Acesso em 24 de agosto de 2024).

Baughman, Joshua. 2023 "Enhancing the Battleverse: The People's Liberation Army's Digital Twin Strategy." *Military Cyber Affairs* 6, no.1: 1-11. https://doi.org/10.5038/2378-0789.6.1.1091.

Bienvenue, Emily, Don DeBats, Maryanne Kelton, Zac Rogers e Sian Troath. 2018. "Understanding the Emergent Cognitive Battlespace." Paper presented at Australian Society of Operations Research and Defence Operations Research Symposium, National Conference, Melbourne, Australia. https://www.confer.nz/asor-dors2018/book-of-abstracts/ (Acesso em 17 de junho de 2024).

Bing, Chris, e Joel Schectman. 2024. "Pentagon ran secret anti-vax campaign to undermine China during pandemic." *Reuters*, 14 de junho. Washington, DC. https://www.reuters.com/investigates/special-report/usa-covid-propaganda/ (Acesso em 17 de junho de 2024).

Bonfanti, Matteo. 2019. "An Intelligence-based approach to countering social media influence operations." In *Romanian Intelligence Studies Review*. Bucharest: National Intelligence Academy.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

Boswinkel, Lotje, Niel Finlayson, Johs Michaelis e Michael Rademaker. 2022. "Weapons of mass influence: Shaping atitudes, perceptions and behaviours in today's information warfare." "The Hague Centre for Strategic Studies. https://hcss.nl/report/weapons-of-mass-influence-information-warfare/ (Acesso em 18 de abril de 2023).

Brasil. 2014. *Manual de Campanha EB70-MC-10.213, Operações De Informação*. https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/11915/1/EB70MC10213.pdf (Acesso em 24 de junho de 2024).

Brasil. 2015. *Glossário Das Forças Armadas*. https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf (Acesso em 24 de junho de 2024).

Brasil. 2023. *Doutrina da Atividade de Inteligência*. Aprovada pela Portaria GAB/DG/ABIN/CC/PR nº1.205, 27 de novembro de 2023. Brasília: Abin.

Braw, Elisabeth. 2022. " 'War Is Coming': Mysterious TikTok Videos Are Scaring Sweden's Children." Defense One, 16 de janeiro. https://www.defenseone.com/ideas/2022/01/war-coming-mysterious-tiktok-videos-are-scaring-swedens-children/360808/ (Acesso em 17 de junho de 2024).

Chesney, Robert and Max Smeets. *Deter, Disrupt, or Deceive: Assessing Cyber Conflict as an Intelligence Contest*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Cluzel, François Du. 2020. *Cognitive Warfare*. www.innovationhub-act.org/sites/default/files/2021-01/20210122_CW%20Final.pdf (Acesso em 04 de agosto de 2023).

Cluzel, François Du. 2021. "Cognitive Warfare, A Battle For The Brain." In Cognitive Warfare: The Future of Cognitive Dominance, edited by Bernard Claverie, Baptiste Prébot, Norbou Buchler e François du Cluzel. First NATO Scientific Meeting on Cognitive Warfare. www.innovationhub-act.org/sites/default/files/2022-03/Cognitive%20Warfare%20Symposium%20-%20ENSC%20-%20March%202022%20Publication.pdf (Acesso em 04 de agosto de 2023).

Cordey, Sean. 2019. "Cyber Influence Operations: An Overview and Comparative Analysis." *Center for Security Studies*. http://hdl.handle.net/20.500.11850/382358 (Acesso em 20 setembro 2023).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

Derleth, James. 2021. "Russian New Generation Warfare." *Military Review* 100, no.5 (Sep/Oct 2020): 82-94

Diniz, Eugenio. 2024. "Uma Análise Preliminar Do Ambiente Informacional Contemporâneo No Brasil." *Análise Estratégica* 32, no.1: 59-75.

Duarte, Érico Esteves. 2020. *Estudos estratégicos*. Curitiba: InterSaberes.

Estados Unidos. 1996. *Field Manual (FM) 100-6, Information Operations*. https://www.hsdl.org/?view&did=437397 (Acesso em 24 de junho de 2024).

Estados Unidos. 2016. *Field Manual (FM) 3-13 Information Operations December 2016*. https://irp.fas.org/doddir/army/fm3-0.pdf (Acesso em 17 de junho de 2024).

Estados Unidos. 2022. *Field Manual (FM) 3-0 Operations October 2022*. https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/3-13/fm3-13_2016.pdf (Acesso em 17 de junho de 2024).

Frenkel, Sheera. 2024. "Israel Secretly Targets U.S. Lawmakers With Influence Campaign on Gaza War." New York Times. https://www.nytimes.com/2024/06/05/technology/israel-campaign-gaza-social-media.html (Acesso em 17 de junho de 2024).

Giordano, James. 2017a. "Neuroscience in irregular warfare." Newport: Invited plenary: Center for Irregular Warfare and Groups, US Naval War College.

Giordano, James. 2017b. "Neuroscience and neurotechnology as leverage for strategically latent influence upon the 21st century global stage". Maryland: Plenary Session: Joint Base Andrews, MD: SMA Strategic Influence Conference.

Giordano, James. 2017c. "Neuroscience and technology as weapons on the twenty-first century world stage." *In Influence in an Age of Increasing Connectedness*, edited by W. Aviles and S. Canna, 58-66. Department of Defense: Strategic Multilayer Assessment Group-Joint Staff/J-3/Pentagon Strategic Studies Group.

Giordano, James. 2021. "Emerging Neuroscience and Technology (NeuroS/T): Current and Near Term Risks and Threats to Nato Biosecurity." *NATO Innovation Hub*: 24–35. https://www.innovationhub-act.org/sites/default/files/2021-03/NATO%20NeuroST%20Report%20FINAL.pdf (Acesso em 17 de abril de 2023).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

Green, James. 2015. *Cyber Warfare: A Multidisciplinary Analysis*. London: Routledge.

Houghton, David Patrick. 2009. Political Psychology: Situations, Individuals and Cases. New York: Routledge.

Heuer, Richards. 1999. *Psychology of intelligence analysis*. Center for the Study of Intelligence.

Hoffman, Frank. 2018. "Examining Complex Forms of Conflict: Gray Zone and Hybrid Challenges". *PRISM* 7, no.4: 31-47.

Huhtinen, Aki-Mauri. 2007. "Different types of information warfare." In *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, edited by Ari-Veikko Anttiroiko, 310-314. Tampere, Finland: University of Tampere Press.

Jaccard, James e Jacob Jacoby. 2010. *Theory Construction and Model-Building Skills: a practical guide for social scientists*. New York: The Guilford Press.

Japão. 2022a. *National Security Strategy of Japan*. Tóquio: National Security Council and Cabinet meeting. https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-e.pdf (Acesso em 4 de setembro de 2024).

Japão. 2022b. *National Defense Strategy*. Tóquio: Ministério da Defesa. https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy_en.pdf (Acesso em 04 de setembro de 2024).

Johnson, Adam e Othman Ali. 2024. "Coverage of Gaza war in the New York Times and other newspapers heavily favored Israel, analysis shows". *The Intercept*. 09 de janeiro de 2024. https://theintercept.com/2024/01/09/newspapers-israel-palestine-bias-new-york-times/. (Acesso em 28 de novembro de 2024).

Jindal, Divyanshu. 2023. "India in the Age of Cognitive Warfare." India Foundation. https://indiafoundation.in/wp-content/uploads/2023/09/Divyanshu-Jindal-combined-Final-48-pages.pdf (Acesso em 04 de setembro de 2024).

Kahneman, Daniel, Paul Slovic and Amos Tversky. 1982. *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge: Cambridge University Press.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

Kahneman, Daniel. 2011. *Fast and slow thinking*. New York: Allen Lane and Penguin Books.

Keman, Hans, Jan Kleinnijeh e Paul Pennings. *Doing Reserach in Political Science*. Sage, 2003.

Knyazev, Norman and Harrie Oosterhuis. 2022. "The bandwagon effect: not just another bias." In *Proceedings of the 2022 ACM SIGIR International Conference on Theory of Information Retrieval*, edited by Fabio Crestani, Gabriella Pasi and Eric Gaussier, 243-253. New York: Association for Computing Machinery.

Kuehl, Daniel. 2009. "From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem." In Cyberpower and National Security, edited by Franklin D. Kramer, Stuart Starr and Larry K. Wentz, 26–28. Washington, DC: National Defense University Press.

Lauterbach, Claire e Namir Shabibi.2023. "Analysis: how the UK and US Media dehumanise palestinians" *Declassified UK*, 22 de novembro de 2023. https://www.declassifieduk.org/analysis-how-the-uk-and-us-media-dehumanise-palestinians/ (Acesso em 28 de novembro de 2024).

Lauterbach, Claire e Namir Shabibi.2024. "Leaked Documents show pro-Israel bias at major newswire" *Declassified UK*, 07 de fevereiro de 2024. https://www.declassifieduk.org/leaked-documents-show-pro-israel-bias-at-major-newswire/ (Acesso em 28 de novembro de 2024).

Maschmeyer, Lennart, Alexei Abrahams, Peter Pomerantsev and Volodymyr Yermolenko. 2023. "Donetsk Don't Tell – 'Hybrid War' in Ukraine and the Limits of Social Media Influence Operations." *Journal of Information Technology & Politics* (May): 1–16. doi:10.1080/19331681.2023.2211969.

Mccreight, Robert. 2022. "Neuro-cognitive Warfare: Inflicting Strategic Impact via Non-Kinetic Threat." *Small Wars Journal*. https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/neuro-cognitive-warfare-inflicting-strategic-impact-non-kinetic-threat (Acesso em 18 de abril de 2023).

McGreal, Chris. 2024. "CNN staff say network's pro-Israel slant amounts to 'journalistic malpractice'. *The Guardian*. 04 de fevereiro de 2024. https://www.theguardian.com/media/2024/feb/04/cnn-staff-pro-israel-bias. (Acesso em 28 de novembro de 2024)

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

Neto, Ricardo Borges Gama. 2017. "Guerra Cibernética/Guerra Eletrónica-Conceitos, Desafios e espaços de interação." *Revista Política Hoje* 26, no. 1: 201-217.

Paikowsky, Deganit, e Evitar Matania. 2019. "Influence Operations in Cyber: Characteristics and Insights." In *The Cognitive Campaign: Strategic and intelligence Perspectives*, edited by Yossi Kuperwasser and David Siman-Tov. Institute for National Security Studies. https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2019/10/Memo197_e_compressed.pdf

Pamment, James, Howard Nothhaft, Alicia Fjällhed and Henrik Agardh-Twetman. 2018. *Countering information influence activities: The state of the art*. https://rib.msb.se/filer/pdf/28697.pdf (Acesso em 17 de junho de 2024).

Paul, Katie. 2023. "Meta pins pro-China influence campaign on Chinese law enforcement." *Reuters*, 30 de agosto de 2023. Nova York. https://www.reuters.com/technology/meta-pins-spamouflage-influence-campaign-chinese-law-enforcement-2023-08-29/ (Acesso em 17 de junho de 2024).

Pocheptosov, Georgy. 2016. "Five New Trends in the Transformation of the Information War: Future Approaches." https://psyfactor.org/psyops/infowar47-2.html (Acesso em 02 de abril de 2020).

Psychological Defence Agency. 2024. https://mpf.se/psychological-defence-agency (Acesso em 04 de setembro 2024).

Schmitt-Beck, Rüdiger. 2015. *Bandwagon Effect: In the International Encyclopedia of Political Communication*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons. https://doi.org/10.1002/9781118541555.wbiepc015

Schmidt-Felzmann, Anke. 2017. "More than 'just' Disinformation. Russia's Information Operations in the Nordic Region." In *Information Warfare. New Security Challenge for Europe*, edited by Tomas Cizik, 32-67. Bratislava: Centre for European and North Atlantic Affairs.

Stiennon, Richard 2015. "A short history of cyber warfare." In *Cyber Warfare: A Multidisciplinary Analysis*, edited by James Green, 7-32. London: Routledge.

Takagi, Koichiro 2022. "The Future of China's Cognitive Warfare: Lessons from the War in Ukraine." War on the Rocks. https://warontherocks.com/2022/07/the-future-of-chinas-cognitive-warfare-lessons-from-the-war-in-ukraine/ (Acesso em 22 de julho de 2022).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.252
ISSN 2595-4717

Walker, Márcio. 2024. *Operações de informação: névoa de conceitos*. Maringá: Viseu.

Walton, Calder. 2019. "Spies, Election Meddling and Disinformation: Past and Present." *Brown Journal of World Affairs* 26 (Fall/Winter 2019), no.1: 107-124.

Wanless, Alicia, and James Pamment. 2019. "How do you define a problem like influence?." *Journal of Information Warfare* 18, no. 3: 1-14.

Passage, David. 2009. "Reflections on psychological operations: the imperative of engaging a conflicted population." In *Ideas as Weapons: Influence and Perception in Modern Warfare*, 49-58, edited by T. R. Mckeldin III and G. J. David Jr. Virginia: Potomac Books.

Paul, Christopher. 2011. *Strategic communication: origins, concepts, and current debates*. Santa Barbara; Denver; Oxford: Praeger.

Snyder, Alvin. 1995. *Warriors of disinformation: how lies, videotape, and the USIA won the cold war*. New York: Arcade Publishing.

Shulsky, Abram. 2002. "Elements of strategic denial and deception." In *Strategic Denial and Deception: The Twenty-First Century Challenge*, edited by James Wirtz and Roy Godson. New Brunswick, Londres: Transaction publishers.

Whaley, Barton. 2007. *Deception and surprise in War*. Boston, Londres: Artech House.

Yun, Minwoo e Eunyoung Kim. 2022. "Cyber Cognitive Warfare as an Emerging New War Domain and Its Strategies and Tactics." *The Korean Journal of Defense Analysis* 34, no.4: 603–31. www.scholarworks.bwise.kr/gachon/handle/2020.sw.gachon/86763.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

Eduardo Estévez[1]
ORCiD 0000-0002-4822-595X
Ayelen Ferrari[2]
ORCiD 0000-0002-7861-928X

PROFESIONALIZACIÓN DE LA INTELIGENCIA EN AMÉRICA LATINA: UN ESTADO DE SITUACIÓN Y NUEVAS DIMENSIONES

https://doi.org/10.58960/rbi.2024.19.256

Estévez, Eduardo, y Ayelen Ferrari. 2024. "Profesionalización de la inteligencia en América Latina: un estado de situación y nuevas dimensiones". *Revista Brasileira De Inteligência*, n. 19: e2024.19.256. https://doi.org/10.58960/rbi.2024.19.256.

Recebido em 22/10/2024
Aprovado em 25/10/2024
Publicado em 27/11/2024

[1] Eduardo Estévez es consultor independiente. Profesor adjunto del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA). Fue Secretario de Análisis y Articulación de Procesos del Ministerio de Seguridad, Provincia de Santa Fé, Argentina (dic. 2015 – dic. 2019). Coeditor y autor del The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures (Rowman & Littlefield, 2022).

[2] Ayelen Ferrari es licenciada en Relaciones Internacionales (UAI). Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Fue Asistente Técnico en la Central de Análisis de Procesos del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado en la Provincia de Santa Fé, Argentina, y coordinadora de la implementación de la Central OJO. Actualmente trabaja en el Ministerio de Justicia y Seguridad, Provincia de Santa Fe, Argentina.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

PROFESIONALIZACIÓN DE LA INTELIGENCIA EN AMÉRICA LATINA: UN ESTADO DE SITUACIÓN Y NUEVAS DIMENSIONES

Resumen

América Latina es un mosaico multicolor en materia de profesionalización de la inteligencia. Capacitar y entrenar nuevo personal demanda tiempo y decisión política. Los avances y retrocesos en las políticas y estructuras de inteligencia, producto de la pendularidad de los regímenes políticos en diversos países ha inhibido la formulación de una estrategia nacional consistente dirigida a la profesionalización de la función de inteligencia. Así, la insuficiencia de personal capacitado es reconocida como una de las vulnerabilidades de la inteligencia estratégica en América Latina. A ello se suma el debate sobre la democratización y la organización normativa y estructural del sector de inteligencia, así como las crisis que se han ventilado, los cuales han opacado un debate profundo sobre la profesionalización.

Palabras clave: profesionalización, capacitación, América Latina, inteligencia criminal, inteligencia penitenciaria.

PROFESSIONALIZATION OF INTELLIGENCE IN LATIN AMERICA: A STATUS ASSESSMENT AND NEW DIMENSIONS

Abstract

Latin America is a multicolored mosaic in terms of professionalization of intelligence. Training and instructing new personnel requires time and political decision. Advances and setbacks in intelligence policies and structures, a consequence of pendular politics in various countries, has inhibited the formulation of a consistent national strategy aimed at the professionalization of the intelligence function. Thus, the shortage of trained personnel is recognized as one of the vulnerabilities of strategic intelligence in Latin America. Added to this is the debate on democratization and the legal and structural organization of the intelligence sector, as well as the crises that have arisen, which have overshadowed a profound debate on professionalization.

Keywords*: professionalization, training, Latin America, criminal intelligence, penitentiary intelligence.*

PROFISSIONALIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA NA AMÉRICA LATINA: UM ESTADO DA SITUAÇÃO E NOVAS DIMENSÕES

Resumo

A América Latina é um mosaico multicolorido em termos de profissionalização da inteligência. Treinar e instruir novos funcionários leva tempo e decisão política. Os avanços e retrocessos nas políticas e estruturas de inteligência, em decorrência da pendularidade dos regimes políticos em vários países, têm inibido a formulação de uma estratégia nacional consistente voltada para a profissionalização da função de inteligência. Assim, a escassez de pessoal treinado é reconhecida como uma das vulnerabilidades da inteligência estratégica na América Latina. Soma-se a isso o debate sobre a democratização e a organização normativa e estrutural do setor de inteligência, bem como as crises que vêm sendo ventiladas, que ofuscam um profundo debate sobre a profissionalização.

Palavras-chave*: profissionalização, treinamento, América Latina, inteligência criminal, inteligência penitenciária.*

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

Introducción

Debido a las particularidades que lo caracterizan, el campo de la inteligencia es materia de discusión tanto política como académica. Temas tales como la gobernabilidad de la inteligencia, su eficacia frente a los desafíos del presente, la legislación específica, el control y la rendición de cuentas, entre otros, han sido vastamente abordados en la literatura. La dimensión profesional de la inteligencia encuentra un lugar destacado ya que atraviesa las tres características que la describen, como organización, como actividad y como conocimiento.

Por cierto, la velocidad de los avances tecnológicos de las últimas décadas, junto con la diversificación de amenazas a la seguridad de los estados, plantean desafíos para los servicios de inteligencia. La capacidad de innovación en este sector, tema que se suma a los estudios de inteligencia, debe ineludiblemente ir de la mano de la profesionalización. Se han identificado siete atributos de dicha capacidad que cobran relevancia. Ellos son: visión y estrategia; base de competencias; inteligencia organizacional; creatividad y gestión de ideas; estructura organizacional; cultura y ambiente; y gestión de la tecnología (Rietjens, Sinterniklaas y Coulthart, 2024). Se entiende entonces que la profesionalización de inteligencia no puede considerarse en un vacío, sino integrada a la proyección que se le imprima a una política de inteligencia nacional.

El objetivo de este artículo es ahondar en primer lugar, desde la literatura académica, sobre qué se entiende por profesionalizar a la inteligencia. En tal sentido, enfatiza que se reconocen diferentes tipos de análisis de inteligencia, los cuales requieren un abordaje específico en materia de formación y capacitación. En segundo lugar, se aborda el contexto del campo de la inteligencia, como el entorno de seguridad, la apertura de la experiencia y el conocimiento de la inteligencia, los problemas comunes en América Latina. Asimismo, el artículo expone algunas herramientas para estudiar la profesionalización, incluyendo el perfil de un profesional de inteligencia. Seguidamente se ilustran los modos de profesionalización de inteligencia de varios países de la región. A continuación, se analiza en profundidad la subdisciplina conocida como inteligencia penitenciaria, un nuevo desafío que requiere desde luego una formación y capacitación específicas en función del entorno en donde se desenvuelve. Ya en las conclusiones se destaca la importancia de contar con doctrinas de inteligencia, y se enfatiza que las estrategias de profesionalización deben procurar un impacto real en las culturas de inteligencia y sus prácticas.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

En cuanto a profesionalizar la inteligencia

Primeramente, es oportuno tener en cuenta algunos presupuestos. Tal como expresan Velasco Fernández y Díaz Fernández (2016, 112), "la cultura de inteligencia se presenta como una plataforma idónea para el intercambio de conocimiento y de experiencia entre los servicios de inteligencia y la sociedad a través de la Academia". Sin embargo, el debate sobre la democratización y la organización normativa y estructural del sector de inteligencia, así como las crisis que se han ventilado, han opacado un debate profundo sobre la profesionalización.

Una de las cuestiones centrales a dilucidar en este aspecto es considerar qué tipo de educación y entrenamiento son necesarios para los profesionales de este campo (de Castro García y Sancho Hirane 2022, 222). Vale decir que en una democracia, un servicio de inteligencia profesional supone una serie de compromisos formales y estructurados referidos al personal, tales como estrictos requisitos de ingreso, programas de capacitación y educación continua, un código de ética específico (que incluya el respeto de los derechos humanos y las libertades individuales) y mecanismos que permitan un aprendizaje y mejora acumulativos (Bruneau 2022, 317). Sobre ello, debe reconocerse que "El profesionalismo del personal de inteligencia no existe en aislamiento absoluto del contexto político nacional y tampoco de la objetiva observación de la "sociedad civil" (Swenson y Lemozy 2004, 30). En este sentido, "La inteligencia estratégica no puede proponer vías de acción frente a ciertos conflictos y fenómenos si no analiza los entramados complejos de las sociedades en su conjunto" (Ordóñez 2023, 51).

Para los nuevos analistas, al inicio de sus carreras son fundamentales sólidos programas de capacitación porque la previa experiencia académica y profesional no les ha proporcionado las habilidades necesarias de pensamiento crítico y escritura analítica (Tullius 2019, 63), puesto que se requiere de ellos pensar y lograr el conocimiento para a su vez comprender la complejidad. En estudios comparados con otras profesiones, puede decirse que el análisis de inteligencia es similar a la profesión médica en el sentido de que requiere una combinación de habilidades adquiridas a través de experiencias prácticas y conocimientos especializados adquiridos a través de la formación académica (Marrin 2005, 1).

Al respecto de la oferta educativa en América Latina, se ha identificado una tendencia que indica una falta de diversidad; en particular, tiende a existir una formación, experiencia y enfoques similares a lo que es una agencia de inteligencia. Esta falta de perspectivas diversas limita la educación que los

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

estudiantes pueden adquirir y, por lo tanto, su capacidad para comprender completamente la complejidad del campo de los estudios de inteligencia (De Castro García y Sancho Hirane 2022, 223).

Finalmente, debe tenerse especialmente en cuenta que la profesionalización de esta actividad constituye "una de las mejores salvaguardas para evitar la politización" de los servicios de inteligencia (Sancho Hirane 2016, 292) en cuanto aportará previsibilidad y por ende, mayor estabilidad al sistema.

Aspectos relevantes del contexto

Se consignan aquí ciertos aspectos referidos al campo de la inteligencia, al entorno de seguridad, a la apertura de la experiencia y el conocimiento de la inteligencia, a los problemas comunes en América Latina, a las crisis de inteligencia por casos de inteligencia ilegal y el impacto de la pendularidad política.

Como es sabido, no existe una inteligencia única sino varias. Conforme el criterio de especialización, se reconocen diversas disciplinas, formas o tipos en que se desenvuelve la profesión de inteligencia. Además de las tradicionales, en las últimas décadas surgieron como nuevas dimensiones la inteligencia penitenciaria, la ciberinteligencia, la inteligencia de redes sociales, la inteligencia de mantenimiento de la paz (*peacekeeping intelligence*) y la inteligencia criminal. A lo cual se suman la inteligencia sanitaria y la inteligencia medioambiental (Sancho Hirane 2023, 121).

Asimismo, en el siglo XXI, "el entorno de seguridad ubica a los organismos de inteligencia ante dos paradigmas distintos, el paradigma tradicional de resolución de acertijos en el caso de las amenazas tradicionales a la seguridad basadas en el Estado, y un nuevo paradigma de interpretación adaptativa para abordar amenazas transnacionales" (Lahneman 2010, 212).

En tal sentido, por ejemplo, la inteligencia criminal es el recurso que permite a la agencia policial establecer una respuesta proactiva frente a la delincuencia, mediante la identificación de grupos y actividades delictivas, y la comprensión de las tendencias sociales e internacionales que afectan al entorno criminal (Harrison et al. 2018, 313). De este modo, se ha promocionado el modelo conocido como Actuación Policial basada en Inteligencia (ILP, Intelligence-Led Policing), el cual convive y compite con el paradigma policial reactivo.

Agrell (2014, 144) estima que con el surgimiento de nuevos campos de conocimiento de relevancia para la inteligencia y con una mayor y diversificada

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

demanda de inteligencia, el principio de la experiencia interna (*in-house expertise*) está resultando inviable y contraproducente. Considera probable que este sea el factor más poderoso que afecta la función analítica y de evaluación de la inteligencia; y sostiene que el proceso más adecuado es aquél en que la experiencia y el conocimiento de la inteligencia, se llevan a campos estratégicos de producción de conocimiento en la investigación, la administración pública, o el sector de negocios.

Entre los problemas comunes diagnosticados para Sudamérica en el sector de inteligencia (Maldonado 2009), que por cierto pueden extenderse a América Latina, se mencionaron: baja legitimidad, desprofesionalización, militarización, injerencia extranjera.

Aparte de los riesgos de politización de los servicios de inteligencia en la región, en el contexto de la presente era tecnológica, el principal riesgo para los derechos humanos es la recopilación de inteligencia digital. Las crisis de inteligencia que en varios países se ventilaron a través de los medios de prensa a partir de casos de inteligencia ilegal en base a dicho método, son parte del problema para avanzar en una gestión democrática de la profesionalización de la inteligencia.

Por su parte, una dificultad objetiva surge en los casos de disolución de un servicio de inteligencia, lo cual ha ocurrido en varios países de la región, y se refiere a que capacitar, preparar y entrenar nuevos agentes y analistas demanda tiempo y a la vez resiente la eficacia de la actividad (Estévez 2022d, 77).

Así también, un estudio reciente de Gortaire Morejón (2023, 79-80) señala a la insuficiencia de personal capacitado como una de las vulnerabilidades de la inteligencia estratégica en América Latina. A ello debe sumarse la brecha existente entre la teoría y la práctica en educación en términos de capacitación, especialización o provisión de educación continua a futuros profesionales, en parte exaltado por la falta de liderazgo de perfiles profesionales inadecuados en un área de estudio eminentemente interdisciplinaria (de Castro García y Sancho Hirane 2022, 227, 231).

En definitiva, los avances y retrocesos en las políticas y estructuras de inteligencia, producto de la pendularidad de los regímenes políticos en diversos países, ha inhibido la formulación de una estrategia nacional consistente dirigida a la profesionalización de la función de inteligencia enmarcada en una política pública de inteligencia. Para el caso de Brasil, por ejemplo, Cepik considera, con referencia a la situación observada durante la presidencia de Bolsonaro, que para ser parte de la solución de dichos retrocesos, los com-

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

ponentes del sistema de inteligencia debieran adoptar un fuerte compromiso ético con la inteligencia basada en la evidencia, la consistencia lógica, el estado de derecho democrático, el pensamiento crítico y la autorreflexión (Cepik, 2022, 103).

Herramientas para estudiar la profesionalización

La profesionalización de la inteligencia no se desentiende de los criterios generales de profesionalización de la función pública, aunque lo particular de la actividad requiere una mirada específica.

Para estudiar los procesos de democratización de la inteligencia, se ha propuesto y elaborado una matriz con dimensiones determinadas para ser aplicadas al estudio comparativo cualitativo de dichos procesos, particularmente para el contexto latinoamericano (Otamendi y Estévez, 2018). Referidas a la profesionalización, la matriz incluye dos dimensiones, reclutamiento y capacitación, las que "se vinculan con problemas identificados anteriormente, como la politización de las burocracias de inteligencia, la falta de independencia, el débil compromiso ético, la corrupción y las limitadas habilidades analíticas" (Otamendi y Estévez 2018, 30).

A continuación, se exponen las mismas en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Matriz sobre reclutamiento y capacitación en inteligencia

Reclutamiento	¿Los requerimientos sobre reclutamiento y capacitación están incluidos en el nuevo marco legal de la agencia de inteligencia?
	¿El reclutamiento de funcionarios de inteligencia es por sistema meritocrático, público y abierto?
	¿El reclutamiento de oficiales de inteligencia es no discriminatorio?
	¿El reclutamiento de profesionales está basado en perfiles diseñados para los requerimientos actuales de inteligencia?
Capacitación	¿Los programas de capacitación están autorizados y supervisados por las autoridades civiles políticas?
	¿La capacitación enfatiza en el desarrollo de habilidades técnicas actuales?
	¿La capacitación enfatiza el cumplimiento de las garantías de respeto a las libertades de expresión, asociación y movimiento?
	¿La capacitación enfatiza el respeto por la diversidad de todo tipo (sexual, ideológica, política, religiosa, étnica, etc.)?
	¿La capacitación se focaliza en las amenazas y los intereses nacionales identificados en la nueva legislación democrática?

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

¿Sobre qué contenidos, por quiénes, durante cuánto tiempo y en qué institución se capacitan a los funcionarios de inteligencia?
¿La capacitación incluye cursos especializados y actualizados para las autoridades de las agencias, incluso a nivel de maestría?
¿El instituto de capacitación tiene socios estratégicos, como empresas privadas, universidades, *think tanks* y otros?
¿El instituto de capacitación mantiene relaciones fluidas de cooperación con instituciones prestigiosas de inteligencia?
¿El instituto de capacitación cuenta con tecnología de inteligencia, bibliografía actualizada y programas de investigación aplicada?

Fuente: Otamendi y Estévez 2018, 28.

Para examinar el grado de profesionalización de los servicios de inteligencia, Morales (2015, 255-260) en su análisis del caso El Salvador, identificó diversos factores estratégicos: un marco legal moderno; las relaciones interagenciales; gobierno multinivel, referido a las unidades productoras de inteligencia; programas de investigación aplicada, I+D+I ; formación especializada; diseño de perfiles estratégicos, referido a competencias; alianzas estratégicas (con el sector privado, universidades, *think tanks*, etc.); publicaciones y revistas especializadas; tecnología de inteligencia y seguridad; y relaciones internacionales y cooperación multinacional.

Al identificar las tareas específicas para la reforma de los servicios de inteligencia, Gill (2016, 169) suma la siguiente: La incorporación de personal se debe basar en la educación y las calificaciones. La formación debe hacer no sólo énfasis en la competencia técnica, sino también en el contexto jurídico y ético de las operaciones de inteligencia. La dirección de la agencia debe hacer hincapié en la colegialidad y no en la jerarquía.

Por su parte, la edición de Swenson y Lemozy (2004) aporta una vasta mirada sobre el profesionalismo de inteligencia estudiando varios países (Brasil, Perú, México, Uruguay, Chile, Argentina y Colombia), tratando además temas troncales que hacen a la cuestión. Para estos autores el ‘‘perfil de un profesional de inteligencia puede depender, eventualmente, de la convergencia de tres paradigmas éticos. El ethos burocrático, que involucra la aplicación de reglas generales aun a los casos individuales; el ethos meritocrático, como guía para la administración y la gestión de los servicios de inteligencia (incluyendo quiénes ingresan y qué roles pueden desempeñar) y el ethos democrático, que reconoce y responde a las nociones mutuamente conflictivas de tolerancia y de rechazo por parte de la sociedad hacia las actividades de inteligencia.’’ (Swenson y Lemozy 2004, 31)

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

Identificación de los modos de profesionalización de inteligencia en América Latina

En esta sección se señalan aspectos principales puntualizados para diversos países abordados en la obra colectiva *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures* (Matei et al. 2022), complementado con otras fuentes.

Colombia

La evolución de la inteligencia colombiana, se catalizó a través de reformas legales, respuestas a escándalos internos, conflictos y amenazas, lo que condujo a algunos éxitos notables. La escandalosa disolución del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en 2011, la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) y la sanción de la Ley Estatutaria N° 1.621 de 2013 significaron un nuevo contexto. Respecto de la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL) su eficacia puede atribuirse a su alcance y estructura organizativa (Blazakis 2022, 19, 20, 23). La Ley Estatutaria prevé en su artículo 28 la realización de talleres de capacitación sobre protección de datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia. Y el artículo 38, parágrafo 3, establece que "cada una de las entidades que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia, desarrollarán protocolos internos para el proceso de selección, contratación, incorporación y capacitación del personal de inteligencia y contrainteligencia, teniendo en cuenta la doctrina, funciones y especialidades de cada una de las entidades." En tal contexto, se cuestiona si el Ejecutivo "dispone de experimentados profesionales, de coordinación y de capacidad organizativa profesional como apoyo a un proceso continuo de modernización de la inteligencia civil" (Venegas 2018, 312).

México

En 2009 se crea la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, que imparte formación y conocimientos específicos de inteligencia civil en materia de seguridad nacional. Además de la formación común del personal de inteligencia, ofrece cursos para personal externo sobre análisis de inteligencia, exploración de amenazas emergentes y capacitación en idiomas. No obstante, el aumento de la oferta educativa de inteligencia no se ha traducido en una solución completamente formada. Las limitadas fuentes de información y las escasas oportunidades de recibir capacitación siguen siendo problemáticas, lo que a su vez afecta la capacidad del sector de inteligencia para desempeñar sus misiones y funciones con eficacia. De hecho, la incompleta democratización del sector reconoce una comunidad de inteligencia fragmentada, politizada e ineficaz, y carente de una visión estratégica, afectando su efectividad.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

Se observa que la dimensión política afecta a la esfera de la inteligencia y la convierte en una "moneda política", para distribuir nombramientos políticos, descartando criterios meritorios (Moloeznik 2022, 37, 40-42, 45-47).

Argentina

La Ley Nº 25.520 de Inteligencia Nacional prohíbe el ingreso de quienes hayan cometido crímenes de guerra, de lesa humanidad o violaciones de derechos humanos. Esta ley, junto con el Decreto Reglamentario Nº 950 de 2002, incluye precisiones sobre personal y capacitación. Sin embargo, la profesionalización ha sido problemática, reconociéndose la ausencia de planes de carrera y formación profesional. Uno de los desafíos ha sido la falta de conocimientos sobre inteligencia de muchos expertos políticos y técnicos. El nombramiento de altos funcionarios con una modesta experiencia en la materia impidió la coordinación necesaria para hacer frente a la resistencia a la reforma dentro del sector (Otamendi et al. 2022, 64). En 1991, la Escuela Nacional de Inteligencia (ENI), es reconocida como el instituto nacional de mayor nivel de capacitación y perfeccionamiento en inteligencia (Decreto 1.536/1991). Por su parte, la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal cuenta con la Escuela de Inteligencia del Delito (ESID), para su personal propio y para los integrantes del Subsistema de Inteligencia Criminal. En 2024, se disolvió la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) y se crearon organismos desconcentrados de la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE), la cual ejerce "el control y coordinación de todos los órganos del Sistema de Inteligencia Nacional" (Decreto 614/2024, artículo 11). La capacidad de orientar las prioridades de capacitación descansa en el Consejo Interministerial de Inteligencia, el cual funciona según convocatoria del Presidente de la Nación. Se destaca el esfuerzo de promover el requisito de contar con "certificación específica impartida por la Escuela Nacional de Inteligencia" para funciones de mando y/o puestos jerárquicos (Decreto 615/2024, art 19).

Bolivia

Al presente cuenta con una débil cultura de inteligencia y aún carece de una ley de inteligencia. En materia de capacitación ha obtenido un amplio apoyo de la Administración para el Control de Drogas de los Estados Unidos (DEA) y la Sección de Asuntos Narcóticos (NAS) de la Embajada de los Estados Unidos en Bolivia, aplicado a la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN). Cabe destacar que el Ejército ha dado históricamente un impulso significativo a la formación académica en inteligencia militar, lo que ha llevado a contribuir a la defensa nacional y a la toma de decisiones de las autoridades políticas (Estévez 2022a, 72, 76, 81-82).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

Chile

A diferencia de las reglas detalladas en la Ley de Inteligencia N° 19.974 de 2004, relativas al reclutamiento de inteligencia civil chilena, al presente no existe una ley que defina los requisitos de capacitación del personal de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI). Es más, la inteligencia militar no percibe al personal de la ANI como verdaderos profesionales de la inteligencia debido a que estos últimos no se han formado en las mismas instituciones que los primeros. Así pues, la continua opacidad de la capacitación en inteligencia, así como la falta de un marco de colaboración institucional, continuarán impactando negativamente en la transparencia y efectividad del sistema de inteligencia de Chile (Oeffinger et al. 2022, 121-122).

Costa Rica

Es de destacar que el país aún no cuenta con una ley de inteligencia aprobada por su Asamblea Legislativa. Los ingresantes a la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional son capacitados en la Academia Nacional de Policía que cuenta con un programa especializado en inteligencia. Asimismo, en materia de capacitación mediante cooperación internacional, se ha concretado cursos con Estados Unidos, Colombia e Israel. Aunque esta dependencia en el entrenamiento externo es vista como un obstáculo para una cultura nacional de inteligencia, y se requiere una investigación exhaustiva para comprender adecuadamente las diferentes formas en que las autoridades y los agentes nacionales adaptaron esta capacitación y narrativas (Hernández-Naranjo et al. 2022, 194, 200-201).

Ecuador

Sin haber incorporado mayores cambios doctrinales hasta la actualidad, por más de tres décadas la inteligencia militar y la inteligencia política dominaron la agenda. A pesar de cambios idealistas y fundacionales que el gobierno de Correa propuso - creación de la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) y sanción de la Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2009 -, en la práctica, el sector de inteligencia no sufrió cambios significativos. No capacitó adecuadamente a su personal y se centró exclusivamente en las amenazas políticas a la estabilidad interna, incumpliendo sus objetivos fundacionales de anticipación, acción y predicción de riesgos y amenazas para el estado. Ecuador debe avanzar hacia una ley de inteligencia que promueva una reforma estructural significativa y una modernización democrática efectiva, que establezca estándares que garanticen el profesionalismo, la capacitación adecuada del personal técnico, y la implementación de la visión de inteligencia estratégica (Rivera Vélez y Rivera Rhon 2022, 129, 142, 144-145).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

Perú

El éxodo masivo de ex miembros del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), luego de la transición democrática de 2000-2001, nunca fue seguido por un esfuerzo concertado para sistematizar el reclutamiento y capacitación de personal civil con calificaciones específicas para la inteligencia estratégica. El estigma del pasado autoritario hizo que el sector fuera poco atractivo para los jóvenes reclutas potenciales, y el desinterés general en los asuntos de inteligencia dentro de la academia redujo el grupo de candidatos calificados. El resultado fue la incorporación por "amiguismo y clientelismo" en lugar de meritocracia. (Ray 2022, 157). En el contexto politizado e inestable del sector de inteligencia peruano resulta difícil plantear un abordaje sostenido para su profesionalización.

Uruguay

El país cuenta desde 2018 con un marco legal robusto. En cuanto a capacitación y reclutamiento de personal de inteligencia, Uruguay aún carece de un esquema especializado y unificado para reclutamiento, evaluación y entrenamiento. El Ejército Nacional es la única fuerza dotada de una institución especializada en formación en inteligencia, la Escuela de Inteligencia del Ejército. El Centro de Altos Estudios Nacionales, que si bien depende del Ministerio de Defensa Nacional, no constituye un instituto de formación militar, ofrece entre los cursos de extensión académica, un seminario básico sobre planeamiento estratégico e inteligencia, destinado a profesionales civiles, policiales y militares. Y desde 2020, con apoyo de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, dicta un posgrado de especialización en inteligencia estratégica para formar analistas de los ámbitos civil, militar y policial (Álvarez 2022, 180-181; Álvarez 2023).

Guatemala

Pasada la experiencia violenta del "estado contrainsurgente" vigente entre 1962 y 1996, la cultura de inteligencia guatemalteca se ha visto desafiada por la debilidad de sus instituciones democráticas, la inseguridad, la corrupción, la impunidad, y el aparato ilegal clandestino de seguridad, develado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Los cambios legislativos adoptados en este siglo para lograr la democratización de los servicios de inteligencia no se han traducido aún en un control civil efectivo y duradero (Estévez 2022c, 209, 217). El Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (POLSEDE), una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), iniciada en 1999, como un proceso de investigación-acción participativo a cargo de instituciones académicas y de la sociedad civil de Guatemala hasta 2002, sostenía que la

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

implementación de una carrera profesional de inteligencia es indispensable para una reforma de inteligencia ajustada al Estado Constitucional de Derecho. Para ello proponía una Ley de la Carrera de Inteligencia que normara, entre otras cosas lo relativo al ingreso, profesionalización y formación, de modo que fuesen congruentes con una nueva política de inteligencia y doctrina de inteligencia (POLSEDE 2001, 31, 35).

Las Bahamas, Jamaica y Trinidad y Tobago

El examen de las culturas de inteligencia de estas naciones insulares destaca la necesidad de transparencia, respeto por el estado de derecho y un debate sólido sobre el papel de los servicios de inteligencia dentro de una sociedad. El debate público sobre el papel de los servicios de inteligencia en operaciones de seguridad nacional es un factor crítico para determinar qué información sobre los ciudadanos puede recopilarse y conservarse y en qué circunstancias (Peters 2022, 238).

Paraguay

En el contexto de un marco jurídico limitado, aprobado en 2014, y de débiles capacidades de control político y supervisión de la inteligencia y con normas profesionales precarias, entre 2016 y 2019 se observan avances en la profesionalización y la efectividad. El múltiple contexto de seguridad que confronta el país requiere, entre otros aspectos, agencias de inteligencia idóneas y profesionales. En el año 2019, por ejemplo, se recurrió a la cooperación internacional; el personal de la Secretaría Nacional de Inteligencia (SIN) fue entrenado en Alemania, Argentina, Austria, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, España, Estados Unidos, Nicaragua y Taiwán. La inteligencia policial también ha avanzado en su profesionalización mediante la definición de competencias básicas, la formalización de normas y la expansión de sus misiones. Desde octubre de 2016, la Policía Nacional obtuvo la certificación internacional ISO 9001 por la calidad en la gestión de la recolección, procesamiento y análisis de la información y difusión de inteligencia (Estévez y Matei 2022, 249-251).

El Salvador

La reforma de inteligencia iniciada por los Acuerdos de Paz de 1992 resulta inconclusa, debido a un marco legal imperfecto, falta de controles y escasa eficacia. En lo formal, conforme el artículo 7 de la ley del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), del 2001, la formación de su personal debe enmarcarse en los principios constitucionales y democráticos. Aunque la Policía Nacional Civil (PNC) fue creada por ley en 1992, un bajo grado de profesionalización ha obstaculizado los esfuerzos para confrontar las ame-

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

nazas a la seguridad pública y, por lo tanto, la capacidad de la inteligencia criminal para producir resultados sustantivos. En materia de capacitación, en 2011, desde la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), se plantea la formación básica en inteligencia policial, recientemente orientada a implementar el modelo de actuación policial basada en inteligencia (ILP). Junto con el sector de inteligencia policial y el centro de capacitación de la PNC, la ANSP coordinó la organización e implementación de un sistema educativo complementario en materia de inteligencia policial. Asimismo, los Estados Unidos, a través de los programas de asistencia de Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET, por sus siglas en inglés) ha organizado para El Salvador cursos sobre inteligencia y democracia. Una estrategia sostenida de profesionalización depende de una profunda transformación, basada en un nuevo marco legislativo democrático para toda la comunidad de inteligencia salvadoreña (Estévez 2022b, 261, 263-264, 267, 269).

Nuevas dimensiones: inteligencia penitenciaria

La inteligencia penitenciaria, tal como ya se mencionó al comienzo, constituye una de las dimensiones de estudio que han surgido en las últimas décadas. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), su objetivo es ofrecer "información de inteligencia importante para su utilización dentro de los establecimientos penitenciarios, a fin de prevenir fugas y mantener el orden y el control" (2015, 1).

Se plantea así la necesidad de incluir al sistema penitenciario en las labores de inteligencia, con el objetivo de que no sea un mero receptor de decisiones judiciales y políticas criminales, sino que tenga un rol activo en el sistema de seguridad estatal (Zúñiga Collado, 2014, 343).

La calidad de los datos resulta un aspecto fundamental a considerar en cuanto entre los objetivos se pretende garantizar no sólo la seguridad y el ordenamiento adecuado de un establecimiento penitenciario sino además disuadir a los privados de la libertad de dirigir actividades delictivas que se concreten fuera de prisión. (UNODC 2015, 2).

De igual manera, y en consideración de las dinámicas actuales, corresponde que la inteligencia criminal penitenciaria para la prevención del delito organizado-complejo sea concebida como una actividad, produciendo y aportando análisis, escenarios y alertas, así como también para aportar a la persecución penal estratégica, procurando una mejor comprensión del fenómeno criminal organizado, su continuidad delictiva, y su estructura y cultura organizacional intramuros. (Estévez 2024, 41).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

El límite intra y extramuros conforma una de las particularidades en los sistemas penitenciarios actuales, tornándose muchas veces difuso. Así, son múltiples las fuentes que dan cuenta de cómo las redes criminales continúan existiendo dentro de los establecimientos penitenciarios, ampliando sus redes de contacto y extendiendo sus actividades incluso por fuera del sistema penitenciario (UNODC 2015, 49).

Como ha señalado Sansó Rubert-Pascual (2014, 99), los sistemas penitenciarios enfrentan el desafío de resolver adecuadamente la amenaza interna y externa que representa para la institución y, por extensión, para la seguridad del Estado, la criminalidad organizada. Tradicionalmente, la lucha contra la delincuencia organizada se ha mantenido al margen del ámbito penitenciario, lo que ha constituido uno de los errores estratégicos más significativos en la confrontación contra el fenómeno criminal organizado.

En este plano, una capacitación adecuada será de fundamental importancia para dotar al personal con herramientas conceptuales y procedimentales relevantes para su práctica cotidiana. Así, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos estipulan en su Regla 76, párrafo 2 que "El personal penitenciario encargado de ciertas categorías de reclusos, o el que sea asignado a otras funciones especializadas, recibirá la capacitación especializada que corresponda".

Como sostiene Zúñiga Collado (2014, 359), "sin la formación y los recursos profesionales adecuados, este apoyo [de los sistemas penitenciarios] no dará necesariamente los resultados esperados y el sistema penal no tendrá el lugar que le corresponde en un sistema de seguridad moderno que debe trabajar cooperativamente".

En un plano regional, destaca la experiencia de Brasil a partir de la institucionalización de la *Diretoria de Inteligência Penitenciária* (Dipen), la cual ha mostrado la expansión del diálogo y el intercambio de información de inteligencia entre los estados y otras agencias de inteligencia del gobierno federal, favoreciéndose también la consolidación del proceso de integración de bases de datos junto a la ampliación de la formación y actualización de los profesionales del área. Entre sus proyecciones, se vislumbra un acuerdo de cooperación en la gestión de los sistemas penitenciarios de Europa y América Latina mediante la homologación de la Redcopen - Red de Cooperación Penitenciaria del Mercosur (Da Torres 2023, 54).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

Consideraciones finales

Como se desprende del repaso anterior, América Latina es un mosaico multicolor en materia de profesionalización de la inteligencia.

Es de destacar la importancia de contar con doctrinas de inteligencia, no una sola, sino las necesarias para cada rama de la comunidad o sistema de inteligencia prevista en la legislación nacional vigente.

Se debe procurar no asirse ciegamente al ciclo de inteligencia o recostarse exclusivamente en las tecnologías de la información y comunicación (TICS), de modo tal de permitir, y a la vez de promover, que la inteligencia recurra a, y combine, diversas metodologías y técnicas que permitan lograr conocimiento y comprender la complejidad. Respecto del ciclo de inteligencia, Hulnick (2013), expresó su esperanza de que en programas oficiales de capacitación o en el mundo académico, se superen las primeras formulaciones sobre el ciclo de la inteligencia, y al menos discutan los modelos modificados, así como los nuevos esbozados por Phythian (2013).

Corresponde tener flexibilidad para que ante los avances tecnológicos se ajusten las capacidades analíticas, tanto humanas como informáticas en un entorno de gestión de la información apto.

Se debe tener en mente que "El profesionalismo de los servicios de inteligencia implica una sólida formación legal y valórica, y una permanente supervisión interna capaz, entre otras cosas, de inhibir el surgimiento de eventuales "identidades recelosas" que alienten actuaciones desmesuradas en situaciones de crisis" (Nakousi Salas y Soto Muñoz 2014, 163).

Las estrategias de profesionalización en el campo de las inteligencias deben procurar un impacto real, no deben ser iniciativas cosméticas, deben impactar en las culturas de inteligencia y sus prácticas.

En particular, resulta indispensable enfocar la profesionalización, desde la teoría y la práctica orientadas hacia la anticipación estratégica y la mirada prospectiva en todos los campos. En efecto, es importante sumar a ello el estudio de la anticipación estratégica para la gestión de riesgos y la prevención. Esta, entre otras características, debe orientarse hacia el corto, mediano y largo plazos, debe ser continua; supone un cambio cultural hacia lo proactivo, con una actitud anticipatoria frente a la incertidumbre (Balbi 2014, 15-16).

En cuanto a métodos de aprendizaje, y siguiendo a Lahneman y Arcos (2019,

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

2-11), dado que los analistas de inteligencia enfrentan diariamente problemas difusos, toda técnica que ayude a aprender a lidiar con ellos debe emplearse; los métodos de aprendizaje interactivo que pongan el foco en "cómo hacer", colaboran con el desarrollo de habilidades blandas y duras, de pensadores críticos y estudiosos de por vida, así como con la comprensión de las limitaciones legales de la inteligencia en democracia y lo que en la práctica es la ética de la inteligencia.

Asimismo los procesos de entrenamiento avanzado de analistas y funcionarios están siendo usados para lograr la aplicación efectiva y eficiente de los métodos y técnicas a casos concretos, siendo ello de una diferencia cualitativa respecto de los procesos habituales de enseñanza y capacitación (Balbi 2018).

Una opción viable es encarar una revisión estratégica del sector de inteligencia, ello como metodología para construir una hoja de ruta para diagnosticar y mapear los elementos del estado que producen inteligencia, que oriente la profesionalización del sector e identifique áreas críticas, y que lleve en consecuencia a la conversión del sector en comunidad, y que esta opere sobre una base sistémica consolidada (Morales 2015).

Es atendible reconocer que la intangibilidad, la distancia, el cambio y la complejidad generan incertidumbre que hace de la inteligencia una cuestión inherentemente psicológica. En tal sentido se sostiene que diversos conceptos de la psicología son muy útiles para analizar la gestión de las actividades de inteligencia (Austin 1985, 201-216).

Finalmente, el entorno común de incertidumbre y de amenazas complejas nos exige compartir experiencias educativas orientadas a la comprensión de estas realidades. Como sostienen de Castro García y Sancho Hirane (2022, 231), "Los cambios sustantivos en el entorno en el que opera la inteligencia generan desafíos importantes al planificar estudios o educación en inteligencia. En este sentido, es importante considerar una base sólida en principios y fundamentos porque, en un contexto cambiante, es importante tener claro el núcleo de la disciplina y enfatizarlo como el objetivo principal de la capacitación" [traducción propia].

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

Referencias

Agrell, Wilhelm. 2014. "The Next Hundred Years: Reflections on the Future of Intelligence." En *The Future of Intelligence: Challenges in the 21st Century*, eds. Isabelle Duyvesteyn, Ben De Jong y Joop Van Reijn. Routledge. https://doi.org/10.1080/02684527.2012.621601.

Alvarez, Nicolás. 2022. "Uruguay." En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Florina Cristiana Matei, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

Alvarez, Nicolás. 2023. "Retos y Oportunidades para la Profesionalización de la Inteligencia en Uruguay," *El Observador*, 01 de noviembre. https://www.elobservador.com.uy/nota/retos-y-oportunidades-para-la-profesionalizacion-de-la-inteligencia-en-uruguay-2023103110400.

Austin, James D. 1985. "The Psychological Dimension of Intelligence Activities." En *Intelligence: Policy and Process*, eds. Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall y James M. Keagle. Westview Press.

Balbi, Eduardo. 2014. *Construyendo El Futuro: Metodología Prospectiva. Método MEYEP de Prospectiva Estratégica. Manual del Método Oficial de Prospectiva de la Red EyE (Escenarios y Estrategia) en América Latina*. Red EyE, versión 4.0. https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/Balbi2014_NvoMEYEP_COMPLETO_final.pdf.

Balbi, Eduardo. 2018. *Infraestructura de Análisis Estratégico y de Inteligencia. Una Necesidad Vital, no Resuelta Eficientemente*. Anticiparse.org. https://www.anticiparse.org/ina-infraestructura-de-analisis-estrategico-y-de-inteligencia/.

Blazakis, Jason. 2022. "Colombia." En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Florina Cristiana Matei, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

Bruneau, Thomas C. 2022. "Conclusión." En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Matei, Florina Cristiana, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

Cepik, Marco. 2022. "Brazil." En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Matei, Florina Cristiana, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

Da Torres, Eli Narciso. 2023. "A institucionalização da inteligência penitenciária nacional e o enfrentamento às organizações criminosas no Brasil." En *Revista Brasileira de Segurança Pública* 17, 2. https://doi.org/10.31060/rbsp.2023.v17.n2.1537.

de Castro García, Andrés y Carolina Sancho Hirane. 2022. "The Academic-Practitioner Divide in Intelligence. A Latin American Perspective." En *The Academic-Practitioner Divide in Intelligence Studies*, eds. Rubén Arcos, Nicole K. Drumhiller y Mark Phythian. Rowman & Littlefield.

Decreto 614/2024. 2024. *Sistema de Inteligencia Nacional*. Argentina. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/400000-404999/401512/norma.htm.

Decreto 615/2024. 2024. *Sistema de Inteligencia Nacional*. Argentina. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/400000-404999/401513/norma.htm.

Estévez, Eduardo. 2022a. "Bolivia." En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Florina Cristiana Matei, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

Estévez, Eduardo. 2022b. "El Salvador." En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Florina Cristiana Matei, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

Estévez, Eduardo. 2022c. "Guatemala." En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Matei, Florina Cristiana, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

Estévez, Eduardo. 2022d. "Desafíos Actuales de Inteligencia en América Latina: Legados, Democratización, Prioridades y Dimensiones Estratégica y Criminal." *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia* 1. https://doi.org/10.58752/OMFMP22O.

Estévez, Eduardo. 2024. *Curso Breve: Inteligencia criminal. Historia, conceptos y futuro de la función policial*. Presentación Clase 3. UNSAM.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

Estévez, Eduardo y Florina Cristiana Matei. 2022. "Paraguay." En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Florina Cristiana Matei, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

Gill, Peter. 2016. *Intelligence Governance and Democratisation: A Comparative Analysis of the Limits of Reform*. Routledge.

Gortaire Morejón, Bernardo. 2023. "Límites de la Inteligencia Estratégica en América Latina." En *Inteligencia Estratégica del Futuro: Pensamiento Crítico e Interconectado en un Mundo Global*, ed. María Dolores Ordóñez. Universidad de Alcalá, Marcial Pons. https://www.marcialpons.es/libros/inteligencia-estrategica-del-futuro/9788413815381/. https://doi.org/10.2307/jj.4908194.

Harrison, Mark, et al. 2018. "Tradecraft to Standards – Moving Criminal Intelligence Practice to a Profession through the Development of a Criminal Intelligence Training and Development Continuum." *Policing: A Journal of Policy and Practice* 14 (2): 312-324. https://doi.org/10.1093/police/pay053.

Hernández-Naranjo, Gerardo, Marco Vinicio Méndez-Coto y Carlos Humberto Cascante-Segura. 2022. "Costa Rica." En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Florina Cristiana Matei, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

Hulnick, Arthur S. 2013. "Intelligence Legoland: Seeking Better Models of the Intelligence Process." Paper Prepared for the Annual Convention of the International Studies Association, San Francisco, California, 3-6 April.

Lahneman, William J. 2010. "The Need for a New Intelligence Paradigm," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 23, (2): 201-225. https://doi.org/10.1080/08850600903565589.

Lahneman, William J. y Rubén Arcos. 2019 . "Experiencing the Art of Intelligence." En *The Art of Intelligence: More Simulations, Exercises, and Games*, eds. Rubén Arcos y William J. Lahneman. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. https://doi.org/10.1080/02684527.2017.1328851.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

Maldonado, Carlos. 2009. "Dilemas Antiguos y Modernos en la Inteligencia Estratégica en Sudamérica," *Security and Defense Studies Review* 9, (1): 49-66. https://wjpcenter.org/es/document/old-and-new-dillemas-in-south-american-strategic-intelligence/.

Marrin, Stephen. 2005. "Intelligence analysis: Turning a craft into a profession." En Proceedings of the 2005 International Conference on Intelligence Analysis. https://www.academia.edu/download/31736257/IA_Turning_Craft_into_Profession_Marrin.pdf.

Matei, Florina Cristiana, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2022.

Moloeznik, Marcos Pablo. 2022. "Mexico." En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Florina Cristiana Matei, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

Morales Peña, Juan Carlos. 2015. "Hacia una Revisión Estratégica del Sector de Inteligencia en El Salvador." *Revista Policía y Seguridad Pública* 5 (2): 209-284.

Nakousi Salas, Moira y Daniel Soto Muñoz. 2014. "Derechos Humanos y Ética de la Inteligencia: Análisis de Casos Cinematográficos." En *Gestión de Inteligencia en las Américas*, eds. Russell Swenson y Carolina Sancho. National Intelligence University.

Oeffinger, Clay, Shane Moran y Florina Cristiana Matei. 2022. "Chile." En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Florina Cristiana Matei, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). 2015. *Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria*. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_de_Seguridad_Dinamica_e_Inteligancia_Penitenciaria.pdf.

Ordóñez, María Dolores. 2023. "Nuevas Fronteras Éticas, Políticas y Sociales para una Inteligencia Estratégica del Futuro." En *Inteligencia Estratégica del Futuro: Pensamiento Crítico e Interconectado en un Mundo Global*, ed. María Dolores Ordóñez. Universidad de Alcalá, Marcial Pons. https://www.marcialpons.es/libros/inteligencia-estrategica-del-futuro/9788413815381/.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

Otamendi, Alejandra y Eduardo Estévez. 2018. "El Gobierno Democrático de la Inteligencia en América Latina: Matriz de Análisis y los Casos Testigo de Argentina y Perú." En *Estado, Seguridad y Política Criminal*, eds. Esteban Mizrahi y Andrés Di Leo Razuk. SAAP & FONCYT. http://bit.ly/EsadoSeguridadyPolíticaCriminal.

Otamendi, Alejandra, German Gallino y Eduardo Estévez. "Argentina." 2022. En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Florina Cristiana Matei, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

Peters, Kevin. 2022. "Bahamas-Trinidad Tobago-Jamaica." En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Florina Cristiana Matei, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

POLSEDE. 2001. "Estructura Orgánica y Carrera del Sistema de Inteligencia en Guatemala." Documento No. 4, Grupo de Trabajo N° 4 Controles Democráticos y Sistema de Inteligencia. Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia, FLACSO - WSP - IGEDEP. https://www.interpeace.org/fr/resource/the-organizational-structure-and-careers-in-the-guatemalan-secret-service/.

Phythian, Mark, ed. *Understanding the intelligence cycle*. Routledge, 2013.

Ray, Victor. 2022. "Peru." En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Florina Cristiana Matei, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

Rietjens, Sebastiaan, Rob Sinterniklaas y Stephen Coulthart. "How Intelligence Organisations Innovate." *Intelligence and National Security* (2024): 1-20. https://doi.org/10.1080/02684527.2024.2401638.

Rivera Vélez, Fredy y Renato Rivera Rhon. 2022. "Ecuador." En *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, eds. Florina Cristiana Matei, Carolyn Halladay y Eduardo E. Estévez. Rowman & Littlefield Publishers.

Sancho Hirane, Carolina. 2016. "Política Pública de Inteligencia." En *Conceptos Fundamentales de Inteligencia*, ed. Antonio M. Díaz Fernández. Tirant lo Blanch.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.256
ISSN 2595-4717

Sancho Hirane, Carolina. 2023. "Inteligencia y Seguridad: Desafíos hacia el Segundo Cuarto del Siglo XXI." En *Inteligencia Estratégica del Futuro: Pensamiento Crítico e Interconectado en un Mundo Global*, ed. María Dolores Ordóñez. Universidad de Alcalá, Marcial Pons. https://www.marcialpons.es/libros/inteligencia-estrategica-del-futuro/9788413815381/.

Sansó-Rubert Pascual, Daniel. 2014. "Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones." En *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (15): 98-111. https://doi.org/10.17141/urvio.15.2014.1591.

Swenson, Russell y Susana Lemozy. 2004. "Introducción: El Profesionalismo de Inteligencia en las Américas." En *Intelligence Professionalism in the Americas / Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*, eds. Russell Swenson y Susana Lemozy. Joint Military Intelligence College's Center for Strategic Intelligence Research, ed. revisada.

Tullius, John. 2019. "Developing Analytical Capabilities." En *The Conduct of Intelligence in Democracies: Processes, Practices, Cultures*, eds. Florina C. Matei y Carolyn Halladay. Lynne Rienner Publishers.

Velasco Fernández, Fernando y Antonio M. Díaz Fernández. 2016. "Cultura de Inteligencia." *En Conceptos Fundamentales de Inteligencia*, ed. Antonio M. Díaz Fernández. Tirant lo Blanch.

Venegas, Álvaro. 2018. "En busca de Inteligencia Estratégica: Cuatro Factores para el Nacimiento y Evolución de una Inteligencia Civil Colombiana." *Ciencia Política* 13 (26): 287-318. https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.71938.

Zúñiga Collado, Liza. 2014. "Inteligencia en el Ámbito Penitenciario: Condiciones para su Relación con la Seguridad Pública." En *Gestión de Inteligencia en las Américas*, eds. Swenson, Russell y Sancho, Carolina. National Intelligence University.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

Diego Serpa[1]
ORCiD 0009-0001-6161-2647

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DA INTELIGÊNCIA NACIONAL BRASILEIRA

https://doi.org/10.58960/rbi.2024.19.258

Serpa, Diego. 2024. "Transformação digital da inteligência nacional brasileira". *Revista Brasileira de Inteligência* (ABIN), n. 19: e2024.19.258. https://doi.org/10.58960/rbi.2024.19.258.

Recebido em 19/11/2024
Aprovado em 25/11/2024
Publicado em 31/12/2024

[1] Servidor público. Mestre em Direito do Estado (UFPR). Pesquisador associado ao Núcleo de Pesquisa em Inteligência (NUPI) da Escola de Inteligência (ESINT).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DA INTELIGÊNCIA NACIONAL BRASILEIRA

Resumo

Este artigo examina o impacto da transformação digital na inteligência nacional do Brasil. Destacam-se os reflexos da introdução das tecnologias digitais e a consequente redefinição das dinâmicas geopolíticas. Exploram-se os efeitos dessas mudanças no setor público brasileiro, com ênfase nos riscos subjacentes e nas implicações para a segurança das pessoas e das instituições. Conforme a análise, a transformação digital tem o potencial de aprimorar as capacidades do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), aumentando a integração e a vantagem decisória gerada pelo sistema, enquanto exige o endereçamento de temas como a cibersegurança, a proteção de dados e a privacidade. Por fim, o artigo discute uma estratégia para a transformação digital do Sisbin, avaliando os desafios e as oportunidades relacionados.

Palavras-chave: serviço de inteligência (Brasil), transformação digital, Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

DIGITAL TRANSFORMATION OF THE BRAZILIAN NATIONAL INTELLIGENCE

Abstract

This article discusses the impact of digital transformation on Brazil's national intelligence. It highlights the effects of introducing digital technologies and the consequent redefinition of geopolitical dynamics. The paper explores the effects of these changes on Brazil's public sector, emphasizing the underlying risks and implications for national security. According to the analysis, digital transformation has the potential to enhance the capabilities of the Brazilian Intelligence System (Sisbin), increasing integration and the decision-making advantage provided by the system, while requiring that the authorities address issues such as cybersecurity, data protection, and privacy. Finally, the article discusses a strategy for the digital transformation of Sisbin, evaluating the related challenges and opportunities.

***Keywords**: intelligence service (Brazil), digital transformation, Brazilian Intelligence System (Sisbin), Brazilian Intelligence Agency (ABIN).*

TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA INTELIGENCIA NACIONAL BRASILEÑA

Resumen

Este artículo analiza el impacto de la transformación digital en la inteligencia de Brasil. Destácanse los efectos de la introducción de tecnologías digitales y la consiguiente redefinición de la dinámica geopolítica. Explora los efectos de estos cambios en el sector público de Brasil, haciendo hincapié en los riesgos subyacentes y las implicaciones para la seguridad nacional. Según el análisis, la transformación digital tiene el potencial de mejorar las capacidades del Sistema Brasileño de Inteligencia, aumentando la integración y la ventaja en la toma de decisiones que proporciona el sistema, mientras exige respuestas sobre temas como la ciberseguridad, la protección de datos y la privacidad. Finalmente, analiza una estrategia para la transformación digital del Sisbin, evaluando los retos y oportunidades relacionados.

***Palabras clave**: servicio de inteligencia (Brasil), transformación digital, Sistema Brasileño de Inteligencia (Sisbin), Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN).*

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

Introdução

Nas últimas décadas, a "transformação digital" tem redesenhado a geopolítica e a economia globais. Esse termo é definido como o conjunto de transformações desencadeado pela adoção de tecnologias digitais, com alterações profundas nos modos de vida (Vial 2019; Śledziewska e Włoch 2021; Mitkiewicz 2024). A Era Digital em que vivemos distingue-se pela centralidade crescente da ciência, da tecnologia e dos sistemas de inovação digitalizados para a produção, a circulação e o consumo de valor criado pelo trabalho intelectual em rede (Cepik e Brancher 2022).

Tais mudanças fazem parte de um fenômeno mais amplo que afeta a sociedade em geral, que passa a ser caracterizada como uma "sociedade de rede". Essa estrutura social tem como atividade econômica central a produção, o processamento e a distribuição de informações por meio das tecnologias digitais de informação e comunicação (TICs), impactando as percepções de espaço, com o ciberespaço, e de tempo, com a comunicação em tempo real e os mercados ininterruptos (Castells 2009; Castells 2009-2010). No plano geopolítico, surge um novo tipo de ameaça para a segurança de pessoas e instituições: as ameaças cibernéticas, exploradas por atores estatais e não estatais para afirmar seus interesses (Zegart 2022).

Apesar das desigualdades no acesso às tecnologias digitais no Brasil, as redes sociais influenciam a política nacional e, mesmo no campo, as TICs já automatizam os processos de produção (OCDE 2018; Mercuri e Lima-Lopes 2020; Cozendey et al. 2021; Brasil 2022; Pereira e Castro 2022; Ribeiro et al. 2022; Mitkiewicz 2024). O volume extraordinário de dados digitais (*big data*) e a capacidade de analisálos inclusive por meio de inteligência artificial (IA) criam tanto oportunidades quanto ameaças, exigindo respostas estratégicas dos setores público e privado (Lima et al. 2023).

No campo da administração de empresas, a transformação digital é vista como uma oportunidade para inovar as cadeias de geração de valor, embora demande gerir desafios relacionados a tecnologia, pessoas, processos e cultura (Vial 2019; Lang 2021). No setor público, por sua vez, além de otimizar a prestação de serviços, essa transformação aproxima governo e cidadãos, ampliando a transparência e fomentando novas formas de participação social (Cozendey et al. 2021). O processo, no entanto, pode agravar vulnerabilidades sociais e tecnológicas, e requer uma governança global que aborde questões éticas, como o uso de IA e aspectos de cibersegurança (OCDE 2020 ; Cepik e Brancher 2023).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

Para a inteligência nacional, a transformação digital amplia o escopo e o espaço de competição geopolítica. Por um lado, gera possibilidades de coleta e de análise de dados em uma nova escala; por outro, intensifica riscos de contrainteligência e preocupações com direitos de privacidade e proteção de dados. A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), como órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), está liderando iniciativas para integrar o sistema por meio de serviços digitais e capacitá-lo para enfrentar esses desafios, o que inclui a criação de serviços de comunicação e de compartilhamento seguro de dados (Brasil 2024f). Essa iniciativa tem o potencial de transformar significativamente a atividade de inteligência e o valor gerado para a sociedade brasileira. Não obstante, seu êxito demandará um processo de gerenciamento de riscos minucioso e contínuo.

Por meio do método de análise documental (Bowen 2009; Lakatos e Marconi 2017), com apoio do método de análise de políticas públicas (Secchi 2013; Dunn 2017), este artigo examina os potenciais efeitos da transformação digital da inteligência nacional brasileira em três seções: a transformação digital no setor público brasileiro e seus reflexos para a segurança; a transformação digital do Sisbin; e, por fim, as oportunidades e os desafios associados.

Transformação digital no setor público brasileiro: reflexos para a segurança de pessoas e instituições

Partindo de um cenário de iniciativas desintegradas e localizadas, o governo federal brasileiro lançou um plano ambicioso de implantação do governo digital. Reconheceu-se a necessidade de abandonar a abordagem de governo eletrônico, que se concentrava na mera replicação digital de serviços públicos tradicionais. Em contraste, a abordagem de governo digital busca integrar tecnologias digitais em todos os processos decisórios, maximizando os impactos positivos dos investimentos nas TICs e buscando garantir coerência e coordenação de políticas. O uso estratégico de tecnologias digitais e de dados é entendido como crucial para que as organizações do setor público ofereçam serviços aprimorados, que possam resultar em maior satisfação e confiança dos cidadãos no governo (OCDE 2018; Lima et al. 2023 ; Mitkiewicz 2024).

Uma peça fundamental para o plano do governo brasileiro foi a criação da plataforma Gov.br em 2019. A plataforma representou um passo significativo em termos de obtenção centralizada de serviços públicos (*one-stop shop*) e já oferece quase cinco mil serviços. Após um rápido salto de maturidade, o país tornou-se referência: alcançou, entre 198 países, o segundo lugar no ranking de GovTech do Banco Mundial e a 14ª posição, entre 193, no índice de serviços online da ONU (Mitkiewicz 2024).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

O processo não tem sido isento de desafios. Um deles diz respeito à própria inclusão digital da sociedade brasileira, seja por falta de acesso à internet, seja por carência de competências de letramento digital (Cozendey et al. 2021). Em 2023, 65% das escolas públicas rurais não dispunham de conexão de alta velocidade e 15,7% dos domicílios não contavam com qualquer forma de acesso à internet (CETIC.BR 2024a). Além disso, apenas 30% da população brasileira possui habilidades digitais básicas, como copiar ou mover um arquivo ou pasta (Brasil 2024e). Outra dificuldade é relativa à privacidade e proteção de dados pessoais. Mais de 80% dos usuários de internet no Brasil estão preocupados com o uso de seus dados biométricos por órgãos governamentais (CETIC.BR 2024b). Um dos fatores que tem contribuído para essa preocupação é a implementação vagarosa da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais nas instituições públicas (Ribeiro et al. 2022; Mitkiewicz 2024).

Em articulação com esses desafios, há elementos políticos que dialogam com a transformação digital do Estado brasileiro. No âmbito governamental, disputas quanto à alocação de recursos, à divisão de competências, e a forma de coordenar ações para garantir a proteção dos dados dos cidadãos podem atrasar a implementação ou comprometer a eficiência das iniciativas. Todos esses elementos agravariam um quadro de "desigualdade digital", em que uma parcela da população está excluída de acessar serviços públicos essenciais pela internet (Ribeiro et al. 2022; Lima et al. 2023).

Associado às preocupações sobre proteção de dados, há um grande desafio de cibersegurança. O redesenho dos serviços públicos em torno de tecnologias digitais torna-os dependentes da infraestrutura de hardware e software e da prestação de serviços especializados, ampliando a suscetibilidade a falhas e a vulnerabilidades. Além disso, quantidades significativas de dados pessoais dos cidadãos e de dados estratégicos passam a ficar suscetíveis a ataques.

Desde 2020, o Estado brasileiro já sofreu, por exemplo, vazamento de credenciais de acesso a sistemas do Ministério da Saúde, expondo dados pessoais de mais de 200 milhões de pessoas; ataques de ransomware ao Superior Tribunal de Justiça e à Biblioteca Nacional; e, mais recentemente, um caso de phishing que redundou em desvio de R$ 3,5 milhões do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) (Cambricoli 2020; Souza 2020; G1 2021; CNN BRASIL 2024).

As ameaças de cibersegurança e os atores envolvidos têm uma dimensão geopolítica significativa. A parcela mais avançada dos grupos que as exploram, conhecidos como "APTs" (sigla em inglês para "ameaças avançadas persistentes", *advanced persistant threats*), frequentemente opera em favor

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

de interesses estatais. Os Estados também exploram diretamente vulnerabilidades cibernéticas para fins econômicos e políticos. Chegam a público alegações de ciberespionagem econômica ou de interferência estrangeira em processos eleitorais (Espanha 2019). Determinados serviços de inteligência valem-se das empresas e da infraestrutura de TIC baseadas em seus países para executar ações de inteligência ofensivas contra autoridades, organizações ou cidadãos estrangeiros[1].

Além disso, a definição de políticas de cibersegurança envolve decisões estratégicas sobre soberania digital, influenciadas por pressões internacionais e por diferentes visões de atores governamentais sobre a dependência em relação a tecnologias estrangeiras (Belli et al. 2023; Aguiar 2023). A soberania digital se torna um tema crítico na medida em que condiciona a capacidade do Estado de fazer cumprir suas decisões e preservar seus interesses no ciberespaço. Governança de dados, capacidades de produção de software e hardware (especialmente de semicondutores), infraestrutura de TIC e criptografia são elementos que refletem não só aspectos econômicos, mas também a posição política do Brasil em relação a grandes potências, como Estados Unidos e China, que frequentemente utilizam sua influência sobre o ecossistema digital como ferramenta de política externa (Cepik e Brancher 2023).

A transição tecnológica e suas implicações geopolíticas, portanto, afetam a atividade de inteligência nacional em decorrência da evolução das capacidades disponíveis aos diversos atores, bem como da ampliação de seu escopo de atuação. Nesse contexto, os sistemas de inteligência, incluído o brasileiro, verificam a necessidade de transformar suas estruturas e processos por meio das tecnologias digitais.

Transformação digital do Sisbin

A transformação digital impacta significativamente os serviços de inteligência: em sua forma de atuação, no cumprimento de suas missões tradicionais e mesmo no conjunto de ameaças a serem endereçadas. Um dos aspectos mais relevantes é a proliferação de dados digitais, que apresenta oportunidades e ameaças para a atividade de inteligência.

Em perspectiva positiva para a atividade, grandes volumes de dados podem ser coletados e explorados por meio de técnicas como as de inteligência de fontes abertas (*open source intelligence*, Osint) para analisar ameaças e subsidiar o processo decisório (Guterman 2023). Em contrapartida, a ex-

1 Um exemplo foi o caso de espionagem contra a Petrobras, revelado em 2013 (FANTÁSTICO 2013).

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

ploração eficiente desses dados exige investimentos relevantes em infraestrutura digital, no desenvolvimento de competências da força de trabalho e na implementação de capacidades de *analytics* e de IA (Blanchard e Taddeo 2023; SCSP 2024).

Ademais, essa transformação também demanda mudanças em aspectos de cultura organizacional relacionados ao sigilo, à compartimentação e ao secretismo, num cenário em que os fenômenos chegam ao conhecimento do Estado e do grande público praticamente ao mesmo tempo (Smeets e Lin 2018; Hockenhull 2022). Além disso, a transformação digital desencadeia a emergência de novos tipos de ameaças e de atores, incluindo ciberataques sofisticados, campanhas de desinformação por IA, e a ascensão de atores não-estatais (Kollars 2023; SCSP 2024). Essas ameaças não raro são de caráter transnacional e requerem novas formas de colaboração e de compartilhamento de inteligência (CSIS 2021; SCSP 2024).

Para enfrentar esses desafios, argumenta-se que os serviços de inteligência devem abraçar a transformação digital de suas próprias organizações, o que demanda não só a adoção de tecnologias de ponta, mas a reconfiguração de estruturas e culturas organizacionais (CSIS 2021; SCSP 2024). O processo envolveria a realização de parcerias com atores privados na vanguarda da inovação; a simplificação de modelos de aquisição e de implementação de soluções de TIC; e mesmo o desenvolvimento de abordagens mais abertas, ágeis e colaborativas na execução do ciclo de produção de inteligência (CSIS 2021; SCSP 2024; USSC 2023).

Nesse sentido, em contextos democráticos, é essencial que os serviços conduzam o processo prezando pela transparência e pela construção de confiança com a sociedade. Assim, devem confrontar preocupações sobre privacidade e dar respostas assertivas sobre como as novas tecnologias estão sendo utilizadas na coleta de dados (CSIS 2021; Guterman 2023; Blanchard e Taddeo 2023). De forma similar ao restante do setor público, a transformação digital das organizações de inteligência também pode auxiliar nesse aspecto, ao facilitar o mapeamento e o monitoramento de processos; ao prover informações gerenciais em tempo real para o corpo diretivo; e ao gerar dados que podem ser utilizados em medidas de transparência e de conformidade para o público interno, externo e para os organismos de controle (Lima et al. 2023; Mitkiewicz 2024).

No Brasil, a política de inteligência nacional é levada a efeito pelo Sisbin e pela ABIN, seu órgão central, ambos criados pela Lei nº 9.883 de 1999. A criação do Sisbin na virada do milênio – oito anos após a extinção do sistema

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

anterior, o Sistema Nacional de Informações (Sisni) – coloca-o num contexto diretamente afetado pela transformação digital.

As tecnologias digitais impactam o escopo e o potencial de concretizar a missão legal do Sistema de "fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional" (art. 1º) e suas responsabilidades de obter, analisar e disseminar informações para o processo decisório do Poder Executivo federal e proteger conhecimentos sensíveis (art. 2º, § 1º; art. 4º, I e II). Essas tecnologias também têm efeitos positivos sobre a transparência, a conformidade e o controle externo, pois permitem a implementação de requisitos de rastreabilidade, auditabilidade e visibilidade na produção de inteligência.

No caso do Sisbin, o controle e a fiscalização externos do sistema devem ser exercidos pelo Poder Legislativo, na forma da lei (art. 6º). Esse controle pode compreender "todo o ciclo da inteligência, entre as quais as [fases] de reunião, por coleta ou busca, análise de informações, produção de conhecimento, e difusão, bem como a função de contrainteligência e quaisquer operações a elas relacionadas", conforme a resolução CN nº 2 de 2013 que criou a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI).

Não obstante o contexto tecnológico em que foi criado, o Sisbin tem convivido, nas mais de duas décadas após sua fundação, com relacionamentos informais e baixa integração entre as instituições que o compõem (49 em 2024). A CCAI recebe críticas por sua atuação esporádica, limitada a reagir a crises, em vez de fiscalizar contínua e preventivamente as atividades do sistema (Gonçalves e Bedritichuk 2024). Essas circunstâncias decorreriam da transição entre o período autoritário e a democracia no Brasil, que ainda impõe ao sistema de inteligência desafios de institucionalização, legitimidade e efetividade (Cepik 2005; Gill 2012; Bruneau 2015; Cepik 2021).

De um ponto de vista prático, o Sisbin enfrenta dificuldades de interoperabilidade tecnológica entre os sistemas de seus órgãos e instituições, o que prejudica a integração das bases de dados, a eficiência na troca de informações e a extração de valor em termos de vantagem decisória ou de proteção de conhecimentos sensíveis. O intercâmbio de dados ocorre de forma pouco eficiente e com baixo nível de rastreabilidade e controle. Os dados são armazenados em silos isolados pertencentes às diferentes instituições. São utilizados métodos de intercâmbio que, embora relativamente seguros, têm pouca agilidade e dependem de relacionamentos pessoais. Essa estrutura de funcionamento possui altos custos de transação para a troca de informações e exige emprego intensivo de pessoal qualificado.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

Iniciativas como a criação da "Rede Cronos" no âmbito do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Portaria MJSP nº 36, de 29 de março de 2021) e os investimentos correlatos do Ministério da Justiça e Segurança Pública em soluções para compartilhamento de documentos, por exemplo, restringiram-se à digitalização do intercâmbio de documentos entre órgãos de segurança pública. A transformação digital dos processos de produção de inteligência em nível estratégico permanece incipiente.

Visando a superar essas disfunções, o Poder Executivo federal promoveu uma ampla reforma do regulamento do Sisbin por meio do Decreto nº 11.693, de 6 de setembro de 2023. A reforma aposta em um modelo coordenado e cooperativo, no qual a integração entre os componentes e, consequentemente, o aperfeiçoamento da atividade de inteligência brasileira e de seu controle sejam facilitados e induzidos pela adoção de soluções e padrões digitais unificados. Nesse sentido, destacam-se as competências da ABIN de promover a cooperação e a integração das atividades de inteligência entre as instituições que compõem o sistema; coordenar a produção de inteligência integrada; e, principalmente, estabelecer padrões de governança de dados e oferecer soluções digitais para comunicação e compartilhamento de informações (art. 10, I, III, IV, VI, X e XI). Ressaltam-se, além disso, as competências comuns dos integrantes do Sisbin de executar ações de obtenção, integração, processamento e compartilhamento de dados (art. 11, I e II).

O decreto previu procedimentos para o ingresso de membros federados, vinculados aos estados e aos municípios. Com a regulamentação desse tipo de ingresso, o sistema tende a se expandir e a gestão das trocas informacionais e dos relacionamentos em nível técnico tende a se tornar ainda mais complexa, o que demanda a transformação digital dos processos, sob pena de obsolescência ou de agravamento das disfunções.

Existem soluções comerciais estrangeiras de ponta voltadas para a gestão e a produção integradas de inteligência. Entretanto, a implementação de plataformas comerciais, embora possa constituir ganhos concretos no curto prazo, acarreta riscos à segurança e à soberania digital do Brasil, especialmente no atual contexto de competição entre potências, conforme mencionado na seção anterior. De forma a enfrentar esses riscos, a ABIN, propondo-se a liderar a transformação do Sisbin, firmou em março de 2024 um plano de transformação digital (PTD) com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) (Brasil 2024f). São cinco os objetivos indicados:

- prover serviço de comunicação segura para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, especialmente os do Sisbin, de modo a

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

proteger as comunicações sensíveis do Estado brasileiro;

- transformar o Sisbin em um sistema orientado a dados, cujas decisões e produtos se baseiem primordialmente em evidências;

- propiciar que a atividade de inteligência integre dados de forma ampla e abrangente, alavancando o valor de seus produtos;

- garantir que a produção do Sisbin seja devidamente gerenciada, com rastreabilidade, auditabilidade e visibilidade; e

- garantir conformidade com as normas aplicáveis ao Sisbin.

O plano tem como proposição central a de que o Sisbin terá êxito no fornecimento de inteligência ao Poder Executivo federal caso o sistema seja efetivamente integrado por meio de serviços digitais. Essa proposição é fundamentada nas seguintes hipóteses.

1. Conectar o Sisbin melhorará a quantidade e a qualidade de seus produtos e serviços: serviços digitais de integração facilitarão a ingestão e o compartilhamento de dados e de outros insumos providos pelos integrantes, por outros órgãos e entidades e por fontes abertas. Isso diminuirá as assimetrias informacionais e funcionais entre os integrantes e qualificará a oferta de produtos e serviços pelo sistema, favorecendo seu consumo pelo Poder Executivo federal e pelo próprio Sisbin.

2. Transformar os processos aumentará a produtividade e o engajamento dos agentes públicos dos órgãos e das entidades do sistema: o redesenho dos processos para o contexto digital e a implementação de capacidades de automação e de IA diminuirá os erros, o retrabalho e a quantidade de tarefas burocráticas e repetitivas. Isso aumentará a produtividade e o engajamento dos agentes públicos.

3. O maior valor dos produtos e serviços do sistema aumentará a disposição de seus integrantes para fornecerem insumos uns aos outros, criando um círculo virtuoso: com o aumento das vantagens de se integrar e de interagir efetivamente no âmbito do sistema, os integrantes serão incentivados a retornar outros insumos aos demais, cumprindo a primeira hipótese e criando um círculo de incentivos positivos.

Essas três hipóteses, caso realizadas, aumentarão os recursos disponíveis (produtividade dos agentes públicos e quantidade e qualidade dos insumos),

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

a produtividade geral do sistema e o valor público gerado para a sociedade brasileira em termos de vantagem decisória e de proteção de conhecimentos sensíveis. De acordo com a estratégia adotada pela ABIN, para concretizar essas hipóteses, será necessário implementar as seguintes capacidades:

- interoperabilidade;
- governança de dados;
- gestão de riscos;
- inteligência artificial;
- segurança das comunicações e segurança cibernética;
- rastreabilidade, auditabilidade e visibilidade;
- infraestrutura de TIC flexível, escalonável e soberana; e
- financiamento contínuo.

Para o primeiro ciclo, o plano de transformação digital da ABIN prevê a entrega de dois serviços públicos inovadores: um aplicativo de comunicação (texto, voz, vídeo e arquivos) protegida por algoritmos criptográficos do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações, órgão da ABIN (Cepesc/ABIN); e uma plataforma que possibilite a produção, o compartilhamento e a integração de produtos e de serviços de inteligência pelos órgãos e entidades do Sisbin, também com criptografia própria. Essas duas soluções têm o potencial de favorecer novas proposições de valor para o sistema ao possibilitar o crescimento exponencial das trocas entre os órgãos e instituições do Sisbin (Lang 2021; Plekhanov et al. 2023). Seu êxito, não obstante, demanda a abordagem de desafios corriqueiros em processos de transformação digital.

Oportunidades e desafios

Enquanto os benefícios da transformação digital do Sisbin têm cunho mais específico, seus desafios são similares aos encontrados por outras organizações. As oportunidades estão relacionadas, principalmente, à consolidação do Sisbin enquanto sistema efetivo, da qual poderiam ser extraídos três benefícios principais: (i) explorar o potencial dos dados sob a custódia do governo brasileiro para prover vantagem decisória ao Poder Executivo; de for-

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

ma mais específica, (ii) prover soluções ao processo de transformação digital do Estado brasileiro para mitigar riscos e fortalecer a soberania digital do Brasil; e, por fim, (iii) aumentar a confiabilidade do sistema perante o Estado e a sociedade. Os desafios, por sua vez, dizem respeito à (a) manutenção de estratégia coerente e (b) de patrocínio na hierarquia de governo, além de (c) fatores normativos, (d) tecnológicos, (e) humanos e (f) financeiros. Ademais, há considerações (g) sociais e éticas relacionadas à atividade de inteligência num contexto democrático.

A oportunidade de explorar o potencial dos dados sob a custódia do governo para prover vantagem decisória (i) tem relação com os objetivos indicados no plano de transformação digital da ABIN (Brasil 2024f) e com a hipótese (1) de que conectar o Sisbin melhorará a quantidade e a qualidade de seus produtos e serviços. Para isso, o Sisbin deve integrar dados em posse do governo, a exemplo do catálogo de dados inserido na iniciativa Conecta Gov.br (Brasil 2024a), a dados de fontes abertas, o que demanda capacidades de interoperabilidade, governança de dados e IA. Assim, o sistema poderá utilizar o valor dos dados agregados para pautar suas próprias decisões, inclusive explorando o potencial dos dados e da IA (*data-driven decision making* e *AI-driven decision making*), e prover produtos que forneçam vantagem ao processo de decisão do Poder Executivo.

Nesse sentido, a integração de dados reduziria a necessidade de ações de inteligência para obtenção de dados já disponíveis noutros órgãos ou entidades do sistema ou em fontes abertas, permitindo concentrar as ações mais complexas na busca de dados realmente indisponíveis e, por consequência, melhorando a qualidade do gasto público. Da mesma maneira, permitiria utilizar informações de fontes diversas de forma oportuna para prover consciência situacional na tomada de decisão em situações de crise.

Uma segunda oportunidade (ii) diz respeito à possibilidade de prover soluções para mitigar riscos à segurança cibernética e à segurança das informações e das comunicações do Estado. O êxito na transformação digital do Sisbin pode se refletir em soluções de comunicação segura e de tratamento seguro de informações sigilosas com potencial de uso em toda a Administração Pública Federal, favorecendo a soberania digital brasileira. Nesse sentido, destacam-se as exigências de fortalecer as capacidades do Cepesc/ABIN e de garantir a implementação das soluções em infraestrutura de TIC flexível, escalonável e soberana, cumprindo a diretriz *cloud first* do governo brasileiro (Brasil 2024d). Igualmente, evidencia-se a necessidade de que a inteligência nacional esteja inserida nas discussões sobre definição de padrões criptográficos, nuvem de governo, nuvem soberana e redes privativas de comuni-

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

cação para a administração pública, de maneira a informar sobre os riscos envolvidos (Brasil 2024b).

Ainda no campo das oportunidades, (iii) a transformação digital do Sisbin poderá oferecer respostas mais efetivas ao controle externo exercido pela CCAI e, em última instância, à própria sociedade brasileira ao implementar, desde o início do desenvolvimento das soluções e da concepção dos processos digitais, requisitos de rastreabilidade, auditabilidade e visibilidade na produção de inteligência. Esse elemento pode contribuir para superar as dificuldades de legitimidade e de institucionalização do sistema (Cepik 2021) previamente aludidos.

Por outro lado, para levar a efeito a transformação digital do Sisbin, será necessário superar alguns desafios geralmente associados a esse tipo de iniciativa. Em primeiro lugar, (a) é necessário garantir que a estratégia seja coerente e esteja submetida a monitoramento e atualização contínuas (Mitkiewicz 2024). A pactuação do PTD da ABIN com o MGI e o monitoramento realizado por esse ministério são boas medidas nesse sentido (Brasil 2024f). Para a continuidade de patrocínio (b) pela gestão da ABIN e pelas autoridades superiores do Executivo, por sua vez, é indispensável a articulação entre as equipes responsáveis na Agência, seu corpo diretivo e as autoridades ministeriais.

No plano normativo (c), é necessário garantir que a iniciativa respeite as disposições aplicáveis e que estas acompanhem o desenvolvimento tecnológico e os riscos daí advindos. São de especial interesse, nesse sentido, as disposições do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) sobre o tratamento de informação sigilosa, em especial aquelas referentes ao uso de criptografia e aos requisitos mínimos de segurança para computação em nuvem. Já no plano tecnológico (d), a ABIN terá de fortalecer a interoperabilidade para permitir a integração entre sistemas legados e bases de dados diversas e superar silos informacionais (Lang 2021). Podem facilitar esse processo iniciativas governamentais como a infraestrutura nacional de dados, "um conjunto de normas, políticas, arquiteturas, padrões [...], com vistas a promover o uso estratégico dos dados em posse dos órgãos e das entidades do Poder Executivo federal" (Brasil 2024c).

Os desafios de aspecto humano (e) dizem respeito tanto à resistência à mudança quanto à carência de competências digitais. Em regra, as pessoas sentem-se desconfortáveis com a mudança de processos com os quais já estão habituados. Essa resistência seria resultado da falta de comunicação clara sobre os benefícios da mudança ou do medo do desconhecido. A ca-

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

rência de competências digitais também é significativa. Muitos profissionais podem não ter tido acesso a treinamentos adequados para acompanhar a evolução tecnológica. Isso cria uma lacuna de competências que impede a plena implementação das soluções e dos processos redesenhados (Lang 2021; Lima 2023).

Para superar esses desafios, é essencial investir em gestão da mudança, em capacitação contínua e em recrutamento especializado (Alvarenga et al. 2020; Lang 2021; Lima 2023). Envolver os agentes públicos desde o início do processo de mudança e oferecer suporte contínuo são medidas que podem ser eficazes para reduzir a resistência. É necessário conduzir um plano de comunicação sobre os objetivos e benefícios da transformação digital, destacando como a automação de processos pode liberar tempo para atividades de maior valor agregado e melhorar o produto final da atividade de inteligência. Na área de capacitação, projetos de letramento digital são fundamentais para preparar a força de trabalho para as exigências tecnológicas emergentes, permitindo que os agentes públicos se sintam mais seguros e capacitados para atuar em um ambiente digital. Além disso, não se pode prescindir de recrutar profissionais que já contem com competências avançadas, seja por meio de requisição, quando cabível, seja por meio de concurso público.

No aspecto financeiro (f), a transformação digital da inteligência convive com algumas circunstâncias que demandam esforços inovadores. Em primeiro lugar, o investimento inicial para desenvolvimento de soluções é relativamente elevado. Em segundo, como em qualquer iniciativa de transformação digital, é difícil determinar em quanto tempo esse investimento retornará em valor público para a sociedade (Lima 2023; Mitkiewicz 2024). Esse aspecto torna-se ainda mais complexo considerando o escopo de atuação da atividade de inteligência e a dificuldade de mensurar seu valor. Assim, é essencial que a Agência desenvolva e implemente modelos de financiamento extraorçamentário para as iniciativas de transformação digital de forma a garantir que os recursos não fiquem sujeitos a eventuais contingenciamentos ou à anualidade orçamentária.

Por fim, há considerações sociais e éticas (g) relacionadas à atividade de inteligência num contexto democrático. A facilitação ao acesso de dados pessoais dos cidadãos por meio dos serviços digitais pode ser interpretada pela sociedade como incentivo ao vigilantismo, à espionagem doméstica ou ao monitoramento em massa, recrudescendo a percepção de carência de legitimidade que já afeta o Sisbin. Para contrapor essa percepção, é crucial que a transformação digital do sistema destaque os requisitos de rastreabilidade, auditabilidade e visibilidade que serão implementados desde a concepção

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

desses serviços digitais e que favorecerão o controle externo e judicial da motivação e da finalidade dos atos dos agentes públicos.

Esses mesmos requisitos deverão nortear a implementação de capacidades de IA, por exemplo, para evitar que os algoritmos reproduzam formas de discriminação e para permitir o controle e a explicabilidade de suas respostas (Ribeiro et al. 2022). Uma preocupação relevante é o potencial de os sistemas de IA perpetuarem e amplificarem preconceitos já existentes. Se os dados usados para treinar um algoritmo de IA contiverem preconceitos, a solução provavelmente produzirá resultados tendenciosos, o que pode levar à discriminação.

Ademais, a complexidade inerente dos algoritmos de IA muitas vezes torna difícil entender como as soluções chegam a uma determinada resposta. Essa falta de transparência pode minar a confiança e dificultar a responsabilização. Por fim, a enorme quantidade de dados necessária para treinar e operar sistemas de IA levanta preocupações sobre a segurança de dados e o potencial de uso indevido de informações pessoais. É fundamental, nesses aspectos, garantir que o desenvolvimento e a implementação de IA para o Sisbin sigam as disposições aplicáveis da LGPD e incorporem as premissas e as diretrizes éticas definidas pelo governo brasileiro por meio de iniciativas como o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (Brasil 2024g).

Conclusões

A transformação digital do Sisbin é essencial para atender às novas exigências e dinâmicas da Era Digital. Transformar tecnologia, pessoas, processos e cultura dos órgãos e entidades do sistema tem o potencial de prover o Estado de vantagens decisórias e proteger o conhecimento sensível brasileiro.

Não obstante, desafios como segurança cibernética, resistência interna e carência de competências e de capacidades digitais ainda são significativos. Superar essas barreiras exige iniciativas claras de gestão da mudança, capacitação contínua e um modelo cooperativo para o Sisbin. É igualmente crucial garantir transparência e rastreabilidade nas ações do Sistema, visando construir a confiança da sociedade e atender às premissas de controle democrático. A implementação de tecnologias inovadoras, como a inteligência artificial, deve ser pautada por princípios éticos, prevenindo abusos e garantindo o respeito aos direitos humanos.

A transformação digital da inteligência nacional no Brasil deve ser conduzida com uma visão de longo prazo, envolvendo investimentos contínuos em

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

infraestrutura e processos digitais, recrutamento e qualificação de pessoas e modelos inovadores de financiamento. Com isso, o Sisbin estará mais preparado para enfrentar os desafios da Era Digital, tornando-se eficiente, seguro e dando respostas às necessidades estratégicas da sociedade brasileira.

Referências

Aguiar, Thais Helena. 2023. *Políticas de segurança cibernética no Brasil: de onde viemos e para onde vamos*. Montevidéu: LACNIC. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.lacnic.net/innovaportal/file/6974/1/politicas-de-seguranca-cibernetica-no-brasil-de-onde--viemos-e-para-onde-vamos-thais-helena-aguiar-pt.pdf.

Alvarenga, Ana, Florinda Matos, Radu Godina e João C. O. Matias. 2020. "Digital transformation and knowledge management in the public sector," *Sustainability* 12 (14): 5824. https://doi.org/10.3390/su12145824.

Belli, Luca, Bruna Diniz Franqueira, Erica Bakonyi, Larissa Chen, Natalia de Macedo Couto, Sofia Chang, Nina da Hora e Walter B. Gaspar. 2023. *Cibersegurança: uma visão sistêmica rumo a uma proposta de Marco Regulatório para um Brasil digitalmente soberano*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/ece57a28-74ff-4bae--ab92-ad45c7bd1272/content.

Blanchard, Alexander e Mariarosaria Taddeo. 2023. "The ethics of artificial intelligence for intelligence analysis: a review of the key challenges with recommendations," *Digital Society* 2 (12). https://doi.org/10.1007/s44206-023-00036-4.

Bowen, Glenn. A. 2009. "Document analysis as a qualitative research method," *Qualitative Research Journal* 9 (2): 27-40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027.

Brasil. 2022. *Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital) - Ciclo 2022-2026*. Brasília: Governo Digital. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosestrategiadigital/e-digital_ciclo_2022-2026.pdf.

Brasil. 2024a. "Conecta Gov.br." Brasília: Governo Digital. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/conecta-gov.br.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

Brasil. 2024b. "Entenda o projeto de Rede Privativa de Comunicação da Administração Pública Federal." Brasília: Governo Digital. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/entenda-o-projeto-de-rede-privativa-de-comunicacao-da-administracao-publica-federa.

Brasil. 2024c. "Infraestrutura Nacional de Dados." Brasília: Governo Digital. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados.

Brasil. 2024d. "O que é a diretriz Cloud First da SGD para o SISP." Brasília: Governo Digital. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/estrategias-e-politicas-digitais/computacao-em-nuvem/o-que-e-a-diretriz-cloud-first-da-sgd-para-o-sisp.

Brasil. 2024e. *Pesquisa sobre habilidades digitais no Brasil*. Brasília: Anatel. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?8-74Kn1tDR89f1Q7RjX8EYU46IzCFD26Q9Xx5QNDbqbIGuBQv-TrV78dFpuB7IKQqoNrnZCOZ3jtE5kL3VAa5556cOPI5SUdQPc8loc-tKVzQanQNRvcIh1XFEKYys8Yfr.

Brasil. 2024f. *Plano de Transformação Digital - ABIN*. Brasília: MGI. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/planos-de-transformacao-digital/ptds-vigentes/abin-pdx-ptd-26-mar-2024_v2-copia_tarjada.pdf.

Brasil. 2024g. "Plano Brasileiro de IA terá supercomputador e investimento de R$ 2,3 bilhões em quatro anos: IA para o bem de todos." Brasília: MCTI. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/07/plano-brasileiro-de-ia-tera-supercomputador-e-investimento-de-r-23-bilhoes-em-quatro-anos/ia_para_o_bem_de_todos.pdf/view.

Bruneau, Thomas C. 2015. "Intelligence Reform in Brazil: A Long, DrawnOut Process," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 28 (3): 502–19. https://doi.org/10.1080/08850607.2015.1022469.

Cambricoli, Fabiana. 2020. "Nova falha do ministério da saúde expõe dados pessoais de mais de 200 milhões." *O Estado de S. Paulo*, 2 de dezembro. São Paulo, SP. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.estadao.com.br/saude/nova-falha-do-ministerio-da-saude-expoe-dados-pessoais-de-mais-de-200-milhoes/.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

Castells, Manuel. 2009. *Communication power*. Oxford: Oxford University Press.

Castells, Manuel. 2009-2010. *The Information Age: Economy, society, and culture*. 2ª ed. Oxford: Wiley-Blackwell.

Center for Strategic and International Studies (CSIS). 2021. *Maintaining the intelligence edge: reimagining and reinventing intelligence through innovation*. Washington, D.C.: CSIS. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210113_Intelligence_Edge.pdf.

Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.BR). 2024a. "Portal de Dados." São Paulo: NIC.br. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://data.cetic.br/.

Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.BR). 2024b. *Privacidade e proteção de dados pessoais 2023: perspectivas de indivíduos, empresas e organizações públicas no Brasil*. São Paulo: NIC.br. Acesso em 22 de outubro de 2024 . https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20240901120340/privacidade-e-protecao-de-dados-2023.pdf.

Cepik, Marco e Pedro Brancher. 2022. *Digital futures and global power: Southeast Asia and Latin America in comparative perspective*. Porto Alegre: UFRGS.

Cepik, Marco e Pedro Brancher. 2023. "Futuros digitais e poder global: Dinâmicas, desigualdades e governança," In *Soberania Popular na Era Digital*, editado por Aaron Schneider. São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo.

Cepik, Marco. 2005. "Regime político e sistema de inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais," *Dados* 48 (1): 67–113. https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000100004.

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.

CNN BRASIL. 2024. "Caso Siaf: governo estima desvios de R$ 3,5 milhões e 200 tentativas de pagamentos ilegais." *CNN Brasil*, São Paulo, 23 de abril. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.cnnbrasil.com.br/politica/caso-siaf-governo-estima-desvios-de-r-35-milhoes-e-200-tentativas-de-pagamentos-ilegais/.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

Cozendey, Carlos M., Andrezza B. Barbosa e Leandro L. M. Sousa. 2021. "O projeto 'Going Digital' da OCDE: caminhos para a transformação digital no Brasil," *Revista Tempo do Mundo* 25: 155-200. https://doi.org/10.38116/rtm25art7.

Dunn, William N. 2017. *Public policy analysis: an integrated approach*. New York: Routledge.

Espanha. 2019. *Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019*. Madrid: Departamento de Seguridad Nacional. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.dsn.gob.es/es/node/23407.

Fantástico. 2013. "Petrobras foi espionada pelos EUA, apontam documentos da NSA," *Fantástico*, Rio de Janeiro, 8 de setembro de 2013. https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2013/09/petrobras-foi-espionada-pelos-eua-apontam-documentos-da-nsa.html.

G1. 2021. "Site da Biblioteca Nacional é retirado do ar após ataque hacker," *G1*, Rio de Janeiro, 15 de abril de 2021. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/04/15/site-da-biblioteca-nacional-e-retirado-do-ar-apos-ataque-hacker.ghtml.

Gill, Peter. 2012. "Alguns aspectos da reforma da inteligência na América Latina," *Varia História* 28 (47): 101-120. https://doi.org/10.1590/S0104-87752012000100006.

Gonçalves, Joanisval Brito e Rodrigo Bedritichuk. 2024. "Controle parlamentar da inteligência no Brasil: análise e propostas de mudanças na CCAI," *Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal*. Texto para Discussão nº 331. Brasília: Senado Federal. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td331a.

Guterman, Ofer. 2023. "Open Intelligence: A new framework for relations between intelligence organizations and the civilian sphere," *The Institute for the Research of the Methodology of Intelligence*. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.intelligence-research.org.il/userfiles/banners/Ofer_Guterman_Open_intelligence.pdf.

Kollars, Nina. 2023. "Taking Non-State Actors Seriously (No, Seriously)," In *Deter, Disrupt, or Deceive: Assessing Cyber Conflict as an Intelligence Contest*, editado por Robert Chesney e Max Smeets. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

Lakatos, Eva Maria e Marina de Andrade Marconi. 2017. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas.

Lang, Volker. 2021. *Digital fluency: understanding the basics of artificial intelligence, blockchain technology, quantum computing, and their applications for digital transformation*. Berkeley, CA: Apress.

Lima, José Vinícus V., Fernanda Alencar, Cleyton Rodrigues e Wylliams Santos. 2023. "Transformação digital no setor público: resultados preliminares de um estudo terciário," In *Anais estendidos do XIX simpósio brasileiro de sistemas de informação*. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação. https://doi.org/10.5753/sbsi_estendido.2023.229395.

Mercuri, Karen T. e Rodrigo E. de Lima-Lopes. 2020. "Discurso de ódio em mídias sociais como estratégia de persuasão popular," *Trabalhos em Linguística Aplicada* 59 (2): 1216-1238. https://doi.org/10.1590/0103181376099162020072 3.

Mitkiewicz, Fernando. 2024. "Transformação digital: análise da implantação da plataforma Gov.br e da evolução da maturidade da política de governo digital no Brasil," In *Digitalização e tecnologias da informação e comunicação: oportunidades e desafios para o Brasil*, editado por Luis Claudio Kubota. Brasília: IPEA.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). 2018. *Revisão do governo digital do Brasil: rumo à transformação digital do setor público - Principais conclusões*. Brasília: OCDE. https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3627.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). 2020. *Latin American economic outlook 2020: digital transformation for building back better*. [S. l.]: OCDE. https://doi.org/10.1787/e6e-864fb-en.

Pereira, Caroline N. e César N. de Castro. 2022. "Expansão da produção agrícola, novas tecnologias de produção, aumento de produtividade e o desnível tecnológico no meio rural," *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*. Texto para Discussão nº 2765. Brasília: IPEA. https://doi.org/10.38116/td2765.

Plekhanov, Dmitry, Henrik Franke e Torbjørn H. Netland. 2023. "Digital transformation: A review and research agenda," *European Management Journal* 41 (6). https://doi.org/10.1016/j.emj.2022.09.007.

Revista Brasileira de Inteligência
2024 • nº 19 • e2024.19.258
ISSN 2595-4717

Hockenhull, Jim. 2022. "How Open Source Intelligence has shaped the Russia-Ukraine war." Reino Unido, Ministério da Defesa. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.gov.uk/government/speeches/how-open-source-intelligence-has-shaped-the-russia-ukraine-war.

Ribeiro, Manuella M., Javiera F. M. Macaya e Luciana P. B. Lima. 2022. "Transformação digital no governo: tendências e legados da pandemia," *Panorama Setorial da Internet* 14 (4): 1-32.

Secchi, Leonardo. 2013. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.

Śledziewska, Katarzyna e Renata Włoch. 2021. *The economics of digital transformation: the disruption of markets, production, consumption and work*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Smeets, Max W. E. e Herbert Lin. 2018. "A Strategic Assessment of the U.S. Cyber Command Vision," In *Bytes, Bombs, and Spies: The Strategic Dimensions of Offensive Cyber Operations*, editado por Herbert Lin e Amy Zegart. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 81-104.

Special Competitive Studies Project (SCSP). 2024. "Intelligence Innovation: repositioning for future technology competition." Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.scsp.ai/wp-content/uploads/2024/04/Intelligence-Innovation.pdf.

Souza, Carlos Affonso de. 2020. "O que o ataque hacker ao STJ ensina sobre segurança digital," *UOL Tilt*, São Paulo, 6 de novembro de 2020. Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.uol.com.br/tilt/colunas/carlos-affonso-de-souza/2020/11/06/o-que-o-ataque-hacker-ao-stj-ensina-sobre-seguranca-digital.htm.

United States Studies Centre (USSC). 2023. "Submission to the 2024 Independent Intelligence Review." Acesso em 22 de outubro de 2024. https://www.ussc.edu.au/submission-to-the-2024-independent-intelligence-review.

Vial, Gregory. 2019. "Understanding Digital Transformation: A Review and a Research Agenda," *The Journal of Strategic Information Systems* 28 (2): 118-144. https://doi.org/10.1016/j.jsis.2019.01.003.

Zegart, Amy. 2022. *Spies, Lies, and Algorithms: The History and Future of American Intelligence*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

O texto e os títulos desta revista foram compostos
em Roboto Flex (fonte licenciada pelo Google Fonts)

CASA CIVIL

GOVERNO FEDERAL

BRASIL

UNIÃO E RECONSTRUÇÃO