

INTELIGÊNCIA E POLÍTICA EXTERNA: MAPEANDO A COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA DOS EUA

**Intelligence and foreign policy:
Mapping the US Intelligence Community**

BRUNO DO VAL | brdoval@gmail.com | Mestre e Doutorando em Economia Política Internacional pela UFRJ e Especialista em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa pela UFRGS. Bolsista CAPES.

CRISTINA SOREANU PECEQUILO | cspecequilo@unifesp.br | Professora de Relações Internacionais da UNIFESP e dos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas UNESP/UNICAMP/ PUC-SP e de Economia Política Internacional da UFRJ. Pesquisadora do NERINT/ UFRGS e do CNPq.

Recebimento do Artigo Agosto de 2023 **Aceite** Outubro de 2023

Resumo: O objetivo do estudo é analisar o papel da Atividade de Inteligência dos Estados Unidos da América (EUA) na formulação e execução de política externa sob a lógica de disputa de poder interestatal. Para tanto, discutiremos duas de suas funções: a análise de inteligência e a ação encoberta. Entendemos que a análise de inteligência e a ação encoberta exercem funções importantes na formulação e execução da política externa estadunidense. A primeira, oferecendo uma consciência situacional e preditiva do mundo, ou seja, fornecendo os *inputs* necessários à formulação da estratégia de segurança nacional, que inclui, como uma de suas vertentes, a política externa. A segunda, a ação encoberta, sendo estruturada como um meio de intervir secretamente nos assuntos de outras nações na esperança de promover seus próprios interesses, ou seja, os *outputs* do sistema. Concluimos que por meio dos *inputs* e *outputs* fornecidos pela análise de inteligência e ações encobertas, respectivamente, a atividade de inteligência exerce seu potencial de influenciar percepções e modelar o ambiente sob o qual é formulada e executada a política externa dos EUA.

Palavras-chave: Inteligência Estratégica; Política Externa; Estratégia de Segurança Nacional; Análise de Inteligência; Ações Encobertas.

Abstract: The goal of this study is to analyze the role of the Intelligence Activity of the United States of America (USA) in the policy making and execution of foreign policy under the logic of interstate power dispute. To this end, we will discuss two of its functions: intelligence analysis and covert action. We understand that intelligence analysis and covert action play important roles in the formulation and execution of American foreign policy. The first, offering situational and predictive awareness of the world, that is, providing the necessary inputs for the formulation of the national security strategy, which includes, as one of its aspects, foreign policy. The second, covert action, is structured as a means of secretly intervening in the affairs of other nations in the hope of promoting one's own interests, that is, the system's outputs. We conclude that through the inputs and outputs provided by intelligence analysis and covert actions, respectively, intelligence activity exerts its potential to influence perceptions and shape the environment under which U.S. foreign policy is formulated and executed.

Keywords: Intelligence; Foreign policy; National Security Strategy; Intelligence Analysis; Covert Actions.

1. INTRODUÇÃO

O estudo da conexão entre as práticas da Inteligência e a política externa dos Estados, estando aí incluído os Estados Unidos, não é uma tarefa simples à medida que envolve diversas dimensões de complexidade. Dentre elas, encontra-se a própria compreensão de qual é e como se processa esta conexão, de que forma a Inteligência e suas práticas são instrumentais à construção da agenda internacional de um país e o entendimento da projeção de poder além das fronteiras nacionais. Tal conexão e projeção nem sempre são objetos de estudo nas Relações Internacionais e sua subárea de política externa, com foco nas disputas de poder no sistema interestatal. Com isso, tais estudos parecem restritos, muitas vezes, ao campo da segurança e da defesa.

Entretanto, a análise da interligação entre Relações Internacionais/Política Externa-Segurança-Defesa é essencial para a compreensão mais abrangente da ação de um Estado. Nesse sentido, o presente artigo busca avançar no debate presente em reflexões anteriores¹, nas quais pode ser identificado certo protagonismo da Comunidade de Inteligência (CI) dos EUA na dinâmica de poder presente no sistema interestatal e nos processos de formulação de políticas e tomada de decisão norte-americanas. Considerando os EUA, não se pode desconectar o desenvolvimento de uma CI presente e proativa desde a ascensão da *Pax Americana* no pós-Segunda Guerra Mundial e no exercício da hegemonia global desde então. Esta realidade, e a evolução da CI, permanecem variáveis essenciais do exercício da liderança internacional dos EUA até o século XXI.

Em um breve retrospecto, as origens do desenho institucional contemporâneo da CI foram estabelecidas em 1947 com o *National Security Act of 1947*. Esse documento é um marco na construção do sistema institucional norte-americano, associado à ascensão dos EUA como hegemom, como citado, e ao início da Guerra Fria no mesmo ano. O Ato previa um processo *dual* para a criação do ecossistema de política externa, segurança, defesa e estratégia dos EUA a partir daquele momento: primeiro, a adaptação de antigas estruturas à nascente *Pax Americana*, como o Departamento de Estado (DOS) e o Departamento de Defesa (DOD) e, segundo, a criação de novas agências de poder e de projeção, estando aí incluídos o Conselho de Segurança Nacional (NSC) e a CI, como indicado², objeto específico deste texto. Portanto, a CI e suas atividades, diante dessa necessidade de maior engajamento dos EUA no mundo representam um elemento relevante de seu poder nascente e de seus instrumentos de elaboração de políticas e ação.

Cabe ainda mencionar, antes de avançarmos, que, historicamente, a estrutura criada pelo *National Security Act*, em 1947, mostrou-se resiliente, permitindo o estabelecimento de um sistema sólido em diversos campos. No caso, dois marcos podem ser trazidos como períodos de ajuste no ecossistema político-estratégico-securitário dos EUA: o período 1973-2001 devido às pressões do Vietnã que demandavam maior controle civil sobre o *establishment* dos EUA e o período pós-2001, devido aos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001. Para a CI e as dimensões internas e externas de poder dos EUA este é um marco que leva à criação, em 2002, de uma nova agência para promover a integração das estruturas securitárias dos EUA, o *Department of Homeland Security* (DHS), assim como ao estabelecimento do *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (2004) e do *Office of the Director of National Intelligence* (DNI), em 2005³. Ou seja, houve, igualmente, uma evolução da CI e suas atividades.

A relevância da CI ao processo político de formulação e execução de política externa dos EUA está intimamente ligada ao exercício da atividade de inteligência. Os produtos da atividade de inteligência exercem funções importantes, ao fornecer *inputs e outputs* relevantes ao processo político de formulação e execução de política externa. A partir da análise de inteligência e das ações encobertas, os EUA buscariam compreender as condições políticas, econômicas e militares no exterior, onde se pretende influenciar tais condições em benefício próprio e de forma que o papel do governo dos EUA não seja percebido ou reconhecido publicamente. A conexão entre a análise de inteligência e ações encobertas se dá a partir da interconexão entre a concepção de mundo fornecida pela análise e pela execução de ações relacionadas à política externa.

¹ Ver Do Val (2022a, 2022b). Esta é uma versão desenvolvida a partir do resumo expandido apresentado no 9o Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, agradecendo os comentários dos debatedores. A pesquisa que deu origem a este artigo contou com o financiamento da CAPES.

² Outras agências relacionadas, como a *National Security Agency* (NSA), a *Defense Advanced Research Projects* (DARPA), a *National Aeronautics and Space Administration* (NASA), a *United States Agency for International Development* (USAID) e a *United States Information Agency* (USIA), também foram criadas a partir deste período, nos anos 1950/1960. Da mesma forma, a ascensão hegemônica dos EUA levou à criação dos inúmeros Comandos Militares regionais em regiões-chave do interesse americano, como o Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM), Comando Militar do Pacífico (USPACOM), dentre outros. Estes temas não serão abordados neste artigo, mas recomenda-se ver Rosati e Scott (2011) e Pecequillo (2023) para a projeção geopolítica norte-americana.

³ Também podem ser mencionados como impactos na coleta de informações de inteligência e dados de cidadãos americanos, estrangeiros e ações internacionais, o *USA Patriot Act* (2001) e suas reformas subsequentes, mas que não serão aqui abordados devido ao foco do artigo.

Compreendemos as ações encobertas como um meio a partir do qual se busca abrir portas até então fechadas à diplomacia e indesejáveis por meio da guerra (Do Val, 2022a, p. 56).

A análise de inteligência visa prover os formuladores políticos com informações para a tomada de decisão, eliminando ou reduzindo a incerteza. A razão de ser da atividade de Inteligência de Segurança Nacional, segundo a *Executive Order* 12333 de 1981, é fornecer informações oportunas, precisas e perspicazes ao presidente, aos comandantes militares, entre outras autoridades, sobre as atividades, capacidades, planos e intenções de potências, organizações, pessoas estrangeiras e seus agentes. Já o *National Intelligence Council* (NIC) considera o *Global Trends 2040* (2021) um produto da análise de inteligência da Comunidade de Inteligência dos EUA, como uma estrutura analítica fornecida aos formuladores de políticas no início de cada administração, à medida que elaboram uma estratégia de segurança nacional e navegam em um futuro incerto.

No caso da ação encoberta, a conexão se torna mais evidente, já que os objetivos de sua execução devem estar necessariamente relacionados a objetivos identificáveis de política externa. Essa conexão, inclusive, é objeto de verificação por comissões legislativas de controle da atividade de inteligência⁴. No entanto, como se trata de uma atividade oculta, a ação encoberta frequentemente suscita críticas e suspeitas de outros países e organizações internacionais, especialmente quando seus objetivos não são claros ou não são compatíveis com os valores democráticos e com os direitos humanos. Além disso, ações encobertas podem ter consequências imprevisíveis e efeitos colaterais indesejáveis, como o fortalecimento de grupos extremistas, a instabilidade política ou a perda de apoio de aliados.

Consideramos, portanto, que, ao fornecer uma perspectiva crítica sobre a atividade de inteligência, os instrumentos utilizados para influenciar as condições políticas, econômicas e militares no exterior e a capacidade de modelar as percepções relacionadas ao ambiente estratégico do sistema interestatal, contribuimos com o objetivo de analisar o papel da Atividade de Inteligência dos Estados Unidos da América (EUA) na formulação e execução de política externa, sobretudo como a Inteligência dos EUA atua de forma a contribuir com o avanço de seus interesses geopolíticos e manter sua posição como potência mundial desde o pós-Segunda Guerra. Para isso, utilizaram-se do conhecimento e previsão do mundo ao seu redor, fornecido pela Análise de Inteligência, para subsidiar a formulação de políticas e a tomada de decisões sobre a utilização de ações encobertas como meio de conduzir sua política externa, em alternativa à diplomacia e à guerra (Do Val, 2022b, p.104).

Em termos teóricos, o artigo insere-se na agenda de pesquisa da Economia Política Internacional, que trabalha com as dimensões estruturais de poder e de disputa interestatal a partir da perspectiva do poder global (Fiori, 2014). A hipótese do estudo é que a Atividade de Inteligência é uma das dimensões estruturais de poder dos Estados e possui um grande papel na definição das agendas da política externa e da projeção de poder norte-americana.

A discussão é orientada a partir das seguintes perguntas: há evidências históricas para que consideremos a inteligência como elemento essencial à política externa dos EUA? De que forma a análise de inteligência e as ações encobertas participam do processo político de formulação e execução da política externa dos EUA? Qual a vulnerabilidade de países posicionados em uma área de interesse geoestratégico norte-americano diante da dinâmica de disputa de poder entre as potências centrais? De que forma essa dinâmica de disputa entre potência centrais se relaciona com a inteligência e a política externa dos EUA? A metodologia utilizada consiste em uma revisão bibliográfica e documental visando uma análise histórica, qualitativa e descritiva da estrutura de inteligência dos EUA relacionadas à análise de inteligência e às ações encobertas.

Deve-se ainda destacar que este artigo não pretende ser um mapeamento de casos concretos nos quais os EUA fizeram uso das ações e informações da CI para projetar seu poder, promovendo atividades de intervenção ou ingerência em outros Estados. Trata-se, apenas, de um mapeamento da CI norte-americana e de suas modalidades, que se aplica à compreensão desta CI nos EUA, mas que pode também, conceitualmente, ser aplicada a outros Estados.

Diante disso, o estudo possui quatro seções, além dessa introdução e da conclusão. Na primeira, relacionaremos a política externa dos EUA ao Eixo Político-Estratégico de Segurança Nacional. Na segunda seção, apresentaremos a conexão entre inteligência e política externa, seguindo-se na quarta uma discussão sobre a análise de inteligência como *input* a formulação de política externa sob a perspectiva da função de consciência situacional. Fechando o debate, a terceira seção apresenta a conexão entre ações encobertas e política externa, na qual consideramos essa atividade como um *output* de execução de política externa.

⁴ Informações sobre casos concretos de utilização dessa ferramenta de política externa são muitas vezes obtidas, inclusive, a partir do exercício do controle legislativo exercido a partir da década de 1970, resultado da pressão por maior controle civil comentada acima. No caso do controle da atividade de inteligência, a grande mudança ocorre a partir da publicação do relatório final do comitê para *Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, 1975-76* (Church Committee) do *United States Select Committee on Intelligence* (USSENATE). Disponível em: <https://www.intelligence.senate.gov/resources/intelligence-related-commissions>.

2. POLÍTICA EXTERNA E O EIXO POLÍTICO-ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA NACIONAL

Política externa, de forma simples, refere-se à estratégia e ao escopo do envolvimento de determinado Estado fora de suas fronteiras territoriais, assim como aos instrumentos selecionados pelos formuladores políticos e tomadores de decisão para alcançar objetivos determinados. Apesar da referência ao Estado, a política externa é determinada por um governo e executada por órgãos e instituições, que compõem uma burocracia estatal especializada com competência de atuação no exterior. Como indica Hermann (1990), a política externa é,

(...) um programa orientado em torno de objetivos ou problemas por formuladores de política (ou seus representantes) legítimos direcionados a outras entidades fora da jurisdição política dos tomadores de decisão. Em outras palavras, é um programa (plano) elaborado para dar conta de algum problema ou perseguir algum objetivo que demanda ação diante de entidades estrangeiras. O programa, por princípio, especifica as condições e instrumentos da ação governamental (Hermann, 1990, p. tradução do autor).

Dessa forma, a CI é um dos componentes deste processo de formulação de políticas e tomada de decisões que é definido por Rosati e Scott (2011) como complexo e político. No que se refere à estratégia estadunidense e à CI, uma das principais instituições envolvidas no processo é o *National Security Council* (NSC), criado a partir do *National Security Act*, como citado. O NSC tem entre suas atribuições:

(...) aconselhar o Presidente no que diz respeito à *integração das políticas internas, externas e militares relativas à segurança nacional*, de modo a permitir que os serviços militares e os outros departamentos e agências do Governo cooperem mais eficazmente nos assuntos que envolvam a segurança nacional. [...] coordenar, sem assumir autoridade operacional, a resposta do governo dos EUA relacionada às campanhas malignas de influência estrangeira (USODNI, 2020, p. 33, grifo nosso, tradução dos autores).

Assim, o NSC produz documentos fundamentais como a *National Security Strategy* (NSS) desde a sua fundação. Além disso, o NSC faz uso de informações, em parte, produzidas pela CI e demais agências. Ao longo da história, as NSS produzidas pelo NSC são uma das principais, senão a principal, diretriz estratégica do país. A NSS deve ser elaborada tanto de forma classificada como não classificada e estabelecer a estratégia do governo dos EUA, incluindo uma descrição abrangente sobre seus interesses, metas e objetivos no exterior. Todos estes interesses são considerados vitais para a segurança, a política externa, os compromissos mundiais, de forma a evidenciar as capacidades necessárias para a defesa e a segurança nacional. Mas, especificamente, qual é a dinâmica entre CI e política externa?

3. A CONEXÃO ENTRE INTELIGÊNCIA E POLÍTICA EXTERNA

No que diz respeito à execução da atividade de Inteligência, Michael I. Handel (2005, p. 187) destacou três requisitos básicos para o sucesso da Atividade de Inteligência: a disponibilidade de dados brutos suficientes; o nível de precisão da Inteligência produzida pelos analistas; e o nível de distorção ou interferência política no Processo ou Ciclo de Inteligência. Embora tais requisitos estejam invariavelmente ligados, por conveniência analítica, podem ser analisados como elementos independentes. Compreendemos o exercício de pensar cada elemento de forma isolada e abstrata fundamental para identificar a capacidade de cada elemento influenciar no Processo ou Ciclo de Inteligência como um todo. O isolamento de tais elementos, conforme proposto, proporcionou um avanço teórico significativo na sistematização dos dois primeiros requisitos básicos: a disponibilidade de dados, intensificando esforços e investimentos em mecanismos de coleta; e na sistematização no processo de produção de conhecimento, intensificando esforços visando aumentar a qualidade da análise de inteligência.

No que diz respeito ao nível de distorção ou interferência política, no entanto, a sistematização teórica avançou apenas em esforços no sentido de evitar que o produto da análise de inteligência pudesse vir a ser influenciado por percepções políticas pessoais, destacando aspectos como vieses cognitivos – *cognitive bias* –, que afetariam a qualidade do produto da Análise de Inteligência, reforçando o segundo elemento – a sistematização da produção do conhecimento (Cepik; Ambros, 2012; Heuer Jr., 1999; Pherson; Heuer Jr., 2021) ou a necessidade de isolamento do analista da esfera política (Lowenthal, 2020; Handel, 2005). Mesmo identificando uma lacuna existente nos Estudos de Inteligência, que dizem respeito às dimensões políticas, denominada por Handel (2005) de “patologias políticas do processo de inteligência”, percebemos a necessidade de

avançar sobre um aspecto negligenciado pelo autor no que diz respeito à relação entre Inteligência e Política: a capacidade de modelar e influenciar as percepções sobre o ambiente estratégico de forma contínua.

No caso da Inteligência, o potencial de influência e modelagem das percepções sobre o ambiente estratégico é ainda maior do que qualquer outra instituição voltada à produção de conhecimento. Isso se dá pela principal característica que nos permite diferenciar a Atividade de produção de Inteligência das demais: o acesso ao dado negado. Isso significa que a informação que embasa a produção de conhecimento encontra-se necessariamente indisponível a outras instituições, inclusive àquelas que compõem o mesmo governo⁵. De forma que, a obtenção desse dado por meios clandestinos distingue, inclusive, as instituições que têm a Inteligência como atividade-fim de outras instituições que têm a atividade de inteligência como suporte às suas atividades ou assessoramento do processo político, conforme definido no *National Security Act of 1947*. Esse mesmo elemento, referente ao acesso/obtenção do dado negado, serve de argumento para diferenciar a produção de conhecimento pelo analista de Inteligência de qualquer outra forma de produção científica. Já que haveria um esforço crescente de compatibilizar o processo de Análise de Inteligência ao método científico conforme fora ressaltado por Randolph H. Pherson e Richard J. Heuer Jr. (2021) e Stephen Marrin (2011).

Com o objetivo de preencher a lacuna identificada, Handel (2005, p. 188-189) destacaria quatro sentidos distintos em que o termo político pode ser compreendido em relação à Inteligência no exercício de sua atividade: 1-) política como interesse de *maximização de seu poder institucional* frente a outras instituições governamentais; 2-) *política como um processo de negociação* entre as diversas perspectivas distintas, evidenciando um compromisso político aceitável de cada organização, porém indesejável para a inteligência que em um plano ideal deve-se manter neutra diante do processo político; 3-) *política como politização da atividade de Inteligência*, de fora para dentro de forma a distorcer e influenciar o processo de produção do conhecimento pelo analista; 4-) política como *o uso político da análise inteligência*, o que se espera naturalmente de uma instituição que ao ser assessorada pela Inteligência, utiliza o conhecimento produzido na formulação política e tomada de decisão.

Porém, nesse caso, a patologia que o autor pretende destacar é a de uso indevido por um governo para justificar objetivos de governo e não os objetivos de Estado. Como se o Estado não fosse conduzido por uma elite no poder e que governa as instituições burocráticas do Estado a partir de uma perspectiva política. Daí, inclusive, a prerrogativa de nomeação de diretores para o comando das instituições de Inteligência, como o Diretor da CIA e o Diretor de Inteligência Nacional nos EUA (Do Val, 2022a). Espera-se, naturalmente, apesar de contra-intuitivo no que diz respeito às instituições de Estado, que seja observado algum alinhamento político entre o chefe de Estado, de governo e aqueles empossados nas diversas instituições burocráticas. O limite de tal alinhamento entre condução de atividade burocrática especializada e governo deve, mais uma vez em um plano ideal, ser verificado a partir de uma subordinação de sua atuação à Constituição e a outros elementos jurídico-institucionais do Estado, como à lei, a órgãos de controle, etc..

Apesar de elencar tais significados para compreensão das distorções políticas na Atividade de Inteligência, Handel (2005) ignora o processo inverso: o potencial que instituições de Inteligência têm de modelar as percepções e o processo político de dentro para fora, seja oferecendo os *inputs* que subsidiam a formulação de políticas públicas, seja fornecendo a percepção geral sobre o mundo para que os formuladores políticos e tomadores de decisão estabeleçam as prioridades relacionada à atividade de inteligência. A modelagem, nesse caso, pode ser entendida como a compreensão da capacidade de influenciar o processo político sobre o qual irá desempenhar sua atividade. Argumenta-se, inclusive, se não cabe à inteligência, para o melhor desempenho de suas funções, aprimorar a capacidade de influência e persuasão sobre o processo decisório, em busca de maior efetividade e utilidade da atividade de inteligência em relação ao decisor (Rovner, 2020, p. 133).

De todo modo, a potencialidade está relacionada àqueles requisitos básicos mencionados acima, sobretudo em relação à exigência sobre o nível de precisão necessário à produção de conhecimento. Justificando-se, dessa forma, a necessidade de que o processo de produção do conhecimento em inteligência seja identificável e verificável por outros analistas em todas suas etapas. Medidas que visam a rastreabilidade, o compartilhamento entre equipes distintas e, em certa medida, evitariam que o conhecimento produzido seja construído com base em preconcepções, intuições e vieses cognitivos dos analistas que produziram o conhecimento. Tais recomendações aproximam cada vez mais o método de produção de conhecimento em Inteligência ao método de produção do conhecimento científico, de modo que permita a falseabilidade das

⁵ Mesmo dentro da Comunidade de Inteligência dos EUA, apenas algumas instituições que têm entre suas atribuições a coleta de dados e análise de inteligência, como a *Central Intelligence Agency* (CIA) e a *Defense Intelligence Agency* (DIA), são autorizadas desempenhar a coleta utilizando-se de meios clandestinos para tal. Outras, como o *Bureau of Intelligence and Research*, do DOS, o *Office of Intelligence and Analysis*, do *Department of Treasury* (DOT), o *Office Of National Security Intelligence*, do DEA, o *Office of Intelligence and Analysis*, do DHS e o *Office Of Intelligence and Counterintelligence*, do *Department of Energy* (DOE), podem desempenhar a coleta de dados apenas em fontes abertas ou por meios publicamente disponíveis (Do Val, 2022a, p. 41).

hipóteses e possibilite sua corroboração ou refutação. Ainda que assumamos, dessa forma, que a produção da Inteligência é ciência e não uma arte⁶, o ponto sobre o qual pretendemos avançar é justamente o que exige que a produção de conhecimento seja fundamentada em passos rastreáveis. O custo do uso e do não-uso do conhecimento produzido pela Inteligência no assessoramento ao processo decisório está implícito na própria definição de Inteligência e na característica que a distingue das demais instituições de assessoramento, sua clandestinidade.

A lacuna e a negligência abordadas acima evidenciam o desafio da conexão entre Inteligência e Política Externa pois, geralmente, quando não ignorados, são trabalhados de forma superficial, e, na maioria das vezes, como um vício a ser superado. Nesse sentido, a conexão negativa entre análise de inteligência e o ambiente político geralmente propõem questões normativas em direção ao insulamento do analista. Buscando, assim, a neutralidade do analista em relação ao formulador político ou ao tomador de decisão (Person; Heuer Jr., 2021; Johnson, 2003; Lowenthal, 2020).

No que diz respeito às ações encobertas, as abordagens geralmente tratam de questões éticas relacionadas à adequação de tal atuação, de sua eficácia, do seu uso, porém, como questões episódicas e esporádicas relacionadas a períodos distantes e a graves ameaças que justificariam sua execução por parte do governo dos EUA⁷ (Lowenthal, 2020; Daugherty, 2004; Berkowitz; Goodman, 1998; Cormac; Aldrich, 2018). Porém, em nossa compreensão, a Inteligência, tanto como instituição quanto como produto, é fruto de um processo no qual se interage diretamente com a política de poder e que dela faz parte.

Política, nesse caso, é compreendida como o processo de formulação, distribuição e exercício de poder que, por sua vez, é definido como a obtenção de resultados pretendidos em processos que envolvem outras pessoas. Independe, porém, se o poder é exercido por uma ação direta ou indireta. O que se espera é a capacidade de obter resultados desejados. Influenciar o processo decisório visando a obtenção, a partir dessa influência, de resultados pretendidos é, portanto, poder político (Lasswell; Kaplan, 1952; Lasswell; Lerner, 1967). É nesse sentido que compreendemos o potencial da Inteligência operar tanto via influência no processo decisório e formulação política – de forma indireta – quanto executando diretamente ações para obter resultados pretendidos pelo formulador político e tomador de decisão – de forma direta. No entanto, para compreensão de suas capacidades, é necessário apresentar uma definição sobre o que entendemos, ou melhor, o que a legislação dos EUA entende por Atividade de Inteligência e de que forma ela participa do processo político.

A *Executive Order* 12333 informa que atividade de inteligência refere-se a toda inteligência produzida, independentemente de sua fonte ou origem, incluindo informações coletadas dentro ou fora dos Estados Unidos, seja por meios clandestinos ou abertamente disponíveis com a finalidade de prover informações oportunas, precisas e perspicazes sobre as atividades, capacidades, planos e intenções de potências estrangeiras, organizações e seus agentes, que sejam essenciais para a segurança nacional dos EUA (USODNI, 2020, p. 718).

No que diz respeito ao termo *Intelligence*, abrange tanto a *foreign intelligence* quanto a *counterintelligence*. *Foreign intelligence*, referindo-se às informações relacionadas às capacidades, intenções e atividades dos governos estrangeiros, seus elementos, organizações estrangeiras, pessoas estrangeiras e terroristas internacionais. Já o termo *Counterintelligence* engloba todas as informações coletadas e atividades realizadas para identificar, enganar, explorar, interromper ou proteger contra a espionagem, outras atividades de inteligência, incluindo ações de sabotagem ou assassinatos realizados por ou em nome de potências, organizações ou pessoas estrangeiras, seus agentes, ou organizações terroristas internacionais e suas atividades.

Apesar de se tratar de uma definição legal e abrangente, ela reforça o aspecto tratado acima relacionado à capacidade de obtenção de informações por meio de fontes abertas ou não, quando deverão ser coletadas por meios clandestinos – isto é, secretos. Assim como o escopo de atividades que envolvem a contrainteligência, como atividades para impedir a ação de outras atividades de inteligência, entre elas a sabotagem, o assassinato, a espionagem e o engano, que ao identificar como meio de exercício da inteligência adversária pode ser compreendida como algo a se esperar de sua própria inteligência.

No que diz respeito aos fatores que orientam a Atividade de Inteligência, de uma forma geral e amplamente referida pela literatura e documentos oficiais, seu principal objetivo é “prover os formuladores políticos de informações para a tomada de decisão” (Johnson, 2010; Lowenthal, 2020), assim como “eliminar ou reduzir a incerteza dos tomadores de decisão” (Clapper, 1995 p. 3). Dessa forma, quanto mais efetiva, compreensível e tempestiva for a informação, maiores as possibilidades que a inteligência conduza os formuladores políticos e dirigentes à melhores decisões (Do Val, 2022a). Uma definição interessante de inteligência trazida por Loch Johnson (2010, p. 5) teria sido retirada de um documento oficial

⁶ Um resumo sobre o debate sobre a inteligência ser uma arte ou uma ciência pode ser encontrado em Stephen Marrin (2011).

⁷ Duas correntes prevalecem em relação a essa temática: idealistas e pragmáticos. Os idealistas argumentam que uma ação encoberta de um país nos assuntos internos de outro viola as normas de comportamento internacional e amplamente aceitas. Os pragmáticos, por sua vez, compreendem o argumento dos idealistas, mas sustentam que os interesses próprios do Estado ocasionalmente justificam o uso de ações encobertas em determinadas situações, tornando-as não apenas necessárias, mas legítimas (Lowenthal, 2020, p. 240).

de 1991, tido por alguns analistas como um momento de unipolaridade norte-americana no pós-Guerra Fria (Pecequillo, 2011). Nesse documento, a CIA teria definido a Inteligência como o “conhecimento e a previsão do mundo ao nosso redor - o prelúdio para a decisão e ação presidencial”. Definição não usual e que, em nosso entendimento evidenciaria o potencial de influência no processo político de formulação de política externa ao se colocar como uma espécie de “consciência situacional”. Nesse mesmo sentido, a *National Intelligence Strategy* (NIS) (2019) se propôs a:

(...) oferecer respostas às prioridades da segurança nacional [...] nós avançaremos nossa segurança nacional, força econômica e superioridade tecnológica, oferecendo soluções diferenciadas e oportunas, percepções claras, objetivas e independentes; nós alcançamos acesso inigualável às informações protegidas e, com isso, excelente *compreensão das intenções e capacidades* de nossos adversários; nós manteremos *consciência global* para fornecer alertas estratégicos; e nós alavancamos o que os outros fazem bem, agregando valor único para a Nação (grifo nosso, tradução dos autores).

O texto da NIS 2019, portanto, corrobora nosso entendimento de que a Inteligência tem como finalidade oferecer uma espécie de consciência situacional diante de um ambiente externo repleto de incertezas e atores adversos, visando dar segurança a tomada de decisão e a formulação de políticas externas relacionadas à segurança nacional. A responsabilidade assumida pelo documento da CIA e delegada pela NIS evidencia o potencial de influenciar os ambientes internos e externos, principalmente por suas análises encontrarem respaldo em dados indisponíveis aos demais órgão de produção de conhecimento.

4. ANÁLISE DE INTELIGÊNCIA: OS INPUTS DO PROCESSO DE POLÍTICA EXTERNA

Como vimos acima, a finalidade geral da atividade de inteligência ao assessorar o tomador de decisão e formulador político é exercida a partir da interação representada normalmente por meio do Ciclo de Inteligência. Trata-se de uma representação do processo que envolve a requisição da informação/inteligência pela autoridade; a coleta da informação/dado requisitado por meios abertos ou clandestinos; o processamento do dado bruto e sua conversão em informação; a análise de inteligência e produção de conhecimento; a disseminação da inteligência para a autoridade que fez a requisição; e avaliação da inteligência recebida para nova requisição (Lowenthal, 2020, p. 67; Cepik, 2023, p. 65).

A partir do ciclo de inteligência, identificamos um processo a partir do qual a atividade de inteligência é iniciada pela autoridade por meio de uma requisição. Apenas após a requisição da autoridade o ciclo tem início. Porém, trata-se de uma simplificação da realidade. O ciclo de inteligência surge como modelo abstrato com pouca conexão com a realidade, já que o exercício da atividade é repleto de idas e vindas, constantes interrupções e reorientações. Mesmo assim, a dinâmica sintetizada pelo ciclo de inteligência é útil, na medida em que nos permite uma compreensão da interação entre analistas e operadores da inteligência e seus clientes.

Conforme vimos acima, a *National Security Strategy* é um documento elaborado pelos componentes do eixo político-estratégico estabelecido pelo *National Security Act*, que define periodicamente os objetivos do governo no que diz respeito à política interna e externa e suas inter-relações. No entanto, a elaboração da NSS deve levar em consideração o cenário apresentado pela CI, que, ao exercer sua função de consciência situacional do governo dos EUA, agora de forma efetiva, modela as percepções sobre o ambiente político-estratégico de acordo com sua própria compreensão.

Dentro da Comunidade de Inteligência dos EUA, a *Central Intelligence Agency* (CIA) é a agência do governo dos EUA que tem como função fornecer inteligência sobre o exterior ao presidente dos EUA, ao Conselho de Segurança Nacional e a outros formuladores de políticas públicas. Essa função visa subsidiar a tomada de decisões relacionadas à segurança nacional, ou seja, relacionadas ao processo de formulação e tomada de decisão em política externa. Para isso, a CIA tem entre suas competências coletar, “inclusive por meios clandestinos”; analisar, produzir e divulgar inteligência e contrainteligência estrangeiras; conduzir atividades de contrainteligência; conduzir operações e ações encobertas – sendo essa última uma competência exclusiva da CIA; e interagir com instituições de inteligência estrangeira (USODNI, 2020, p. 795).

A CIA, portanto, é uma agência do governo dos EUA, que tem a inteligência como atividade fim e a clandestinidade como meio para o desempenho de suas atividades. A influência da CIA no processo político irá depender, de certa forma, da confiança do formulador político e do tomador de decisão no assessoramento prestado. Entretanto, ainda que a CIA não ocupe posições relevantes de poder no processo decisório, o caráter secreto de sua informação e a competência de operar no exterior a partir da *Human Intelligence* (HUMINT), tendem a não ser ignorados.

Conforme pode ser observado no rol de competências apresentado, a CIA opera de forma permanente e clandestina no exterior estabelecendo contatos com instituições de inteligência estrangeira, tanto sob a lógica da Inteligência quanto da Contra-inteligência. O potencial de influência no processo decisório é, portanto, inerente ao desempenho de suas funções, quando não se trata do objeto de suas ações. Tais características evidenciam a capacidade de influenciar o processo de formulação de política externa. O caráter sensível de seu assessoramento pode ser visto como elemento capaz de redirecionar ou manter determinada agenda em política externa, principalmente quando consideramos que organizações burocráticas colocam a própria sobrevivência como prioridade ao visar seu próprio fortalecimento e maior influência no processo decisório (Handel, 2005; Hermann, 1990; Hudson, 2012).

A possibilidade de modelagem das percepções e influência na formulação de política externa torna-se evidente quando consideramos o *National Intelligence Council* (NIC): órgão compete apresentar o julgamento estabelecido por toda a Comunidade de Inteligência a respeito dos grandes temas que afetam a segurança nacional. Entre os meios que dispõe para exercer tal competência, encontram-se alguns dos produtos mais relevantes, que resultam da análise produzida pela CI e são sintetizados pelo NIC: o *Global Trends*; *Annual Threat Assessment*; e *National Intelligence Estimates*. Todos definidos como produto do julgamento estabelecido pela Comunidade de Inteligência de Segurança Nacional dos EUA sobre determinado tema, já que inclui análises dos elementos que a compõem.

Os membros do NIC servem em tempo integral como consultores-sênior do governo dos EUA em assuntos de inteligência. No exercício de suas atribuições, representam a CI dos EUA perante autoridades e órgãos governamentais. Em 2011, além de seu corpo diretivo, o NIC era composto por um diretor de grupos de cenários estratégicos futuros e outros quatorze *National Intelligence Officers* (NIO) eram distribuídos por áreas temáticas. Entre elas: ameaças transnacionais; armas de destruição em massa e proliferação; assuntos cibernéticos; assuntos econômicos; assuntos militares; ciência e tecnologia. Assim como, por recorte geográficos: África, Leste da Ásia; Europa; Oriente Próximo; Coreia do Norte; Rússia e Eurásia; Sul da Ásia; e Hemisfério Ocidental (Do Val, 2022a, p. 75).

nenhuma nomeação para o NIC requer o consentimento do Senado, ficando livre de todo e qualquer controle prévio sobre as indicações, como os requeridos ao *Director of National Intelligence* (DNI) e ao *Director of Central Intelligence Agency* (DCIA). Entre o escopo de sua atuação, ao NIC compete instruir o DNI no desempenho de sua função de chefe da comunidade de inteligência e em sua função de assessoramento ao NSC em assuntos de Inteligência Nacional. Nos últimos 15 anos, observou-se uma tendência a incluir mais NIO com experiência em funções não governamentais, oriundos de *think-tanks*, universidades, assim como embaixadores e líderes militares aposentados (Do Val, 2022a, p. 75). A origem dos NIO e, conseqüentemente, a diversidade em sua composição reforçam o argumento sobre a existência de conflitos de interesse pelo controle do governo e, sobretudo, do caráter altamente político que envolve o processo de formulação de política externa, ressaltado por Rosati e Scott (2011, p. 6). É esta diversidade institucional e política do NIC, evidenciada a partir da interação (porta giratória) entre diversas burocracias do governo, empresas e academia, que define os interesses nacionais ao apresentar o julgamento da CI dos EUA sobre as tendências futuras e a identificação de ameaças à segurança nacional dos EUA.

O *Global Trends* é um documento elaborado a cada quatro anos em que fica evidente a função de consciência situacional da CI dos EUA. Elaborado periodicamente desde 1997 pelo Grupo de Futuros Estratégicos, o documento tem como objetivo apresentar cenários futuros que poderão ser enfrentados pelo governo e pelos cidadãos norte-americanos nos próximos 20 anos. Sua pretensão de modelar as percepções sobre o ambiente estratégico para formulação e execução da política externa pode ser extraída do próprio documento. Em sua versão mais recente, publicada em março de 2021, o *Global Trends 2040: a more contested world* se propõe a:

(...) fornecer estrutura analítica para os formuladores políticos no início de cada administração, à medida que elaboram a *National Security Strategy* e navegam em um futuro incerto. O objetivo não é fornecer uma previsão específica do mundo em 2040; em vez disso, nossa intenção é auxiliar os formuladores de políticas e os cidadãos a ver o que pode estar além do horizonte e a se preparar para uma série de futuros possíveis (USODNI, 2021, tradução dos autores).

Outro documento produzido pelo NIC e que reflete o julgamento da CI dos EUA, o *Annual Threat Assessment of the U.S Intelligence Community*, cumpre a função de modelagem das percepções sobre ameaças ao ambiente estratégico diretamente relacionadas à formulação e execução da política externa dos EUA. Nesse sentido em sua versão mais atual, publicada em fevereiro de 2023, o documento:

(...) reflete as *percepções coletivas da Comunidade de Inteligência* [...] que os formuladores políticos, militares, servidores da justiça e da aplicação da lei necessitam para proteger vidas e os interesses dos EUA em qualquer lugar do mundo. Esta avaliação se concentra nas ameaças mais sérias e diretas aos EUA durante

o próximo ano [...]. Todas exigem uma resposta robusta de Inteligência, incluídas aquelas com foco de curto prazo, mas que podem evitar maiores ameaças futuras (USODNI, 2023, tradução dos autores).

As versões mais recentes de ambos os documentos, *Global Trends 2040: a more contested world* (2021) e *Annual Threat Assessment of the U.S Intelligence Community* (2023), apresentam convergências significativas com a mais atual *National Security Strategy* (2022), corroborando nossa hipótese de influência sobre a formulação de política externa, já que a NSS é o principal documento sobre o assunto. Todos os três documentos apresentam ameaças relacionadas ao sistema internacional, representadas principalmente por ameaças estatais – no qual se destacam China e Rússia.

No que diz respeito ao *Global Trends* (2021) e à NSS (2022), ambos apresentam um mundo propenso ao conflito e à competição interestatal, no qual a rivalidade entre os EUA e a China provavelmente definirá o ambiente geopolítico. Ambiente no qual os Estados buscarão alavancar suas fontes de poder com o objetivo de exercer maior influência em regiões específicas. Neste sistema internacional mais propenso ao conflito, os Estados tenderão a incluir um conjunto mais amplo de fontes e recursos de poder, a partir da expansão do poder tecnológico, em rede e sobre a informação em complemento ao poder militar, econômico e cultural mais tradicional.

Essas dinâmicas de poder provavelmente produzirão um ambiente geopolítico mais volátil e conflituoso, remodelarão o multilateralismo e ampliarão a lacuna entre os desafios transnacionais e os arranjos cooperativos para enfrentá-los. Segundo o *Global Trends* (2021), é provável que a intensidade da competição por influência global alcance os níveis mais elevados desde a Guerra Fria. Os Estados enfrentarão uma combinação de armas convencionais e estratégias altamente destrutivas e precisas, atividades cibernéticas visando infraestrutura civil e militar e um ambiente confuso de desinformação.

Diante disso, ideias e narrativas convincentes podem moldar as atitudes e prioridades de outros atores no sistema internacional, seja por meio da diplomacia pública, do uso da mídia ou por meio de operações de influência mais encobertas. As tecnologias da informação darão aos governos e outros atores habilidades sem precedentes para alcançar diretamente o público estrangeiro e as elites para influenciar opiniões e políticas.

De acordo com o *Global Trends* (2021), nesse ambiente competitivo, potências regionais, como o Brasil, provavelmente “buscarão aproveitar novas oportunidades e assumir papéis antes ocupados por uma grande potência para reforçar a estabilidade regional ou ganhar influência”. Assim, “podem buscar construir suas próprias coalizões ou fortalecer blocos regionais para projetar influência”.

No que diz respeito à América Latina, o ambiente apresentado tanto pelo *Global Trends* (2021), pelo *Annual Threat Assessment* (2023) e os desafios apresentados pela *National Security Strategy* (2022) reforça a vulnerabilidade da região diante da intenção da China e da Rússia de ganharem influência na região. A principal ameaça, no entanto, reside na capacidade de promover seus próprios interesses e tentar minar os interesses dos Estados Unidos e de seus aliados, utilizando-se, para isso, de influência maligna (*sic*), cibernéticas e de inteligência como formas de alavancar seus interesses.

Diante dos cenários apresentados nos documentos produzidos pelo NIC e pelo eixo político-estratégico da segurança nacional, a contenção da constante busca de obtenção de influência pela China e pela Rússia, em menor medida, representa um movimento que pode alcançar os níveis mais elevados desde a Guerra Fria. Como as ações encobertas e as operações de influência encontram-se diretamente citadas nos documentos estratégicos elaborados pela CI dos EUA, resta-nos, portanto, evidenciar os métodos secretos disponíveis para cumprir com tais objetivos e sua conexão com a execução de política externa.

5. AÇÕES ENCOBERTAS: O *OUTPUT* DA POLÍTICA EXTERNA

Apesar de as ações encobertas⁸ não representarem todo o escopo de atuação da Inteligência de Segurança Nacional dos EUA, elas figuram como um importante meio de política externa e projeção de poder no exterior. Ironicamente, as ações encobertas são definidas na lei que estrutura o aparato de segurança nacional dos EUA – o *National Security Act of 1947* – como uma atividade ou atividades do Governo dos EUA para *influenciar as condições políticas, econômicas ou militares no exterior, onde se pretende que o papel do governo dos EUA não seja aparente ou reconhecido publicamente*. Apesar de se tratar de um dos produtos de inteligência (Do Val, 2022a), essa atividade diferencia-se das principais atribuições da Inteligência

⁸ Utilizamos o termo ação encoberta como tradução direta do termo *covert action*. Trata-se de uma das disciplinas da inteligência de competência da Agência Central de Inteligência dos EUA. Muitas vezes os textos tratam essa atividade como sinônimo de *clandestine activities*. Apesar da clandestinidade ser aspecto comum de ambas, trata-se de outro tipo de operação de competência das forças militares sob comando do DOD. Maiores considerações sobre as particularidades de cada uma estão presentes em De Vine (2018).

por não incluírem, necessariamente, atividades cujo objetivo principal é a produção de Inteligência –coleta, análise e difusão de conhecimentos–, atividades de Contraineligência, assim como atividades diplomáticas e operações militares tradicionais. Ademais, também se diferencia das atividades tradicionais de aplicação da lei (USODNI, 2013, p. 72).

A própria definição de ações encobertas nos permite compreender essa atividade como uma forma de interferência externa⁹. Nossa compreensão é reforçada pela afirmação de Loch K. Johnson (2010, p. 6), que considera as ações encobertas como um meio a partir do qual os EUA procuram intervir secretamente nos assuntos de outras nações para promover seus próprios interesses de segurança. Consideramos que uma forma de justificá-la perante o mundo visando diminuir a polêmica sobre essas ações é relacioná-la à temática da segurança nacional (Do Val, 2022a). Operações encobertas, porém, caso fossem levadas adiante por outras pessoas ou instituições e em diferentes circunstâncias seriam indiscutivelmente criminosas (Berkowitz; Goodman, 1998, p. 38). O fato de não serem consideradas um ato de guerra é consequência direta da ausência de regulamentação internacional, que carece de uma convenção sobre inteligência/espionagem como aquelas que regulam os outros meios de condução de política externa como a diplomacia e a guerra.

A ação encoberta é, portanto, uma ferramenta de ação política no exterior, a partir da qual se busca obter vantagens políticas e, principalmente, geopolíticas. Alguns especialistas, no entanto, se opunham à denominação ‘ação encoberta’, argumentando que a palavra ‘encoberta’ enfatiza um aspecto de secretismo relacionado à política. Os britânicos, por exemplo, nomeavam as ações desse tipo como Ação Política Especial (SPA – do acrônimo em inglês). É importante ressaltar essa distinção pois, mesmo que tais ações sejam realizadas de forma secreta, elas são realizadas porque os formuladores políticos – no caso dos EUA, o Presidente assessorado pelos seus conselheiros de segurança nacional – determinaram que ela seria a melhor forma para atingir os objetivos pretendidos em política externa. A simples disposição do legislador em fornecer uma estrutura legal e material ao Executivo para realização de uma ação encoberta indica algum acordo entre eles sobre a propriedade e intenção de sua utilização (Lowenthal, 2020, p. 229). Nesse mesmo sentido, argumenta Hank Prunckun (2019, p. 24) ao considerar altamente improvável que uma agência de inteligência com controle e supervisão legislativa possa iniciar uma ação encoberta sem alguma forma de aprovação. Segundo o autor, a noção de uma unidade de inteligência realizando operações secretas como bem entende trata-se de pura ficção. Trata-se de uma opção atual, que pode ser reforçada pela destinação de vultuosos recursos orçamentários, como pode ser observado ao analisar o documento enviado pelo *Director of National Intelligence* (DNI) ao congresso dos EUA, para justificar o orçamento requerido para o ano de 2013.

O *Congressional Budget Justification* (FY 2013) trouxe um resumo das destinações orçamentárias para os Programas de Inteligência Nacional, do qual excluem-se os Programa de Inteligência Militar¹⁰. Apesar de ser um documento classificado, sendo desclassificadas apenas o montante total destinados a cada programa, o *National Intelligence Program Summary* anexo à justificativa orçamentária para o ano fiscal de 2013 destinou um montante total de US\$2.559.408.000,00 para ações encobertas. Para efeitos de comparação, o orçamento destinado à CIA, agência que conta com competência exclusiva para conduzir ações encobertas¹¹, foi de US\$14.710.025,00. Ou seja, cerca de 18%, mais de 2 bilhões de dólares foram dedicados a ações que visam influenciar as condições econômicas, políticas e militares no exterior de forma clandestina. Considerando a influência como um exercício de poder, a ação encoberta pode naturalmente ser considerada como uma ação voltada para exercício do poder no exterior e que pretende ocultar o seu patrocinador, o governo dos EUA.

Porém, não se trata de uma particularidade do Governo Obama (2009-2017). Richard Nixon, que governou no período entre 1969 e 1974, já havia reconhecido que a utilidade das ações encobertas como *output* de política externa e de exercício de poder. Segundo Nixon, a assistência econômica ou militar explícita às vezes seria suficiente para atingir seus objetivos, mas somente uma intervenção militar direta poderia impor esses objetivos a outras nações. Entre esses dois extremos, contudo,

⁹ Apesar de a Política Nacional de Inteligência (PNI) definir Interferência Externa como “a atuação deliberada de governos, grupos de interesse, pessoas físicas ou jurídicas que possam influenciar os rumos políticos do país com o objetivo de favorecer interesses estrangeiros em detrimento dos nacionais” (Brasil, 2016) e identificá-la como uma das principais ameaças a integridade da sociedade, do Estado e sua segurança nacional, a adequação do termo foi problematizada por Cardoso (2017, p. 112). No mesmo sentido da PNI, no entanto, a Lei de Segurança Nacional australiana, optou por diferenciar “interferência externa” das chamadas ações de “influência externa”, que são as tentativas de todos os governos, incluindo o australiano, para influenciarem discussões em temas importantes, quando realizadas de forma aberta e transparente. Interferência externa, em contraste, “são atividades que envolveriam coerção, fraude ou clandestinidade, realizadas por ou em favor de um ator externo, contrárias à soberania, aos valores e aos interesses nacionais do país” (Australia, 2018, p. 37).

¹⁰ Enquanto o *National Intelligence Program* (NIP) inclui programas, projetos e atividades da comunidade de inteligência, o *Military Intelligence Program* (MIP) é dedicado às atividades de inteligência conduzidas pelos departamentos militares.

¹¹ Embora a ação encoberta esteja mais associada à CIA, algumas interpretações entendem que o presidente pode autorizar outros departamentos, agências ou entidades do governo dos EUA a conduzir ações encobertas. A determinação presidencial deve especificar que cada departamento, agência ou órgão autorizado a “financiar” ou “participar” de tal ações estará sujeito às políticas, regulamentos e coordenação daquela Agência (De Vine, 2018, p. 4-5).

existiria uma vasta área onde os EUA deveriam ser capazes de realizar ações secretas pois, sem elas, não seriam capazes de proteger interesses importantes do país (Daugherty, 2004, p. 9). Essa consideração de Nixon se assemelha ao argumento presente no *Global Trends* (2021), segundo o qual os Estados buscariam evitar o uso cinético do poder militar em detrimento de outros meios para alcançar efeitos estratégicos, evitando os custos políticos, econômicos e humanos da violência direta e declaração de hostilidades.

O valor da ação encoberta para um presidente se deve à possibilidade de ela operar como uma espécie de chave que visa a abertura de portas até então fechadas à diplomacia e indesejáveis a partir da guerra convencional (Do Val, 2021, p. 21). Constitui-se, dessa forma, em “terceira via”, “opção silenciosa”, meio-termo entre medidas abertas de política externa – como a diplomacia, incentivos comerciais, sanções, ajuda externa – e o uso de força militar (Do Val, 2021, p. 56). Como cunhou William J. Daugherty (2004, p. 20), é uma opção “menos barulhenta e intrusiva do que o uso aberto da força”. Ações encobertas promovem maior flexibilidade política, sendo um passo extraordinário, posicionado entre o estado de paz e o estado de guerra (Lowenthal, 2020, p. 231).

Em relação aos tipos de operações realizadas em programas de ações encobertas, encontramos uma clara conexão com a temática da guerra híbrida, muito em voga atualmente. Há uma literatura em rápida proliferação sobre a zona cinzenta das guerras híbridas e guerras não-lineares, muitas vezes destacando a sua utilidade em uma situação de guerra declarada. Entretanto, os elementos normalmente relacionados à guerra híbrida são similares aos elementos presentes nas ações encobertas. Conforme argumentamos, a diferença principal estaria relacionada, apenas, à guerra e à não-guerra, sendo as ações encobertas de influência política, econômica e militar aplicadas de forma oculta, principalmente em situação de não-guerra ou guerra não declarada (Do Val, 2022a, p. 60).

Há uma ampla gama de elementos geralmente referenciados na literatura como tipos de operações encobertas. O esforço de catalogar os métodos utilizados para interferir no alvo apresenta benefícios mais teóricos do que práticos, já que os tipos ou métodos utilizados geralmente contém componentes comuns uns aos outros. Entre os tipos de ações encobertas, podemos citar: propaganda ou operações psicológicas; ações políticas e de cooptação de lideranças políticas, empresariais, civis e militares; desinformação; sabotagem; golpes; e operações paramilitares (Daugherty, 2007, p. 281; Lowenthal, 2020, p. 235).

Conforme trabalhado anteriormente (Do Val, 2022, p. 62), a utilização da ação encoberta como tática de contenção remonta à própria institucionalização do eixo Político-Estratégico de Segurança Nacional, conforme pode ser extraído da *National Security Council Directive – NSC 5412*. O documento, abaixo transcrito, que consta sem data nas comunicações do presidente Eisenhower, entre os anos de 1947 e 1950, definiu os objetivos dos EUA a partir da utilização dessa ferramenta de política externa da seguinte forma:

As ações encobertas devem ser desenvolvidas para criar perturbações e explorar questões problemáticas para o comunismo internacional, prejudicar as relações entre a URSS e a China comunista e entre eles e seus satélites, complicar o controle dentro da URSS, a China comunista e seus satélites e retardar o crescimento do potencial militar e econômico do bloco soviético; Desacreditar o prestígio e a ideologia do comunismo internacional e reduzir a força de seus partidos e outros elementos; Combater qualquer ameaça de um partido ou indivíduos que respondam direta ou indiretamente ao controle comunista para alcançar o poder dominante em um país do mundo livre; Reduzir o controle comunista internacional sobre qualquer área do mundo; Fortalecer a orientação para os Estados Unidos dos povos e nações do mundo livre, acentuar, sempre que possível, a identidade de interesse entre esses povos e nações e os Estados Unidos, bem como favorecer, quando apropriado, aqueles grupos que genuinamente defendem ou acreditam no avanço de tais interesses mútuos e aumentar a capacidade e a vontade de tais povos e nações de resistir ao comunismo internacional [...] “operações encobertas” devem ser entendidas como todas as atividades conduzidas de acordo com esta diretriz que são planejadas e executadas de modo que qualquer responsabilidade do governo dos EUA por elas não seja evidente para pessoas não autorizadas e que, se descoberto, o governo dos EUA pode plausivelmente se isentar de qualquer responsabilidade por elas. Especificamente, tais operações devem incluir quaisquer atividades secretas relacionadas a: propaganda; ação política; guerra econômica; ação direta preventiva, incluindo sabotagem, anti-sabotagem, demolição; medidas de fuga, evasão e evacuação; subversão contra Estados ou grupos hostis, incluindo assistência a movimentos de resistência clandestinos, guerrilhas e grupos de libertação de refugiados; apoio a elementos nacionais e anticomunistas em países ameaçados do mundo livre; planos e operações de fraude; e todas as atividades compatíveis com esta diretriz necessárias para cumprir o anterior. Tais operações não devem incluir: conflito armado por forças militares reconhecidas, espionagem e contraespionagem, nem cobertura e dissimulação para operações militares (USNSC, NSC 5412, tradução dos autores).

Podemos inferir, a partir da leitura da NSC 5412, que muito do que se discute nos documentos estratégicos atuais sobre novos meios de conduzir a guerra já vinham sendo implementados e conduzidos desde a institucionalização do eixo político-estratégico da Segurança Nacional, com objetivos de colapsar seu inimigo declarado, a URSS, assim como evitar uma possível coalizão da China comunista junta à União Soviética. Nesse sentido, a diferença entre o cenário apresentado pelo *Global Trends* (2021) e pelo *Annual Threat Assessment* (2023) residiria apenas no potencial uso de novas tecnologias, com destaque para a inteligência cibernética – *cyber intelligence*, para cumprir com os mesmos objetivos: influenciar o mundo a partir de meio secretos, assim como conter a influência de seus rivais.

A conexão entre a ação encoberta e a política externa fica ainda mais evidente quando se observa o processo de autorização dessa atividade. A ação encoberta deve ser precedida pelo envio de um *presidential finding*, mais formalmente conhecido como Memorando de Notificação (MON), uma determinação presidencial exigida por estatuto que deve ser entregue a certos comitês permanentes ao Congresso. O MON deve apresentar a justificativa de que a ação encoberta é meio eficaz e necessário para apoiar objetivos identificáveis de política externa dos EUA e importante para a segurança nacional (Chomeau, 1988, p. 411). Somente após essa comunicação é possível a execução de operações e ações encobertas pela CIA (USS Code, 2014, p. 506).

A utilização da ação encoberta, portanto, não é uma realidade do período da Guerra Fria. Toda legislação pertinente continua em vigor. Como vimos, há destinação orçamentária específica para condução de operações encobertas. Inclusive, os mecanismos de fiscalização, como o Comitê de Inteligência do Senado dos Estados Unidos, continuam em atividade. Em documento recente, o Comitê de controle da Atividade de Inteligência do Senado dos EUA emitiu relatório sobre suas atividades, afirmando que “o Comitê procura garantir que os programas de ação encoberta sejam consistentes com os objetivos da política externa dos Estados Unidos e sejam conduzidos de acordo com todas as leis aplicáveis aos EUA” (USSENATE, 2015, p. 17).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar o papel da Atividade de Inteligência dos Estados Unidos da América (EUA) na formulação e execução de política externa sob a lógica de disputa de poder interestatal. A temática foi abordada de forma crítica a partir de uma perspectiva sobre o tema. Para tanto, discutimos dois de seus produtos: a análise de inteligência e a ação encoberta.

Conclui-se que a análise de inteligência e a ação encoberta exercem funções importantes na formulação e execução da política externa estadunidense. A primeira, oferecendo uma capacidade singular de modelar as percepções do cidadão e sobretudo do formulador político a respeito do ambiente estratégico atual e futuro, oferecendo uma consciência situacional e preditiva. Fornecendo, assim, os *inputs* necessários à formulação da estratégia de segurança nacional, que inclui, como uma de suas vertentes, a política externa. A segunda, a ação encoberta, sendo estruturada em uma lógica de influência econômica, política e militar no exterior de forma que não seja atribuível ao governo dos EUA. Porém, de forma objetiva, opera como mais um dos meios de intervir secretamente nos assuntos de outras nações na esperança de que, a partir dela, os EUA promovam seus próprios interesses (sendo estas representadas como os *outputs* do sistema).

No caso dos EUA, reconhecemos ambas as atividades como *inputs* e *outputs* relevantes ao processo político de formulação e execução de política externa. A partir delas, os EUA buscariam não só compreender as condições políticas, econômicas e militares no exterior, onde se pretende influenciar tais condições em benefício próprio e de forma que o papel do governo dos EUA não seja percebido ou reconhecido publicamente. Teriam, inclusive, a capacidade de modelar as percepções sobre o ambiente estratégico relacionado à política externa e a segurança nacional. Visando, assim, objetivos específicos ou a manutenção de determinada agenda em determinada região, com base em ameaças e oportunidades apresentadas. Enquanto as ações encobertas seriam uma forma de conduzir os objetivos específicos de política externa de forma secreta. Um meio de abrir portas até então fechadas à diplomacia e indesejáveis a partir da guerra.

REFERÊNCIAS

AUSTRÁLIA. National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act. 2018. Disponível em: <legislation.gov.au/Details/C2018A00067>. Acesso em: 20/09/2021.

- CARDOSO, Pablo. **Perspectivas e desafios da Atividade de Inteligência a partir da Política Nacional de Inteligência**. Revista Brasileira de Inteligência, n. 12. Brasília: ABIN, 2017. Disponível em: <https://rbi.ena.gov.br/index.php/RBI/article/view/145> Acesso: 20/09/2021
- CORMAC, Rory; ALDRICH, Richard J. **Grey is the new black: covert action and implausible deniability**. International Affairs, v. 94, n. 3, p. 477–494, 2018. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article/94/3/477/4992414> Acesso em: 20/09/2023
- CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. 2ed. Belo Horizonte: Editora Parabellum, 2023.
- CEPIK, Marco A. C.; AMBROS, Christiano C. **Explicando falhas de Inteligência: fatores histórico-institucionais, cognitivos e políticos**. Varia História, Belo Horizonte, v. 28, p. 79-99, 2012.
- CHOMEAU, J. B. **Covert action's proper role in U.S. policy**. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, v. 2, n. 3, p. 407–413, 1988.
- DAUGHERTY, William J. **Executive secrets: covert action and the presidency**. Lexington: The University Press of Kentucky, 2004. _____ . The role of Covert Action. In: JOHNSON, Loch K. **Handbook of Intelligence Studies**. New York: Rutledge, 2007. p. 279-288.
- DE VINE, Michael E. **Covert Action and Clandestine Activities of the Intelligence Community: Selected Definitions in Brief**. CRS Report R45175. Washington: Congressional Research Service, 2018. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/intel/R45175.pdf>. Acesso em: 05/07/2021.
- DO VAL, Bruno. **Além dos olhos do presidente: a inteligência de segurança nacional dos EUA como meio de projeção de poder**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2022a. _____ . Limites ao multilateralismo: uma análise a partir da Comunidade de Inteligência dos EUA. In: RACHED, G.; DE SÁ, R. M. R. (orgs.) **Cenários contemporâneos no âmbito da governança global**. São Paulo: Pimenta Cultural, 2022b. p. 87-107.
- FIORI, José Luís. **História, Estratégia e Desenvolvimento: Para uma Geopolítica do Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- HANDEL, Michael I. **War, strategy, and intelligence**. New York: Frank Cass and Company Limited, 2005.
- HERMANN, Charles F. **Changing Course: When Governments Choose To Redirect Foreign Policy**. International Studies Quarterly, v. 34, n. 1, 1990. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article/94/3/477/4992414> Acesso em: 30/06/2023
- HEUER JR., Richards J. **Psychology of Intelligence Analysis**. Central Intelligence Agency. Center for the Study of Intelligence, 1999.
- HUDSON, Valerie M. The history and evolution of foreign policy analysis. In SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (eds.). **Foreign Policy - Theories, Actors, Cases**. Oxford: OUP, 2nd ed, 2012.
- JOHNSON, Loch K. **National Security Intelligence**. In: JOHNSON, Loch K. (ed.). **The Oxford Handbook of National Security Intelligence**. Nova York: Oxford University Press, 2010.
- LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: from secrets to policy**. Thousand Oaks: CQ Press, 2020.
- MARRIN, Stephen. **Improving Intelligence Analysis: Bridging the gap between scholarship and practice**. New York: Routledge, 2011.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011. _____ . **Os Estados Unidos e o Século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2012. _____ . **A reconfiguração do poder global em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Ed. Altabooks, 2023.
- PERSON, Randolph H.; HEUER JR., Richards J. **Structured analytic techniques for intelligence analysis**. 3ed. London: Sage Publication - CQ Press, 2021.
- PRASHAD, Vijay. **Washington bullets: a history of the CIA. Coups, and assassinations**. New Delhi: LeftWords Books, 2022.
- PRUNCKUN, Hank. **Counterintelligence theory and practice**. Maryland: Rowman & Littlefield, 2019.
- ROSATI, Jerel and SCOTT, James M. **The Politics of United States Foreign Policy**. Boston: Wadsworth, 5th ed. 2011.
- ROVNER, Joshua. Is politicization ever a good thing? In: ANDREW, Christopher M; ALDRICH, Richard J.; and WARK, Wesley K. **Secret Intelligence: a reader**. New York: Routledge, 2020.
- UNITED STATES OF AMERICA. The White House. **National Security Strategy**, October 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>. Acesso em: 27/01/2023.
- UNITED STATES OF AMERICA – US CODE §3093 Presidential approval and reporting covert actions. In: Title 50 War and National Defense. Chapter 44: National Security. Subchapter III: Accountability for Intelligence Activities. 2014. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2014-title50/pdf/USCODE-2014-title50-chap44-subchapIII->

sec3093.pdf> Acesso em: 05/07/2021.

UNITED STATES OF AMERICA. EXECUTIVE ORDER 12333, 1981. Disponível em: <<https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12333.html>> Acesso em 05/07/2021.

UNITED STATES OF AMERICA. **US SENATE SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE - USSENATE**. Report Covering the period January 3, 2013 to January 5, 2015. Washington, 2015. Disponível em: <<https://www.intelligence.senate.gov/publications/report-select-committee-intelligence-covering-period-january-3-2013-january-5-2015>>. Acesso em 23/01/2023.

UNITED STATES OF AMERICA. OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE – USODNI. U.S National Intelligence: an overview. 2013. Disponível em: https://www.dni.gov/files/documents/USNI%202013%20Overview_web.pdf Acesso em 03/09/2021

UNITED STATES OF AMERICA. OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE – Global Trends: a more contested world 2021. Disponível em: https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf Acesso em 03/09/2021

UNITED STATES OF AMERICA. OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE – USODNI. Congressional Budget Justification. Fiscal Year, 2013. Disponível em: < <https://irp.fas.org/budget/nip-fy2013.pdf> > Acesso em 10/07/2021.

UNITED STATES OF AMERICA. OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE – Annual Threat Assessment of U.S Intelligence Community. 2023. Disponível em: <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2023-Unclassified-Report.pdf> Acesso em 20/09/2021