



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO**

**COLETANDO E CONECTANDO OS PONTOS:
UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE AS
ADIDÂNCIAS DE INTELIGÊNCIA, AGRÍCOLAS E DE
DEFESA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MONIQUE SIMÕES BRASIL BATISTA

BRASÍLIA – DF

2024

**COLETANDO E CONECTANDO OS PONTOS:
UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE AS ADIDÂNCIAS DE
INTELIGÊNCIA, AGRÍCOLAS E DE DEFESA**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Governança e Desenvolvimento da
Escola Nacional de Administração Pública -
ENAP como requisito para obtenção do título de
Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Monique Simões Brasil Batista

Orientador: Prof. Dr. Maurício Ebling

Brasília - DF

2024

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

B333c Batista, Monique Simões Brasil
 Coletando e conectando os pontos: uma análise
 comparada entre as adidâncias de inteligência, agrícolas e de
 defesa / Monique Simões Brasil Batista. -- Brasília: Enap,
 2024.
 96 f. : il.

 Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado
 Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola
 Nacional de Administração Pública, 2024.

 Orientação: Prof. Dr. Maurício Ebling
 1. Política Externa. 2. Políticas Públicas. 3. Gestão
 Estratégica. 4. Assessoramento. I. Título. II. Ebling, Maurício
 orient.

CDD 327.1

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

MONIQUE SIMÕES BRASIL BATISTA

**COLETANDO E CONECTANDO OS PONTOS:
UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE AS
ADIDÂNCIAS DE INTELIGÊNCIA, AGRÍCOLAS E DE
DEFESA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 25 de setembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Maurício Ebling, Orientador - ENAP

Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza - ENAP

Prof. Dr. Roniere Ribeiro do Amaral - ABIN

BRASÍLIA
2024

*Dedico o presente trabalho à minha família e aos
adidos e diplomatas brasileiros, agentes promotores
dos interesses nacionais no exterior.*

Agradeço a todos os adidos que participaram da pesquisa, aos servidores das assessorias internacionais da ABIN, do MAPA e do MD que compartilharam experiências, ao meu orientador Maurício Ebling e aos professores Regina Luna e Roniere Amaral que direcionaram e aprimoraram o meu trabalho e, em especial, a meu marido que tornou tudo isso possível ao se dedicar aos cuidados de nossa filha quando eu estava estudando.

“Intelligence is often misunderstood. Although spy agencies deal with secrets, they are not in the secrets business. Their core purpose is delivering insights to policymakers and anticipating the future faster and better than adversaries”

(Amy Zegart. Foreign Affairs, em 2023)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abin – Agência Brasileira de Inteligência

CAI – Curso de Aperfeiçoamento de Inteligência

Censipam – Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia do Sistema de Proteção da Amazônia

CDIPLD – Curso de Diplomacia e Defesa

COCIT/MRE – Coordenação Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais do Ministério das Relações Institucionais

DAS – Cargos de Direção e Assessoramento Superior

EMCFA – Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas

ENINT – Estratégia Nacional de Inteligência

ESD – Escola Superior de Defesa

ESG – Escola Superior de Guerra

Esint – Escola de Inteligência

EUA – Estados Unidos da América

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

GSI – Gabinete de Segurança Institucional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

Mapa – Ministério da Agricultura e Pecuária

MD – Ministério da Defesa

MPC – Metodologia de Produção de Conhecimento

MRE – Ministério das Relações Institucionais

Planint – Plano Nacional de Inteligência

PNI – Política Nacional de Inteligência

PNL – Programação Neurolinguística

PPA – Plano Plurianual

SG/MRE – Secretaria-Geral do Ministério das Relações Institucionais

Sisbin – Sistema Brasileiro de Inteligência

Sisni – Sistema Nacional de Informações

SNI – Serviço Nacional de Informações

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição de adidos agrícolas e de defesa nos países onde há adidâncias de inteligência (referência 2023).....	54
Tabela 2: Percepção dos adidos quanto aos principais temas discutidos nas embaixadas.....	59
Tabela 3: Perfil dos adidos – Assessoramento.....	63
Tabela 4: Percepção dos adidos quanto ao assessoramento do(a) chefe da missão diplomática	64
Tabela 5: Percepção dos adidos quanto aos principais temas de assessoramento.....	65
Tabela 6: Importância atribuída ao tipo de relacionamento com o assessorado.....	65
Tabela 7: Uso de recursos argumentativos durante o assessoramento.....	66
Tabela 8: Perfil dos adidos – Troca de informações sensíveis.....	68
Tabela 9: Percepção dos adidos quanto a troca informacional entre si.....	69
Tabela 10: Importância atribuída ao tipo de relacionamento entre os adidos.....	70
Tabela 11: Uso de recursos argumentativos durante as trocas informacionais entre os adidos..	71

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1: Evolução do Sisbin até 6 de setembro de 2023.....	27
Ilustração 2: Adidâncias Abin.....	31
Ilustração 3: Adidâncias Mapa.....	32
Ilustração 4: Lentes Analíticas de Políticas Públicas.....	35
Ilustração 5: Mapa teórico das Relações Internacionais.....	38
Ilustração 6: Ciclos de Produção de Conhecimento da Inteligência.....	41
Ilustração 7: Segredos, mistérios e complexidades.....	45

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Desenho de pesquisa.....50

Quadro 2: Matriz analítica.....53

Quadro 3: Análise comparativa entre assessoramento e trocas informacionais.....74

RESUMO

Uma das atribuições da atividade de inteligência no Brasil é auxiliar a formulação e o desenvolvimento de políticas públicas estratégicas. Para tal, o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) produz conhecimentos com a finalidade de assessorar decisores políticos, apontando oportunidades e ameaças à consecução dos objetivos nacionais. Quando se trata da promoção da política externa brasileira, membros do Sisbin, como a Agência Brasileira de Inteligência, o Ministério da Agricultura e o Ministério da Defesa, atuam a partir de representações oficiais no exterior, chamadas adidâncias. Os adidos são responsáveis por assessorar o chefe da missão diplomática de acordo com suas expertises. Assim, esta pesquisa tem por finalidade estudar o assessoramento e as trocas informacionais realizados pelos adidos agrícolas, de inteligência e de defesa, a partir da análise comparativa de suas percepções com relação às interações com os chefes de missões diplomáticas e entre si. Para tanto, utilizou-se a lente analítica *Policy Argumentation*, proveniente do campo de estudo das políticas públicas, e o modelo de interpretação adaptativa, proveniente do campo de estudo teoria de inteligência, para construir a matriz analítica da pesquisa comparativa e propor aprimoramentos para a atuação sistêmica das adidâncias brasileiras.

Palavras-chave: Política externa; Inteligência; Adidância; *Policy Argumentation*; Interpretação adaptativa.

COLLECTING AND CONNECTING DOTS:
A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN INTELLIGENCE, AGRICULTURAL AND
DEFENSE ATTACHÉS

ABSTRACT

One of the functions of intelligence activities in Brazil is to assist in the formulation and development of strategic public policies. To this end, the Brazilian Intelligence System (Sisbin) produces knowledge to advise policymakers, identifying opportunities and threats that could impact national objectives. When it comes to promoting the Brazilian foreign policy, members of Sisbin, such as the Brazilian Intelligence Agency, the Ministry of Agriculture and the Ministry of Defense, act from official representations abroad, called attachés. These attachés are responsible for advising the head of the diplomatic mission according to their expertise. Thus, this research aims to study the advice and information exchanges carried out by agricultural, intelligence and defense attachés, based on a comparative analysis of their perceptions regarding interactions with the heads of diplomatic missions and among themselves. To achieve this, the Policy Argumentation analytical lens, originating from the field of public policy study, and the adaptive interpretation model, originating from the field of intelligence theory study, were used to construct the analytical matrix of the comparative research and to propose improvements for the systemic performance of Brazilians attachés.

Keywords: Foreign policy; Intelligence; Attaché; Policy Argumentation; Adaptive interpretation.

RECOGIENDO Y CONECTANDO LOS PUNTOS:
UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LAS AGREGADURÍAS DE INTELIGENCIA,
AGRÍCOLA Y DE DEFENSA

RESUMEN

Una de las atribuciones de la actividad de inteligencia en Brasil es ayudar a formular y desarrollar políticas públicas estratégicas. Para ello, el Sistema Brasileño de Inteligencia (Sisbin) produce conocimiento con el objetivo de asesorar a los tomadores de decisiones políticas, señalando oportunidades y amenazas para la consecución de los objetivos nacionales. Cuando se trata de promover la política exterior brasileña, los miembros del Sisbin, como la Agencia Brasileña de Inteligencia, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Defensa, actúan desde representaciones oficiales en el exterior, llamadas agregadurías. Los agregados son responsables de asesorar al jefe de la misión diplomática según sus conocimientos. Así, esta investigación tiene como objetivo estudiar el asesoramiento y los intercambios de información realizados por los agregados agrícolas, de inteligencia y de defensa, a partir del análisis comparativo de sus percepciones sobre las interacciones con los jefes de misiones diplomáticas y entre sí. Para ello, se utilizó la lente analítica Política Argumentativa, proveniente del campo de estudio de las políticas públicas, y el modelo de interpretación adaptativa, proveniente del campo de estudio de la teoría de la inteligencia, para construir la matriz analítica de la investigación comparada y proponer mejoras al desempeño sistémico de las agregadurías brasileñas.

Palabras clave: Política exterior; Inteligencia; Agregaduría; Política Argumentativa; Interpretación adaptativa.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E O SISBIN.....	22
1.1 O Assessoramento da Atividade de Inteligência a Políticas Públicas.....	22
1.1.1 A Abin, a herança militar e a dificuldade de coordenar fluxos informacionais.....	22
1.1.2 Arcabouço legal do Sisbin.....	24
1.1.3 Cooperação entre Abin, MRE, MAPA e MD.....	27
1.2 Adidâncias Brasileiras.....	29
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DO ASSESSORAMENTO ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	34
2.1 A Influência de Habermas no Campo de Políticas Públicas e no Campo de Relações Internacionais.....	34
2.2 <i>Policy Cycle</i> e Ciclo de Produção de Conhecimento da Inteligência.....	39
2.3 <i>Wicked Problems</i>, o Paradigma das Complexidades e o Modelo de Interpretação Adaptativa.....	43
3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE ASSESSORAMENTOS.....	49
3.1 Construção da Matriz analítica.....	49
3.2 Caracterização do Estudo, Descrição da População e Etapas da Pesquisa.....	53
3.3 Resultados Obtidos.....	57
3.3.1 Características espaciais (embaixadas e adidâncias).....	57
3.3.2 Características do assessoramento.....	60
3.3.3 Características das trocas informacionais entre as adidâncias.....	67
3.3.4 Comparação entre categorias de análise.....	72
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROPOSTA DE APRIMORAMENTO PARA AS ADIDÂNCIAS BRASILEIRAS.....	76
REFERÊNCIAS.....	82

ANEXO A – ROTEIRO PARA APLICAÇÃO DE ENTREVISTA: Gestores de Assessoria Internacional e ex-adidos.....	88
ANEXO B – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA APLICADO AOS ADIDOS.....	90

INTRODUÇÃO

A atividade de inteligência brasileira é caracterizada pela produção de conhecimentos com a finalidade de apontar oportunidades e ameaças à consecução dos objetivos nacionais (Brasil, 2016b). Dentro do território nacional, a atividade atua por meio do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), no qual o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) e o Ministério da Defesa (MD) fazem parte, e do seu órgão central, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), que exerce o papel de coordenador do sistema (Brasil, 1999). Na arena internacional, servidores da Abin, do Mapa e do MD, que atuam a partir de representações oficiais no exterior chamadas adidâncias, acessam e processam informações sigilosas que possibilitam a antecipação de problemas ou de oportunidades (de acordo com as suas expertises) relacionados à política externa brasileira.

As adidâncias agrícolas são responsáveis por assessorar as representações diplomáticas em assuntos agrícolas, atuar na abertura, manutenção e ampliação de mercados para o agronegócio brasileiro, monitorar as políticas agrícolas e comerciais dos países de atuação e auxiliar na resolução de problemas e barreiras técnicas nas relações comerciais (Brasil, 2008). As adidâncias de inteligência são responsáveis por assessorar o chefe da missão diplomática em assuntos de inteligência, intercambiar informações e produzir conhecimentos sobre temas de interesse do Estado (Brasil, 2018b). As adidâncias de defesa são responsáveis por assessorar o chefe de missão diplomática quanto à segurança, manter contato com as instituições militares do país anfitrião, visando a troca de informações e a cooperação militar entre os dois Estados, e mediar contatos com a indústria de armamento (Brasil, 2016a; 2019).

O presente trabalho parte dos pressupostos de que o Estado governa por políticas públicas e que a elaboração e implementação dessas políticas ocorrem em um contexto cada vez maior de incerteza. Assim, acredita-se que a atividade de inteligência de um país (desenvolvida por um sistema), por ter vocação antecipatória, seja capaz de trazer, em suas análises, elementos ainda não disponíveis ao decisor político e, desta maneira, reduzir as incertezas decorrentes de tomadas de decisão no campo interno e externo. Esta função de assessoramento da inteligência a políticas públicas, até então, tem sido pouco compreendida e utilizada pelos atuais governantes que ainda questionam a compatibilidade entre a democracia brasileira e a atuação de serviços secretos, por terem dificuldade de desassociar o atual sistema e serviços de inteligência aos existentes no período autoritário militar (Bitencourt, 1992; Antunes, 2001; Intelis, 2024).

O efetivo assessoramento aos embaixadores requer que os adidos antecipem problemas (cada vez mais complexos) que chegam à agenda da política externa, apresentem possíveis soluções e utilizem argumentos capazes de persuadir o assessorado a considerar o conhecimento produzido na tomada de decisão. Entre as adidâncias estudadas, as adidâncias militares são as mais consolidadas no cenário internacional, pela indissociação do poderio militar dissuasório de um país ao poder negocial de sua diplomacia. A atuação do Mapa e da Abin no exterior, apesar do número significativo de adidâncias, ainda se encontra em desenvolvimento, necessitando de uma maior expansão e institucionalização de suas atividades.

Como cientista política e oficial de inteligência, atualmente trabalhando em posto no exterior, tenho pessoal interesse em analisar os relacionamentos que caracterizam o assessoramento internacional e as trocas informacionais realizados pelos adidos. Minha formação acadêmica e profissional encaminhou a presente pesquisa a utilizar como bases teóricas modelos provenientes do campo de políticas públicas (o modelo de racionalidade argumentativo) e dos estudos de inteligência (o modelo de interpretação adaptativa). A estratégia adotada para contrabalancear vieses pessoais que poderiam viciar a pesquisa foi conduzir os estudos a partir de uma abordagem comparativa por perspectiva que envolvesse representantes de distintas instituições.

Assim, a presente pesquisa tem como objetivo geral estudar as características do assessoramento a gestores da política externa brasileira (chefes de missões diplomáticas), realizado pelos adidâncias agrícolas, de inteligência e de defesa, e da troca informacional realizada entre si, a partir de uma análise comparativa das percepções dos próprios adidos e baseando-se em pressupostos trazidos pela lente analítica *Policy Argumentation* de Frank Fischer (2012) e pelo modelo de Interpretação Adaptativa de Lahneman (2010).

A opção em coletar as percepções subjetivas de diferentes adidos, demonstra interesse em entender como os adidos percebem, interpretam e sentem as relações de assessoramento e de troca informacional intra-embaixada. A pesquisa qualitativa de percepção também reflete postulados da lente analítica *Policy Argumentacion* que leva em consideração a vivência, a cultura, o contexto social e, especialmente, a disputa de poder e de valores entre os indivíduos nas relações e nos processos que envolvem as políticas públicas. Assim, o quadro valorativo do presente estudo, que tem por base uma lente pós-construtivista, é construído a partir do discurso dos entrevistados revelando parte do próprio processo de desenvolvimento da política externa brasileira.

Ao final do trabalho, pretende-se responder ao seguinte problema de pesquisa: na perspectiva dos adidos agrícolas, de inteligência e de defesa brasileiros, quais são os fatores que influenciam o assessoramento da política externa brasileira e a troca informacional das adidâncias nas embaixadas brasileiras?

A hipótese levantada pela pesquisa é de que a base relacional estabelecida para o assessoramento do chefe da missão diplomática e para a troca entre os adidos depende do grau de institucionalidade das relações intra-embaixada que, por fim, influencia o uso de estratégias comunicativas pelos interlocutores. Onde não há suficiente instrumento jurídico regulando as relações interinstitucionais, predominaria a informalidade e o estabelecimento de laços de confiança interpessoal em detrimento do dever institucional. Onde há normativos mais claros e abrangentes sobre cooperação entre instituições, predominaria a formalidade e o dever institucional em detrimento da confiança interpessoal. A utilização de estratégias comunicativas (compreensão do papel da linguagem na exposição de evidências e no convencimento do interlocutor) por parte dos assessores refletiria o grau de institucionalização das relações, sendo mais importante onde há relações de informalidade.

No caso específico dos adidos de inteligência (público mais conhecido pela pesquisadora), por serem de uma carreira voltada ao assessoramento, treinada para perceber e utilizar argumentos que promovam o conhecimento produzido, espera-se destes adidos uma maior preocupação com a recepção do seu assessoramento (por parte do destinatário) e com a credibilidade dos dados recebidos e coletados em ambiente diplomático (checagem dos dados). Para além do assessoramento ao chefe da missão diplomática com dados estruturados e conhecimentos de interesse à política externa brasileira, também se aguarda que o adido de inteligência busque criar um ambiente amistoso e informal de compartilhamento de informações com os demais adidos, complementando e validando dados recebidos e produzidos por eles em suas respectivas atribuições, em uma relação de troca informacional sistêmica intra-embaixada. No caso das demais adidâncias estudadas, espera-se verificar a utilização de discursos de caráter mais técnicos nas relações desenvolvidas e o uso em um nível mais inconsciente de recursos argumentativos na promoção dos seus assessoramentos.

Para a produção do presente trabalho, além das fontes legais que balizam o funcionamento das instituições estudadas, realizou-se levantamento documental na base do Arquivo Nacional com o intuito de verificar a existência de documentos desclassificados

produzidos pelos antigos Serviço Nacional de Informações (SNI)¹ e Sistema Nacional de Informações (Sisni) que abordassem o tema do assessoramento da atividade de inteligência a políticas públicas, mesmo que sob a ótica da historicidade, porém poucos documentos foram identificados. Tal lacuna documental foi suprida por produções acadêmicas que abordam o assessoramento de inteligência durante a transição do regime militar à atual democracia, como o texto de Bitencourt (1992) e o texto de Antunes (2001) que levantam questionamentos sobre a compatibilização entre a atividade de serviços secretos e democracias, auxiliando na reflexão sobre as possibilidades de assessoramento estratégicos provenientes de sistemas de inteligência.

A pesquisa realizada caracteriza-se por ser uma combinação de pesquisa teórica e empírica, que pretende ser: aplicada, por propor modelo de atuação para fortalecer a atuação das adidâncias perante o assessoramento da política externa brasileira, e qualitativa comparativa, por buscar identificar a percepção de representantes das áreas de inteligência, da agropecuária e de defesa brasileira e examinar questões subjetivas do fenômeno estudado, utilizando-se de entrevistas semiestruturadas e questionários para comparar a atuação dos diferentes tipos de adidos.

Para além desta introdução, o trabalho, em um primeiro momento: contextualizará a função de assessoramento da inteligência a gestores públicos, perpassando por sua herança militar; explicará o funcionamento do Sisbin, no Brasil e no exterior; e apresentará o papel das adidâncias civis e militares, em especial das adidâncias agrícolas, de inteligência e de defesa. No segundo capítulo: discorrerá sobre a fundamentação teórica do assessoramento no campo de políticas públicas e no campo de relações internacionais; analisará o ciclo das políticas públicas e o ciclo de produção de conhecimento da inteligência, comparando-os historicamente e metodologicamente; e apresentará o conceito de *wicked problems* e a abordagem da inteligência a esses problemas a partir da teoria do Paradigma das Complexidades de Agrell e Treverton (2015). No terceiro capítulo, serão apresentados os resultados das entrevistas realizadas e dos questionários aplicados, assim como as respectivas análises comparativas entre os assessoramentos dos adidos agrícolas, de inteligência e de defesa e a interação dos mesmos entre si, utilizando-se, para tanto, a base teórica apresentada. Nas considerações finais, os principais pontos abordados na pesquisa serão retomados e serão propostos aprimoramentos

¹ O SNI foi extinto no contexto de redemocratização nacional. A partir de 1999, com a publicação da lei n. 9.883, a Abin passou a desempenhar o papel de órgão central do Sisbin.

para a atuação sistêmica das adidâncias brasileiras, a partir da análise dos dados coletados e dos preceitos da lente explicativa *Policy Argumentation* e do Modelo de Interpretação Adaptativa.

O trabalho busca contribuir com os avanços trazidos tanto pelos estudos de políticas públicas, que seguem cada vez menos o modelo tradicional de estágios, considerado ultrapassado para a complexidade dos problemas atuais, quanto pelos estudos recentes da teoria de inteligência que abordam tais complexidades como lacunas informacionais a serem buscadas de forma cooperativa e ampliada. Espera-se que o resultado deste estudo possa contribuir para promover a melhoria da capacidade de assessoramento e de trocas informacionais das adidâncias e possa trazer benefícios à execução da política externa brasileira.

1 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E O SISBIN

1.1 O Assessoramento da Atividade de Inteligência a Políticas Públicas

1.1.1 A Abin, a herança militar e a dificuldade de coordenar fluxos informacionais

O assessoramento proveniente de atividades secretas de busca de informações existe desde a formação dos estados nacionais. No Brasil, a criação do SNI, em junho de 1964, marcou o início da profissionalização desta atividade. Durante o período militar, os serviços secretos representaram enorme concentração de poder e atuaram como atores políticos qualificados do período.

O SNI, ligado a uma extensa rede de organismos civis, mais os serviços secretos militares compuseram o Sistema Nacional de Informações (SISNI). Esses serviços alcançaram notável capacidade de influência sobre a condução das políticas públicas brasileiras. (...) Dois chefes do SNI tornaram-se Presidentes da República, e todos os chefes do SNI foram “ministros da casa”, ou seja, ministros que despachavam diariamente com o Presidente da República e que mantinham com ele estreita relação de confiança (Bitencourt, 1992, pp. 27-28).

Segundo Bitencourt (1992, pp. 27-28), o SNI agia como organismo incluído nas políticas públicas brasileiras, influenciando o planejamento e a ação política dos governos militares. Com a transição democrática de tipo pactuada, iniciada em 1984, os serviços secretos permaneceram ativos e intocáveis até a ruptura, em 1992, durante o governo de Fernando Collor de Mello, que além de reduzir seu quadro, rebaixou a atividade de inteligência (o novo Departamento de Inteligência) ao controle da Secretaria de Assuntos Estratégicos, uma repartição civil. A utilização de uma estrutura intermediária, que blinda o poder político das possíveis atuações políticas da atividade de inteligência, permanece na atual estrutura organizacional da inteligência brasileira.

Atualmente, a atividade de inteligência atua por meio do Sisbin e principalmente pelo seu órgão central, a Abin. Ambos foram instituídos, ainda no contexto de redemocratização nacional, com a publicação em 1999 da lei n. 9.883, durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. A institucionalização de um serviço de inteligência civil pós-regime militar sofreu resistência na sociedade brasileira (resistência até então não superada) e teve entre seus principais desafios apoiar o processo de transição democrática, antecipando atentados contra a

governabilidade ao mesmo tempo em que buscava submeter as inteligências policial e militar à sua coordenação e à necessária salvaguarda de direitos humanos.

(...) a atividade de inteligência, em si mesma, já carrega uma conotação negativa ante a sociedade democrática, dado o conflito entre a vigilância estatal que ela pressupõe e os direitos individuais do cidadão. No Brasil, onde a atuação dos órgãos de informações durante o governo militar, sobretudo no final da década de 1960 e no começo da década de 1970, se encontram diretamente relacionados à tortura, corrupção, violação dos direitos e liberdades civis, esta estigmatização ainda é mais forte. Como várias vezes enfatizado, a memória sobre a atuação destes órgãos e de suas práticas durante aquele período e a insistência em manter em segredo certas informações vêm prejudicando o debate político e acadêmico brasileiro a respeito da atividade de inteligência (Antunes, 2001, pp25).

Diferentemente do sistema anterior (Sisni), onde os demais membros eram subordinados ao SNI, o Sisbin foi desenhado para funcionar em rede, de modo horizontal, não hierarquizado e com seu órgão central exercendo o papel de coordenador e facilitador para o funcionamento do sistema. A Abin foi escolhida como órgão central por se tratar da única instituição do Estado brasileiro que tem a função precípua de atuar com a atividade de inteligência. Todos os demais órgãos têm a inteligência como atividade acessória.

Art. 5º O funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência efetivar-se-á mediante articulação coordenada dos órgãos que o constituem, respeitada a autonomia funcional de cada um e observadas as normas legais pertinentes a segurança, sigilo profissional e salvaguarda de assuntos sigilosos (Brasil, 2002).

Os requisitos para a institucionalização dos serviços de Inteligência civil no início do século XXI foram a construção de mecanismos de controle interno e externo, a profissionalização e especialização de seu corpo funcional e a legitimação jurídica de sua existência, prerrogativas e limites. Nesse esforço inicial de reestruturação, o serviço de inteligência brasileiro contou com o importante papel de publicações acadêmicas e com o apoio de outros serviços de inteligência mais consolidados.

Após os ataques de 8 de janeiro de 2023 ao Congresso Nacional, ao Supremo Tribunal Federal e ao Palácio do Planalto, várias críticas foram levantadas com relação a inoperância do sistema de inteligência e a dificuldade de coordenar efetivamente os fluxos informacionais dos órgãos participantes.

(...). Em dezembro de 2022 havia 48 órgãos federais incluídos no SISBIN, um fator decisivo para a sua inoperância. Não há maneira de o Conselho (CONSISBIN) coordenar efetivamente os fluxos informacionais e os esforços comuns de órgãos com missões tão diversas. Há desincentivos para a cooperação interagências por causa dos riscos de vazamento de informações legalmente sigilosas. E há incentivos perversos para abuso do sigilo em detrimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). A perda de foco e de eficiência do SISBIN prejudica a segurança do país. É preciso reduzir o número de agências. Inteligência é conhecimento, mas nem todo órgão que produz conhecimento relevante para políticas públicas precisa ou deve fazer parte do SISBIN (Cepik; Ambros, 2023).

O Decreto nº 11.693/2023, dispõe sobre a nova organização do Sisbin, que passou a diferenciar os órgãos e entidades a partir de cinco categorias (1. Órgão central – Abin; 2. Órgãos permanentes; 3. Órgãos dedicados; 4. Órgãos associados; e 5. Órgãos federados), além de fixar como critério para um órgão federal participar como membro permanente suas competências relativas à governabilidade, à defesa externa, à segurança interna e às relações exteriores do país. Ou seja, para ter posição de destaque dentro do sistema, o órgão deve ter relevância direta a políticas públicas de segurança institucional, segurança pública, defesa nacional e política exterior.

1.1.2 Arcabouço legal do Sisbin

Para entender o funcionamento em rede do Sisbin, além da Lei nº 9.883/1999, que criou o sistema e a própria Abin, e dos Decretos nº 4.376/2002², que dispõe sobre a primeira organização do Sisbin, e do Decreto nº 11.693/2023, que reformula o sistema, deve-se utilizar os corpos normativos que regulamentam essa atuação. O primeiro e mais abstrato deles é a Política Nacional de Inteligência (PNI), aprovada pelo Decreto nº 8.793/2016, seguido da Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT), que tem uma característica mais tática-estratégica, aprovada pelo Decreto de 15 de dezembro de 2017. Por fim, há o Plano Nacional de Inteligência (Planint), que rege a operacionalização do sistema e foi publicado em portaria sigilosa com acesso somente aos membros do Sisbin (Brasil, 2018a). De forma geral, o Planint estabelece os eixos estratégicos de atuação conjunta e reitera o papel da Abin como coordenadora e operacionalizadora dessa ação coletiva, inclusive capacitando e facilitando a intermediação entre os órgãos membros do sistema.

² O Decreto n. 4.276/2002 foi inicialmente alterado pelo decreto n. 10.759 de 30 de julho de 2021 (BRASIL, 2021).

O Sisbin tem por objetivo integrar as ações de planejamento e execução da atividade de inteligência do país, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional (Brasil, 2002). Embora o Presidente seja o maior usuário dos conhecimentos produzidos pelo Sisbin, ele não é o único. A principal usuária do sistema de inteligência é a estrutura da Presidência da República, estando aí incluído o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) – instância a qual a Abin tradicionalmente se subordinava – e a Casa Civil – atual instância superior da Agência³ –, por seu importante papel de articuladora de políticas públicas. Ressalta-se que os Ministérios também são usuários habituais do sistema recebendo documentos individuais, produzidos pelos órgãos partícipes, ou documentos colegiados, produzidos pelo próprio Sisbin, que assessoram os gestores em suas respectivas esferas de atuação.

Erigido sobre três pilares estruturantes, colaboração, segurança e integração, o arranjo conceitual do Sisbin parte do pressuposto de que o Estado e a sociedade brasileira estão sujeitos a ameaças de natureza diversa, cuja detecção está a cargo de diferentes órgãos, segundo a missão institucional que cada qual possui. O Poder Central — representado pela Presidência da República — precisa conhecer não apenas uma determinada ameaça, identificada isoladamente por um órgão de Estado, mas o macrocontexto no qual aquela ameaça se insere e suas múltiplas interações sistêmicas, para então atuar de forma ampla, precisa e coordenada, e neutralizar o perigo, ou, ao menos, reduzir as consequências de sua efetivação. Assim, cada órgão do Sisbin identifica e informa as ameaças detectadas em seu próprio campo de atuação e as informa à Agência Brasileira de Inteligência (Abin), o órgão central do sistema, que, após receber este conjunto de conhecimentos, analisa-os, elabora os macrocenários de risco para, finalmente, transmiti-los às autoridades decisórias do Governo Central (Macedo, 2021, pp. 41-42).

De acordo com o dispositivo legal que institui o Sisbin e cria a Abin, art. 1, §2º, a atividade de inteligência “objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado” (Brasil, 1999).

³ Com a publicação no Diário Oficial da União do Decreto nº 11.426, de 1º de março de 2023, a Abin passou a fazer parte da estrutura da Casa Civil (BRASIL, 2023b). Entre o breve período de 2015 e 2016, a Agência também teve uma subordinação civil, integrando a Secretaria de Governo. Nos demais anos, era parte integrante da estrutura do GSI (de 1999 a 2015 e depois de 2016 a fevereiro de 2023).

A PNI, por sua vez, descreve que a atividade de inteligência se baseia nos seguintes pressupostos: ser uma atividade de Estado (constituindo instrumento de assessoramento de mais alto nível de seus sucessivos governos); ser uma atividade de assessoramento oportuno (fornecendo informações oportunas, abrangentes e confiáveis, necessárias ao exercício do processo decisório); e ser uma atividade especializada (alicerçando o seu exercício em um conjunto sólido de valores profissionais).

Observa-se que a ideia do legislador era que a Abin atuasse em inteligência interna e externa, com foco tanto na busca por oportunidades ao Estado e à sociedade brasileira quanto na prevenção de ameaças.

À Inteligência compete contribuir com as autoridades constituídas, fornecendo-lhes informações oportunas, abrangentes e confiáveis, necessárias ao exercício do processo decisório. Cumpre à Inteligência acompanhar e avaliar as conjunturas interna e externa, buscando identificar fatos ou situações que possam resultar em ameaças ou riscos aos interesses da sociedade e do Estado. O trabalho da Inteligência deve permitir que o Estado, de forma antecipada, mobilize os esforços necessários para fazer frente às adversidades futuras e para identificar oportunidades à ação governamental (Brasil, 2016b).

Entre os desafios, descritos na ENINT, considerados essenciais para o Sisbin realizar a sua missão está a ampliação da internacionalização da atividade de inteligência brasileira e o apoio ao fortalecimento da inserção do país no cenário internacional:

Para acompanhar a inserção internacional do País, oferecendo assessoramento tempestivo às demandas sobre temas de interesse no âmbito externo, a Atividade de Inteligência deve ampliar a capacidade de representação e de realização de parcerias no exterior. (...) Ao Brasil interessa avançar no protagonismo internacional, participando de modo cada vez mais intenso desse ambiente de complexa transformação. Essa atuação oferece perspectivas de acordos, parcerias e entendimentos, porém também permite o surgimento de atritos. À Atividade de Inteligência cabe o desafio de contribuir com análises e conhecimentos úteis para uma participação mais efetiva do País nas interações internacionais (Brasil, 2017b, pp. 21-22).

A ENINT também afirma que, quanto mais ágeis e mais precisas forem as informações, tanto melhor será a capacidade de o Estado brasileiro fazer frente a seus desafios estratégicos, identificando oportunidades e neutralizando riscos. Diante disso, contar com um sistema de inteligência capaz e bem estruturado, com a necessária capilaridade doméstica e internacional, é uma necessidade imperiosa do próprio desenvolvimento nacional.

1.1.3 Cooperação entre Abin, MRE, MAPA e MD

O Sisbin originou-se com 22 integrantes e, antes da reformulação ocorrida em setembro de 2023, contava com a participação de 48 órgãos de diferentes Ministérios, muitos dos quais responsáveis diretos por planejar e implementar políticas públicas. A ilustração 1 apresenta a evolução do Sisbin desde a sua criação até a reforma de 2023.

Ilustração 1: Evolução do Sisbin até 6 de setembro de 2023



Fonte: <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/sisbin/composicao-do-sisbin>

Para o contexto do presente trabalho, importa definir o histórico de participação do Ministério de Relações Exteriores (MRE), MD e Mapa no sistema de inteligência para, *a posteriori*, analisar o grau de cooperação existente entre essas instituições e a Abin no contexto internacional.

O MRE integra o sistema desde o início de sua formulação (em 2002), a partir da sua Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT)⁴. Em 2012, ampliou a sua participação com a integração de sua Secretaria-Geral (SG/MRE), conferindo maior

⁴ A COCIT mudou por várias vezes de nomenclatura e posição na estrutura do MRE durante os últimos anos, mas a fração responsável pelo tema permaneceu como órgão integrante do Sisbin.

importância à cooperação sistêmica. Na reformulação de 2023, a SG/MRE permaneceu no patamar de membro permanente por sua relevante atuação perante a política externa brasileira e a COCIT/MRE tornou-se órgão associado.

O MD, também integra o sistema desde 2002. Com o decreto de 2023, a Assessoria de Inteligência de Defesa do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), o Centro de Inteligência da Aeronáutica do Comando da Aeronáutica, o Centro de Inteligência do Exército do Comando do Exército, e o Centro de Inteligência da Marinha do Comando da Marinha, permaneceram no primeiro nível do sistema, no rol dos membros permanentes do Sisbin, devido a sua relevante atuação na defesa nacional. O Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) tornou-se entidade dedicada.

O Mapa, por sua vez, participa do sistema desde 2012 a partir de sua Secretaria-Executiva. Apesar de tratar de temas relacionados à Política Nacional de Inteligência e de ser um importante parceiro informacional, na última reforma, sua Secretaria-Executiva transformou-se em um órgão associado, por não possuir unidades dedicadas unicamente às atividades de inteligência ou atividades similares (Brasil, 2023f).

As quatro instituições, MRE, MD, Mapa e Abin, possuem atuação internacional coletando e analisando informações para assessorar o Estado brasileiro em sua política externa. No ambiente internacional, os instrumentos normativos celebrados entre os órgãos e o MRE para disciplinar a atuação dos adidos nas missões diplomáticas brasileiras, todavia, não incorporaram as premissas fundamentais de integração e compartilhamento de dados e conhecimentos do Sisbin. Até mesmo o regulamento que disciplina a atuação da Abin nas embaixadas brasileiras é silente no que concerne à relação institucional (formal) entre os seus adidos de inteligência e os profissionais congêneres do Sisbin.

1.2 Adidâncias Brasileiras

O sistema diplomático brasileiro abriga uma extensa rede de embaixadas e consulados que possuem em seus quadros de pessoal adidos civis e militares, designados por seus respectivos órgãos para acompanhar temas setoriais de interesse estratégico do país no exterior. Estas adidâncias de assessoramento setorial representam um elemento importante na ampliação da capacidade de assessoramento governamental, por promoverem ações de mapeamento e análise *in loco* de temas da agenda internacional brasileira.

Adidância ou aditância é o conjunto constituído de instalações, material, pessoal e documentação de responsabilidade de adido militar ou civil quando em missão diplomática como representante de interesses específicos. O adido (*attaché*⁵), por sua vez, é um funcionário diplomático, de carreira ou não, que trata de assunto especializado em uma embaixada e que tem por função assessorar o chefe da missão diplomática (embaixador) de acordo com a sua expertise.

Atualmente, existem estruturas de adidâncias civis e militares junto às missões diplomáticas brasileiras. Os adidos civis classificam-se em: adido agrícola (assessor em assuntos agrícolas); adido de inteligência (responsável por assuntos de inteligência e por garantir a segurança do posto e das comunicações); adido da polícia federal (assessor em assuntos técnicos referentes a polícia judiciária e segurança pública); e adido tributário e aduaneiro (responsável por prestar suporte em assuntos técnicos de natureza tributária e aduaneira). Os adidos militares, por sua vez, representam as Forças Armadas, assessoram em questões militares e são responsáveis pelo plano de evacuação das embaixadas e de evacuação de não-combatentes, podendo ser adido de defesa, adido naval, adido do Exército e adido aeronáutico.

Após análise preliminar dos níveis de desenvolvimento das referidas adidâncias (histórico de representatividade, abrangência e sinergia de temas) e dos respectivos processos seletivos para atuação como adido (uso de critérios objetivos disponíveis a consulta externa relacionando os perfis dos candidatos com os dos postos), decidiu-se por escolher, como base de comparação ao assessoramento dos adidos de inteligência, os trabalhos desenvolvidos pelos

⁵ No dicionário Oxford, *attaché* significa: “a person on the staff of an ambassador, typically with a specialized area of responsibility.”. Em tradução livre: uma pessoa da equipe do embaixador, geralmente com uma área especializada sob sua responsabilidade.

adidos de defesa e pelos adidos agrícolas, respectivamente, excluindo da análise comparativa os seguintes adidos:

1. Adido naval (que representa a Marinha), adido do Exército (que representa o Exército) e adido aeronáutico (que representa a Aeronáutica), por entender que o adido de defesa possui a maior vocação, dentre os adidos militares, para assessorar a política externa brasileira⁶;
2. Adido tributário e aduaneiro, pela atual baixa representatividade (encontram-se em apenas quatro países), e pelas recentes mudanças⁷ que ainda não se provaram com o tempo, impossibilitando a comparação estruturada com os demais adidos; e
3. Adido policial federal, (i) pela Polícia Federal priorizar o envio de oficiais de ligação, lotando a metade de sua força de trabalho internacional em organismos internacionais (fora das embaixadas); e (ii) pelo adido policial ter maior contato com a parte consular do que com a parte diplomática, dedicando-se a colaboração policial e judicial, em especial nas questões relacionadas a extradições.

Além dos motivos elencados acima, atualmente existem adidos de inteligência, agrícolas e de defesa trabalhando concomitantemente em 14 países, fato que tornou possível a aplicação de questionários em uma amostra considerada adequada para a pretendida pesquisa comparativa.

A Abin atualmente tem representações em 18 países da América, África, Ásia, Europa e Oceania (ilustração 2). Seus adidos atuam no exterior realizando intercâmbio de informações, produzindo conhecimentos sobre temas de interesse do Estado brasileiro e assessorando o chefe da missão diplomática, de quem recebem instruções para a sua atuação e a quem apresentam relatórios, prestam assistência e colaboração (Brasil, 2018b).

⁶ Uma das atribuições listadas no Decreto n. 10.017/2019 para o adido de defesa é a realização da coordenação com as adidâncias das Forças junto à missão diplomática brasileira, quando houver mais de um adido militar. O adido de defesa também é o responsável por solicitar ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas as instruções pertinentes para assegurar a coerência das atividades desempenhadas pelas adidâncias, notadamente com a Estratégia Nacional de Defesa, a Política de Defesa Nacional e a política externa brasileira.

⁷ Em 1º de janeiro de 2023, o decreto n. 11.375 extinguiu todas as adidâncias tributárias e aduaneiras junto a representações diplomáticas brasileiras no exterior. No dia 30 de março, com o decreto n. 11.459/2023, as adidâncias tributárias e aduaneiras de Washington, Buenos Aires, Assunção e Montevideu foram restabelecidas (BRASIL, 2023a, 2023c).

Ilustração 2: Adidâncias Abin



Fonte: <https://www.gov.br/abin/pt-br/institucional/estrutura>

A capacitação dos adidos de inteligência é realizada a partir do Curso de Preparação de Adidos e Adidos-adjuntos da Abin, ministrado pela Escola de Inteligência (Esint). O requisito para realizá-lo é ser servidor da carreira de inteligência há mais de dez anos e ter sido escolhido (em processo seletivo interno) para ocupar os postos da Abin no exterior. Sua estrutura curricular é composta por temáticas de inteligência e contrainteligência, além de tratar de política internacional e neurociência aplicada ao assessoramento.

Os adidos do Mapa estão presentes em 27 países e essa presença deve ser ampliada a partir de 2024 (ilustração 3). Estes possuem a missão de exercer assessoramento em assuntos agrícolas junto às representações diplomáticas no exterior, além de atuar na abertura, manutenção e ampliação de mercados para o agronegócio brasileiro, identificando oportunidades, desafios e possibilidades de comércio, investimentos e cooperação. Esses profissionais também monitoram as políticas agrícolas e comerciais dos países de atuação e analisam as demandas e necessidades desses mercados, reportando informações estratégicas ao Ministério da Agricultura, além de auxiliar na resolução de problemas e barreiras técnicas que possam surgir nas relações comerciais e cooperativas (Brasil, 2008).

Ilustração 3: Adidâncias Mapa



Fonte: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/adidos-agricolas>

A capacitação dos adidos agrícolas envolve a participação em curso preparatório de adidos, ministrado em parceria com o MRE, e no curso “O Brasil no Agronegócio Global”, ministrado em parceria com o Insper, cujo objetivo principal é apresentar uma visão ampla dos principais desafios que envolvem o agronegócio brasileiro no novo contexto do comércio global. O curso do Insper não é obrigatório para a assunção do cargo de adido agrícola, porém é recomendado e está aberto para a inscrição de qualquer pessoa interessada no tema. No conteúdo programático do curso consta os temas dinâmica da inserção internacional e sustentabilidade do agronegócio brasileiro, além dos subtemas a percepção dos consumidores, novas tendências, métodos e desafios de comunicação.

Os adidos de defesa, por sua vez, estão lotados em 45 países com o objetivo de representar o Brasil, as Forças Armadas e o MD no exterior. Os adidos de defesa têm a função de manter contato com as instituições militares do país anfitrião visando a troca de informações e a cooperação militar entre os dois estados. Cumpre-lhe igualmente assessorar o chefe de missão diplomática quanto à segurança e à defesa e quanto ao planejamento e à elaboração de planos de evacuação de embaixada e de evacuação de não-combatente. Também constam como atribuições, informar sobre eventual evolução na área da política militar e de segurança do país anfitrião ao MD, além de mediar contatos com a indústria de armamento (Brasil, 2016a; 2019).

A preparação do adido de defesa, que também acumulará a função de adido representante de uma das forças, é realizada pelo Estágio Preparatório de Adidos, conduzido

pelo Estado-Maior da Força de origem em coordenação com o EMCFA, que complementa a capacitação com estágio realizado no âmbito do MD. Na elaboração do programa dos estágios consta a obrigatoriedade de aulas sobre a política externa brasileira, a conjuntura do Estado de atuação, o manuseio de documentos e programas cifrantes, entre outros temas (Brasil, 2017a).

Outro curso recomendado aos adidos militares, que também é amplamente procurado pelos adidos civis, é o Curso de Diplomacia e Defesa (CDIPLD), fornecido pela Escola Superior de Defesa (ESD). O curso tem o objetivo de desenvolver competências da atividade diplomática para profissionais aptos ao exercício dos cargos de adido nas representações brasileiras no exterior e para assessores internacionais de órgãos da alta administração pública, com ênfase nos interesses da defesa nacional. A matriz curricular do curso possui as disciplinas: política internacional, defesa nacional, diplomacia, adidância e assessoria internacional.

O presente estudo identificou que nenhum dos cursos obrigatórios ou recomendados pelas três instituições estudadas abordam em seus conteúdos programáticos a temática da integração do Sisbin entre os postos no exterior. Porém, verificou-se que a institucionalização das trocas informacionais está sendo construída entre as instituições, a partir da participação da Abin e do Mapa nos cursos de formação dos adidos agrícolas e de inteligência, da formalização de pedidos de conhecimentos e as respectivas respostas entre as instituições e da realização de trabalhos conjuntos no exterior.

Após tratar do contexto histórico e da base legal e normativa que envolve a função de assessoramento da atividade de inteligência e apresentar a atuação externa de órgão integrantes do Sisbin, a pesquisa trará, no próximo capítulo, sua base teórica, apresentando a influência de Habermas no Campo de Políticas Públicas e no Campo de Relações Internacionais e comparando a lente interpretativa *Policy Cycle* de Harold Lasswell (1951), que deu origem ao campo de Política Públicas, ao Ciclo de Inteligência, que é a representação mais difundida do processo de construção do conhecimento de Inteligência. Além disso, irá apresentar o conceito de *wicked problems* e a abordagem da inteligência a esses problemas a partir da teoria do Paradigma das Complexidades de Agrell e Treverton (2015). Destaca-se que, ao tratar da atividade de inteligência a pesquisa engloba em suas análises a atuação de todos os membros do Sisbin quando desenvolvem ações de inteligência estratégica.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DO ASSESSORAMENTO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

2.1 A Influência de Habermas no Campo de Políticas Públicas e no Campo de Relações Internacionais

O estudo das políticas públicas (*the Policy Studies*) como um campo de estudo próprio, desvinculado da ciência política, é razoavelmente novo. O campo surgiu a partir das obras de Harold Lasswell com a publicação do *The Policy Sciences*, organizado com Daniel Lerner (1951). No primeiro capítulo do referido livro, Lasswell apresenta a sua proposta de *Policy Orientation* e defende o reconhecimento da existência deste novo campo de estudos: as políticas públicas – fundamentado na tradição positivista, nas noções de racionalidade instrumental, no conhecimento especializado, na resolução analítica dos problemas públicos e na teoria explicativa do ciclo de políticas públicas (*Policy Cycle*).

Em linhas gerais, a abordagem de Lasswell, ainda que tenha mudado um pouco de configuração ao longo das décadas seguintes, apresentava-se desde o começo como uma ciência social aplicada à democracia, de filiação declaradamente pragmática, de natureza normativo-prescritiva, voltada para a resolução racional-instrumental de problemas públicos, de composição multidisciplinar e amparada pelo conhecimento especializado (Boullosa, 2019, p. 91).

Na academia, surgiram três reações principais à proposta de Lasswell: (i) a ampla maioria concordou com suas ideias; (ii) uma minoria concordou com as premissas gerais do modelo, mas questionou a racionalidade linear-sequencial, apresentando outros modelos de racionalidade; e (iii) uma minoria menos expressiva discordava da construção de um novo campo de estudos a partir de uma única abordagem e do modelo de racionalidade proposto.

A proposição de novos modelos de racionalidade para estudar as políticas públicas amparou-se na chamada virada linguística, movimento interdisciplinar que agregou a possibilidade de compreender as políticas públicas do ponto de vista do significado. Sob a influência da racionalidade comunicativa de Habermas (1986), acadêmicos que compunham o terceiro grupo passaram a pensar as relações sociais e de poder presentes nas políticas públicas a partir de textos, ou análogos de textos, narrativas, argumentos, valores e quadros valorativos.

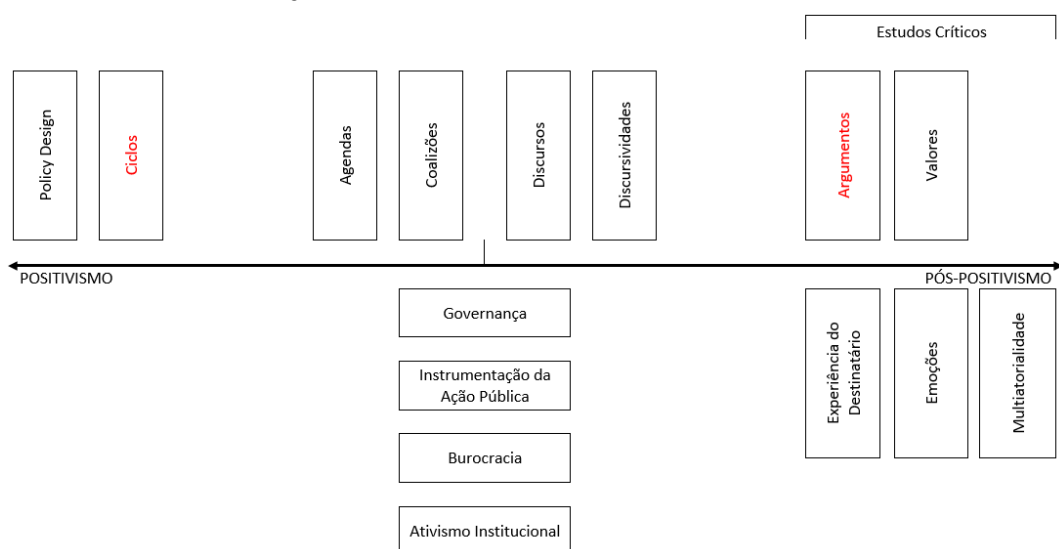
No campo de estudos em questão, o interpretativismo foi inicialmente proposto por Bruce Jennings como uma primeira abordagem capaz de responder

analiticamente à compreensão das políticas públicas a partir da chave linguística, passando a considerar que seus principais materiais não seriam mais as ações dos governos, mas, sim, os textos contidos em tais ações (In: CALLAHAN, JENNINGS, 1983). Esta nova perspectiva rapidamente abriu espaço para trabalhos sucessivos e muito importantes para os estudos críticos em políticas públicas, tais como os de John Forester (1987), Frank Fischer e John Forester (1987), Deborah Stone (1988), Mary Hawkesworth (1988), Giandomenico Majone (1989), dentre outros, que passaram a explorar quais seriam, efetivamente, os materiais principais contidos nos fluxos de políticas públicas. (Boullosa, 2019, pp. 97-98).

A atual configuração do campo de políticas públicas possui múltiplas possibilidades interpretativas. As principais lentes analíticas de tradição positivista, de racionalidade mais instrumental, que defendem o conhecimento estruturado e um modelo mais tecnocrático, são: as abordagens por *policy design* e por ciclos, mais ao extremo; e as abordagens por agendas e por coalizões, menos ao extremo. Com relação à tradição pós-positivista, de racionalidade mais comunicativa, que defende as relações de poder e um modelo mais decisionista, destacam-se: as abordagens por discursos e discursividades, menos ao extremo; e as abordagens por argumentos e valores, mais ao extremo. Ainda existem as lentes analíticas que buscam fazer pontes entre as tradições (abordagens por governança, pela instrumentação da ação pública, por burocracia e pelo ativismo institucional) e as novas lentes (abordagens pelas experiências do destinatário, por emoções e multiatorialidade).

A ilustração 4 apresenta o panorama geral das lentes analíticas situando-as nas tradições positivista e pós-positivista do campo de estudo de política pública.

Ilustração 4: Lentes Analíticas de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria

Sabe-se que as distintas lentes analíticas do campo das políticas públicas condensam conjuntos de argumentos, ideias e modelos, que definem os modos como os envolvidos nos processos de políticas públicas interpretam, problematizam e propõem alternativas. Assim, considerando que a atuação em processos de políticas públicas depende da interpretação dos analistas e que estas interpretações são feitas a partir de lentes analíticas próprias, e considerando que os conteúdos e redes de significado que estruturam as lentes individuais também se articulam em redes mais profundas de valores e de identidades profissionais, fez-se necessário buscar uma análise reflexiva a partir da escolha de uma lente específica que estrutura os conteúdos e significados dos analistas que trabalham com políticas públicas.

Sendo assim, destaca-se a lente *Policy Argumentation* que enxerga os seres humanos como culturalmente moldados, baseados em comunicação, socialmente motivados e emocionalmente fundamentados (Fischer; Forester, 1993; Fischer; Gottweis, 2012). Essa premissa vale tanto para o assessorado quanto para o assessor que fornece conhecimento sinalizando probabilidades ou emitindo conclusões baseadas em suas interpretações. Esta linha de análise considera que não há argumentos neutros, todos estão ancorados em bases de valores (o que se compreende por Estado, seu papel, sua relação com a sociedade, onde está o poder legitimado, etc.).

A lente interpretativa em questão representa avanços práticos e teóricos no campo de análise, por permitir examinar as estratégias comunicativas e retóricas que tanto os planejadores e analistas de políticas públicas, quanto os assessores usam para direcionar a atenção para os problemas e opções que estão sendo avaliadas em seus respectivos campos de atuação. Assim, a efetividade do assessoramento também depende da compreensão do papel da linguagem na exposição de evidências e convencimento dos gestores de políticas públicas que tomam decisões baseadas em argumentos que expressam ou resistem a relações mais amplas de poder e crença.

Nas relações internacionais, a paz de Vestefália (1648) foi o evento que inaugurou o campo de estudo e estabeleceu princípios que ainda são vistos nos tempos contemporâneos: (i) criação do sistema de Estados (e não Impérios) como unidades soberanas, assentados em bases territorialistas independentes; (ii) a sobreposição do interesse nacional (os Estados passam a criar políticas na defesa de seu território nacional, substituindo o princípio da universalidade geral católica); e (iii) a defesa da soberania territorial como tentativa de gerar estabilidade à anarquia internacional.

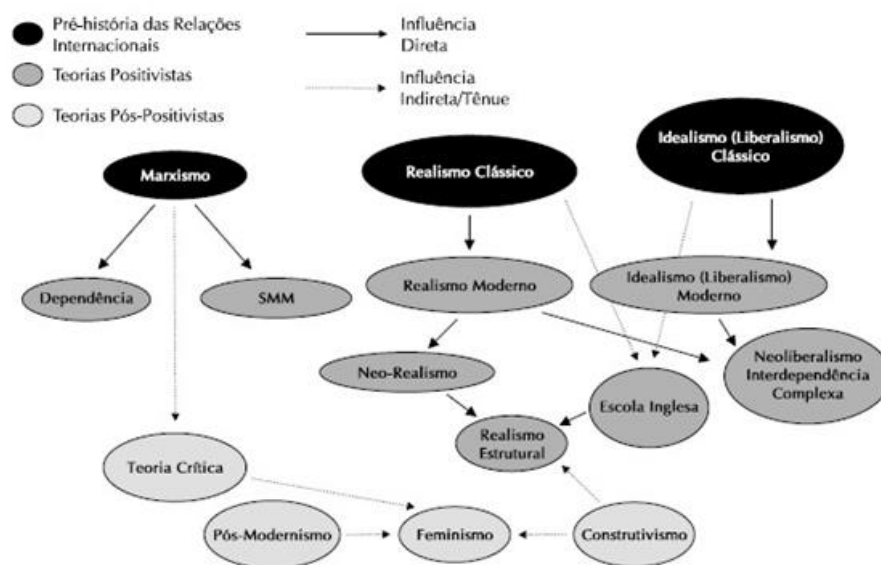
O Realismo, teoria ainda *mainstream* do campo de relações internacionais, foi muito influente na explicação dos fenômenos internacionais da criação do Estado Moderno até o fim da Guerra Fria. O colapso da União Soviética e os fenômenos resultantes levaram muitos analistas a questionarem a própria natureza do campo de estudo, uma vez que os limites interpretativos e a capacidade preditiva de seus principais modelos teóricos foram postos em questão.

Esse cenário totalmente novo, onde abundavam perguntas e poucas respostas eram possíveis, gerou profundos impactos no debate teórico sobre temas centrais de relações internacionais resultando no surgimento de abordagens pós-positivistas como a Teoria Crítica, o Pós-Modernismo, o Feminismo e, principalmente, o Construtivismo, que inauguraram a terceira geração de debates em relações internacionais, aparecendo sob a forma de uma via alternativa entre a epistemologia positivista (explicação das relações) e a ontologia pós-positivista (entendimento do que são constituídas as relações).

Fazendo uma síntese histórica, durante o período de *interbellum* entre a primeira e segunda guerra (1919-1939), houve intensidade e domínio dos debates teóricos no entorno do liberalismo (institucionalista e republicano) – a Liga das Nações (SDN), como primeira experiência multilateral supranacional, havia surgido, fortalecendo muitas das aspirações idealistas. Ainda no mesmo contexto histórico, durante o *continuum* do pós-guerra, o realismo (neoclássico) – hegemônico até então – contradizia e desacreditava o liberalismo clássico com suas características idílicas e até mesmo oníricas e dominou os cenários acadêmicos no transcurso da primeira grande geração de debates em RI. O behaviorismo e o positivismo formaram complementaridades como subsídios temáticos ao debate desta primeira geração. Na segunda geração, o neorrealismo em oposição ao neoliberalismo ocupou, com visibilidade, a agenda acadêmica dos anos setenta e oitenta. Na terceira geração de debates em RI, já no contexto pós-Guerra Fria, o construtivismo surge de maneira mais impávida, pulverizando novos paradigmas, diante do racionalismo então vigente como principal tema dos holofotes intelectuais da disciplina (Castro, 2012, pp. 385-386).

A ilustração 5 apresenta a proposta de Sarfati (2005) de mapeamento do debate paradigmático do campo de estudo de relações internacionais em três principais fases: pré-história, teorias positivistas e teorias pós-positivistas.

Ilustração 5: Mapa teórico das Relações Internacionais



Fonte: Sarfati, 2005, p. 364

A influência de Habermas também é perceptível no campo de relações internacionais na Teoria Crítica e no Construtivismo que, em síntese, valorizam sobretudo a prática discursiva e a construção social da realidade.

(...) O construtivismo trouxe inovações revolucionadoras nos aspectos ontológicos e sobre a compreensão dos valores e da importância da conscientização humana em questões internacionais. O mundo físico e humano é estruturado em convenções concretas e abstratas, enquanto que as regras e os valores que robustecem este mundo são construídos pelos seres humanos e por instituições por meio de articulações densas, constantes e mutuamente estruturadas. (Castro, 2012, p. 390)

Em todos os campos de estudo, as teorias e os conceitos que as compõem buscam interpretar a realidade do mundo, explicar o comportamento de agentes e a composição de suas estruturas, e, por conseguinte, atribuir significado aos múltiplos fenômenos observáveis derivados das inter-relações entre esses elementos, formando crenças epistemológicas que serão utilizadas como ferramentas de trabalho.

No caso da política externa brasileira, o MRE é o principal executor desta política pública⁸. Os diplomatas, formados pelo Instituto Rio Branco, são treinados para analisar cenários internacionais e assessorar seus respectivos embaixadores em negociações de interesse nacional, a partir de uma visão multilateral e pragmática (características da diplomacia brasileira).

Assim, o assessor externo (não diplomata), para superar possíveis barreiras ao seu assessoramento, além de deter conhecimentos técnicos impares à carreira diplomática, deve instruir-se sobre as diferentes escolas teóricas que compõe o campo de estudo de relações internacionais (e suas respectivas derivações críticas) e ser capaz de identificar em qual delas o assessorado (o diplomata) baseia as suas principais crenças, além de saber transitar dentro do hierárquico ambiente diplomático.

2.2 *Policy Cycle* e Ciclo de Produção de Conhecimento da Inteligência

A primeira lente analítica apresentada no campo de estudos de políticas públicas e, por isso, considerada basilar para o desenvolvimento posterior do campo e das análises subsequentes de políticas públicas é a *Policy Cycle*, desenvolvida pelo sociólogo e cientista político Harold Lasswell (1951).

A ideia de modelar o processo de construção de política pública em termos de fases foi apresentada pela primeira vez por Lasswell. Como parte de sua tentativa de estabelecer uma multidisciplinar e prescritiva ciência da política pública, Lasswell introduziu (em 1956) um modelo de construção de política pública composto de sete fases: inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação (...). Hoje, a diferenciação entre definição de agenda, elaboração de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação (eventualmente levando ao término) tornou-se a maneira convencional de descrever a cronologia de um processo de construção de política pública (Jann; Wegrich, 2007, p. 43, tradução nossa⁹).

⁸ A política externa faz parte do rol das políticas públicas brasileira, estando presente na Lei do Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é considerado o documento orientador para o assessoramento à gestão de políticas públicas, por ser o instrumento de maior hierarquia no planejamento institucional capaz de traduzir as escolhas de políticas públicas do governo em programas com orçamento definido para os quatro anos de sua vigência.

⁹ *The idea of modeling the policy process in terms of stages was first put forward by Lasswell. As part of his attempt to establish a multidisciplinary and prescriptive policy science, Lasswell introduced (in 1956) a model of the policy process comprised of seven stages: intelligence, promotion, prescription, invocation, application, termination and appraisal (...). Today, the differentiation between agenda-setting, policy formulation, decision*

De acordo com o modelo, a política pública possui um ciclo de vida baseado em uma dinâmica temporal e sequencial. A quantidade de fases da política pública depende da abordagem (lente) escolhida. Para o modelo de *Multiple Streams* de John Kingdon (2003), apresentado pela lente *Agenda Setting*, as políticas públicas são formadas por quatro processos: i) o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; ii) a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; iii) a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; e iv) a implementação da decisão (Capella, 2006).

No presente trabalho optou-se por apresentar um ciclo de política pública composto por seis fases, que se iniciaria com a fase de recepção de demandas, período em que o governo recebe de diversos atores da sociedade problemas a serem resolvidos e oportunidades que precisam ser aproveitadas. Depois ocorreria a fase de formação da agenda, entendido como o processo de seleção do que entra ou não na lista de prioridades. A próxima fase seria a formação de alternativas, onde são apresentados as ações e instrumentos que podem resolver o problema. A quarta fase seria a seleção de opções, ou seja, a escolha da melhor alternativa. A quinta seria a fase da implementação, momento em que a ação política se transforma em algo concreto. Por fim, ocorreria a avaliação, isto é, a análise do benefício e do custo da implantação da política pública. Momento em que os resultados da intervenção governamental na sociedade são mensurados e informações úteis são geradas para novas políticas públicas.

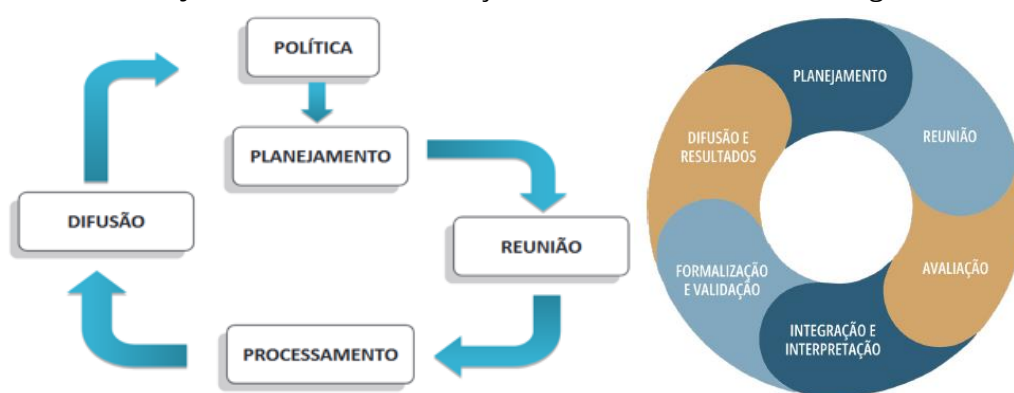
Ancorada na tradição positivista, a lente *Policy Cycle* defende a existência de uma racionalidade instrumental, voltada à resolução analítica de problemas considerados de pública relevância e alicerçada no saber especializado. Nesta abordagem, a tomada de decisão é o principal instrumento de política pública e, portanto, toda a produção de informações deveria alimentar ou diminuir os riscos envolvidos nessa decisão. Tal lente favorece a compreensão da função informacional da atividade de inteligência, que é produzir conhecimento especializado para auxiliar a formulação e desenvolvimento de políticas públicas por meio do assessoramento dos decisores políticos.

Outra característica que aproxima a lente interpretativa em questão com a atividade de inteligência é a forma como foi estruturado o modelo de produção do conhecimento de inteligência, que também segue a tradição positivista e foi desenvolvida sob a perspectiva de

making, implementation, and evaluation (eventually leading to termination) has become the conventional way to describe the chronology of a policy process.

estágios, tendo como ponto inicial e final a política (o assessoramento ao decisor público). O ciclo de inteligência¹⁰, como era ensinado nos fundamentos doutrinários da atividade de inteligência, possuía cinco fases distintas: política, planejamento, reunião, processamento e difusão (Brasil, 2016c). Na reformulação da doutrina, passou-se a chamar o referido processo cíclico de ciclo de análise, subdividindo a fase de processamento em três: avaliação; integração e interpretação; e formalização e validação (Brasil, 2023e). A ilustração 6 apresenta os estágios desses ciclos.

Ilustração 6: Ciclos de Produção de Conhecimento da Inteligência



Fontes: Brasil, 2016c, p. 55; Brasil, 2023e, p.108

Assim, a inteligência foi projetada para atuar em função da política (do processo decisório). Na instância política do ciclo são estabelecidos os objetivos de governo e formuladas as políticas públicas. Na fase do planejamento, a política é assimilada pelo órgão de inteligência e se torna orientação de trabalho. Nas fases de reunião e processamento (avaliação, integração e interpretação e formalização e validação), o profissional de inteligência realiza a obtenção de dados, processando-os a partir de metodologia analítica própria da atividade de inteligência (Metodologia de Produção de Conhecimento – MPC) e, por fim, na fase de difusão o conhecimento é entregue ao decisor político.

A lente analítica *Policy Cycle* possui uma perspectiva de formulação de políticas públicas hierarquizada (*top-down*), semelhante ao do ciclo de inteligência, que acaba

¹⁰ O ciclo de Inteligência é o modelo mais difundido, nas práticas da inteligência ocidental relacionadas a escola anglo-saxã, do processo de construção do conhecimento. O ciclo tem como propósito descrever o modo como os dados devem ser obtidos e transformados em conhecimento pelos profissionais de Inteligência, pontuando fases ou etapas necessárias para essa produção.

simplificando a realidade por desconsiderar o papel do conhecimento, das ideias e da aprendizagem como variáveis independentes que afetam todas as etapas do processo de formulação e implementação de políticas públicas. Uma separação clara entre as fases de formulação e implementação das políticas, como proposta pela lente do ciclo, dificilmente reflete a realidade das políticas públicas.

(...) os estudos de implementação revelaram que uma separação clara entre a formulação de políticas públicas e a sua implementação dificilmente reflete como se fazem políticas públicas no mundo real, nem em termos de qualquer sequência hierárquica ou cronológica (primeiro formação, depois implementação), nem em termos dos atores envolvidos (Jann; Wegrich, 2007, p. 55, tradução nossa¹¹).

Do mesmo modo, uma separação estática entre as fases de produção de conhecimento de inteligência, como proposta pelo modelo de produção de inteligência, também não está de acordo com a prática da atividade de inteligência.

(...) quem tem decidido o que os órgãos de Inteligência vão produzir não são os usuários, mas a alta gerência desses mesmos órgãos. Eles procuram interpretar quais são as necessidades, muitas vezes apenas insinuadas pelo alto escalão, e supri-las. Deste modo, o ciclo de Inteligência, do modo como o aprendemos e explicamos, nunca é, de fato, praticado (Costa, 2022, p. 11).

Além disso, os processos contemporâneos de políticas públicas, caracterizados pela crescente complexidade em diferentes níveis, bem como pela incerteza, apontam para a falência de um modelo positivista de intervenção baseada na racionalidade instrumental e aplicada ao tratamento isolado dos problemas públicos (Fischer, 2016).

Ainda que este projeto inspire grande parte do mainstream dentro do campo de estudos em políticas públicas, seus limites empiricistas acabam por demandar uma redução cognitiva forte para que seus analistas possam isolar analiticamente as partes dos problemas que desejam tratar. A força projetual é tamanha que frequentemente parte dos seus problemas de implementação acabam por ser atribuídos prematuramente às idiosincrasias do contexto de implementação, reforçando o fetiche pelo processo racional linear de projeção de soluções para problemas públicos, bem como a supremacia do conhecimento

¹¹ (...) *implementation studies revealed that a clear-cut separation between policy formation and implementation is hardly reflecting real-world policy-making, neither in terms of any hierarchical or chronological sequence (first formation, then implementation), nor in terms of the involved actors.*

especializado, insistindo na separação infértil entre política e políticas públicas (Boullosa, 2019, pp. 93-94).

Os problemas públicos contemporâneos, agravados em tempos de crise, exigem novas formas de olhar e novos modelos normativos que deem conta de suas complexidades e incertezas (Boullosa, 2019). Estas limitações analíticas da lente *Policy Cycle* também são inerentes ao modelo tradicional de pensar o assessoramento realizado pela atividade de inteligência.

Os estudos de teoria de inteligência apontaram como possíveis respostas analíticas para o aperfeiçoamento do assessoramento realizado pela atividade a teoria da Abordagem das Complexidades de Agrell e Treverton (2015) e o modelo de Interpretação Adaptativa de Lahneman (2010). Ambos se apresentam promissores para aperfeiçoar a atualização da metodologia de produção de conhecimento utilizada pela inteligência brasileira, levando em consideração a complexidade dos temas.

2.3 *Wicked Problems*, o Paradigma das Complexidades e o Modelo de Interpretação Adaptativa

Em políticas públicas, o termo *wicked problem* (problemas perversos) representam problemas de difícil ou impossível solução. Horst Rittel e Melvin Webber descreveram formalmente o conceito em 1973, no texto *Dilemas na Teoria Geral do Planejamento*. No original em inglês, os autores utilizam na definição do termo palavras como *solve* e *resolve*¹² para evidenciar a diferença entre problemas solucionáveis e problemas que não podem ser resolvidos (*wicked problems*).

Diferentemente dos problemas das ciências naturais, que são definíveis e separáveis e podem ter soluções que podem ser encontradas, os problemas do planejamento governamental – e especialmente os de planejamento de políticas públicas e sociais – são mal definidos e dependem de um julgamento político impreciso para serem resolvidos (Sem “solução”. Os problemas sociais nunca são resolvidos [solve]. Na melhor das hipóteses, eles são apenas dados por

¹² Apesar de parecidas, as palavras possuem significados distintos e são usadas em diferentes contextos. *Solve* geralmente se refere ao processo de encontrar uma resposta correta para o problema, sendo usado na matemática, em erros sistemáticos e enigmas. Enquanto *resolve* refere-se a encerrar ou concluir um problema e é usado na resolução de conflitos pessoais, argumentos, problemas emocionais, etc.

concluídos [re-solve] repetidamente). (Rittel; Webber, 1973, p. 160, tradução nossa¹³)

Para Rittel e Webber (1973), os *wicked problems* possuem dez características, a saber: 1) não tem uma formulação definitiva; 2) praticamente são impossíveis de resolver (*no stopping rule*); 3) não possuem soluções verdadeiras ou falsas, apenas melhores ou piores; 4) não tem uma solução imediata e definitiva (sem receitas prontas); 5) toda tentativa de resolução é uma operação única (não há oportunidades de aprender por tentativa e erro); 6) não possuem um conjunto enumerável de soluções potenciais comprovadas que possam ser incorporadas a planos de mitigação; 7) são essencialmente únicos; 8) podem ser considerados sintomas de um outro problema (também *wicked*); 9) podem ser explicados por mais de uma perspectiva (a escolha da perspectiva determina a natureza da resolução do problema); e 10) o planejador social não tem o direito de errar (são responsáveis pelas consequências das ações que geram).

No seu papel de assessoramento de decisores governamentais, a inteligência brasileira produz e difunde conhecimentos capazes de explicar desdobramentos e reduzir as incertezas inerentes da elaboração e da implementação de políticas públicas, em especial de políticas que envolvam *wicked problems*. Para tanto, os profissionais de inteligência devem ser capazes de desvendar lacunas informacionais a partir da coleta de dados e do processamento de informações de interesse. No contexto atual, a incorporação de recursos linguísticos e relacionais na produção do conhecimento de inteligência é compreendida como necessária para identificar e construir conexões complexas e conhecimentos lógicos e significativos, principalmente quando há coleta de grandes volumes de dados (*big data*).

Os autores Agrell e Treverton (2015)¹⁴ propõem uma nova categoria de lacuna, para além dos segredos (*puzzles*) e mistérios (*mysteries*), a ser preenchida pelos profissionais de inteligência: as complexidades. Os segredos são um tipo de problema de inteligência que há uma resposta, mas ela é desconhecida ou parcialmente conhecida. Em contraste, os mistérios

¹³ As distinguished from problems in the natural sciences, which are definable and separable and may have solutions that are findable, the problems of governmental planning – and especially those of social or policy planning – are ill-defined, and they rely upon elusive political judgment for resolution (Not "solution". Social problems are never solve. At best they are only re-solved – over and over again).

¹⁴ Agrell e Treverton citam a busca pelo paradeiro de Osama bin Laden como exemplo de segredo vivido pela inteligência norte-americana. Como exemplo de mistério que ninguém sabia a resposta, os autores citam a tentativa de estimar a data em que a União Soviética iria colapsar. Para as complexidades, usam como exemplo as análises relacionadas a alvos transnacionais, como terroristas e narcotraficantes, que atuam formando pequenos grupos, buscando vulnerabilidades e adaptando-se constantemente.

são aquelas perguntas para as quais não há uma resposta certa. Os analistas de inteligência buscam estruturar e transmitir julgamentos, essencialmente subjetivos, com base em sua experiência e análise. As complexidades, por sua vez, são consideradas *mysteries-plus* e levam em conta as interações entre vários atores relativamente pequenos em situações que estão em constante mudança, não sendo possível estabelecer padrão nem análises preditivas do mesmo modo como é feito nas análises dos mistérios. A ilustração 7 apresenta as três categorias de perguntas propostas pelos autores (*puzzle*, *mystery* e *complexity*).

Ilustração 7: Segredos, mistérios e complexidades

Intelligence Puzzles, Mysteries, and Complexities		
<i>Type of Issue</i>	<i>Description</i>	<i>Intelligence Product</i>
<i>Puzzle</i>	Answer exists but may not be known	<i>The solution</i>
<i>Mystery</i>	Answer contingent, cannot be known, but key variables can, along with sense for how they combine	Best forecast, perhaps with scenarios or excursions
<i>Complexity</i>	Many actors responding to changing circumstances, not repeating any established pattern	"Sensemaking"? Perhaps done orally, intense interaction of intelligence and policy

Fonte: Agrell; Treverton, 2015, p. 33

Para Agrell e Treverton, é fundamental a existência de sintonia entre o usuário final do produto de inteligência e aqueles que o elaboram, especialmente quando há o assessoramento de *wicked problems*, questões complexas e interativas que evoluem em um contexto social dinâmico.

Wicked problems são mal definidos, ambíguos e associados a sérias questões morais, políticas e profissionais. Uma vez que são fortemente dependentes das partes interessadas, muitas vezes há pouco consenso sobre qual é o problema, muito menos sobre como resolvê-lo. Além disso, os *wicked problems* não ficarão parados: são conjuntos de questões complexas e interativas que evoluem num contexto social dinâmico. Muitas vezes, novas formas de *wicked problems*

surgem como resultado da tentativa de entender e resolver um deles (Agrell; Treverton, 2015, p. 34, tradução nossa¹⁵).

O paradigma tradicional da atividade de inteligência classifica as informações como sigilosas ou abertas. Já o paradigma proposto por Lahneman (2010) adiciona o conceito de informações confiáveis (*trusted information*): informações processadas por atores de fora do sistema tradicional de inteligência de um país, que fazem parte de uma rede de confiança, incluindo entes privados.

É necessário um novo conceito de informação, que incluirá uma nova forma de informação conhecida como “informação confiável”, além de informação secreta e aberta. As informações confiáveis circulam dentro de “redes confiáveis”, nas quais espera-se que todos os membros insiram apenas informações validadas e usem as informações da rede com responsabilidade. Dentro dessas restrições, a rede pode ser integrada por qualquer organização que possa fornecer as informações necessárias. Isso inclui agências governamentais, empresas privadas, organizações intergovernamentais (OIGs), organizações não governamentais (ONGs) e até mesmo indivíduos em várias comunidades informais de interesse. Como seu objetivo é abordar questões e ameaças transnacionais, as redes confiáveis devem ter escopo global (Lahneman, 2015, pp. 216-217, tradução nossa¹⁶).

O modelo de Interpretação Adaptativa permite que o profissional de inteligência lide melhor com situações mais dinâmicas, comparado com o paradigma do modelo tradicional de pensar a atividade. A quantidade de informações e a atual velocidade de propagação fazem com que frações significativas de informações mudem de valor em curtos períodos de tempo. Além disso, a maioria das análises que exigem interpretações adaptativas não terá grandes peças do *puzzle*, apenas um grande número de pequenas peças. Isso significa que analistas precisam encontrar novas maneiras de atribuir valor a cada pequena informação coletada e reavaliar

¹⁵ *Wicked problems are ill-defined, ambiguous and associated with strong moral, political and professional issues. Since they are strongly stakeholder dependent, there is often little consensus about what the problem is, let alone how to resolve it. Furthermore, wicked problems won't keep still: they are sets of complex, interacting issues evolving in a dynamic social context. Often, new forms of wicked problems emerge as a result of trying to understand and solve one of them.*

¹⁶ *A new concept of information is needed, which will include a new form of information known as “trusted information,” in addition to secret and open information. Trusted information is circulated within “trusted networks,” in which all the members are trusted to enter only validated information and to use network information responsibly. Within these constraints, network members can be any organization that can provide needed information. This will include government agencies, private firms, intergovernmental organizations (IGOs), non-governmental organizations (NGOs), and even individuals in various informal communities of interest. Since their purpose is to address transnational issues and threats, trusted networks must be global in scope.*

continuamente esse valor (Lahneman, 2010). Para o autor, a instituição de redes globais confiáveis (fora do tradicional sistema de inteligência que inclui apenas parceiros institucionais) contribuiria com a atribuição de valor do conteúdo (verificação da veracidade da informação) analisada pelo profissional de inteligência.

Assim, identificou-se que os avanços trazidos pelos estudos de políticas públicas, que seguem cada vez menos o modelo tradicional de estágios, considerado ultrapassado para a complexidade dos problemas atuais, que envolvem questões e ameaças transnacionais, foram acompanhados pelos estudos recentes da Teoria de Inteligência que abordam tais complexidades como lacunas informacionais a serem buscadas de forma cooperativa e ampliada, a partir da construção de redes de confiança que se tornariam cada vez mais globais.

Assim, o estabelecimento de uma rede confiável de tramitação de dados antecederia à incorporação de novos integrantes, governamentais ou não, à comunidade informacional. Tal preceito foi identificado na reestruturação do Sisbin ocorrida em 2023 que reduziu o número de participantes no sistema brasileiro em prol da necessidade de renovar a confiabilidade (reconstrução da rede de confiança) entre os integrantes do sistema e de melhorar a coordenação dos fluxos informacionais.

Em dezembro de 2022 havia 48 órgãos federais incluídos no SISBIN, um fator decisivo para a sua inoperância. Não há maneira de o Conselho (CONSISBIN) coordenar efetivamente os fluxos informacionais e os esforços comuns de órgãos com missões tão diversas. Há desincentivos para a cooperação interagências por causa dos riscos de vazamento de informações legalmente sigilosas. E há incentivos perversos para abuso do sigilo em detrimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). A perda de foco e de eficiência do SISBIN prejudica a segurança do país. É preciso reduzir o número de agências. Inteligência é conhecimento, mas nem todo órgão que produz conhecimento relevante para políticas públicas precisa ou deve fazer parte do SISBIN (Cepik, 2023, p. 1).

O assessoramento pelo profissional de inteligência a políticas públicas consideradas *wicked problems* é favorecido se for realizado a partir da ótica do modelo de Interpretação Adaptativa de Lahneman (2010), pois possibilitará tratar tais problemas sob a lacuna da complexidade e trazer, assim, a camada ampliada do conceito de informações confiáveis aos documentos disponibilizados a decisores políticos, destacando a necessidade de reformular as bases das relações de confiança e de aumentar as fontes de informação e de validação de dados.

Como exemplo de um problema considerado *wicked* para o Estado brasileiro e que é tema de interlocução e compartilhamento de informações entre os adidos de inteligência e os adidos agrícolas, cita-se a implementação e a avaliação das políticas agroambientais, que exigem diagnósticos integrados de ameaças e vulnerabilidades aos biomas e à produção rural, além do combate a propaganda adversa externa decorrente da competição internacional por mercados consumidores.

No campo da governança ambiental, os desafios dificilmente se manifestam de forma isolada, isto é, surgem na forma de adversidades que logo adquirem um caráter sistêmico, envolvendo desde as comunidades locais, os biomas, a agricultura familiar e o agronegócio nacional, atingindo finalmente a imagem internacional do país. A solução dos problemas ecológicos, assim, exige uma análise multifocal que vislumbre toda a cadeia de fatores envolvidos e não apenas aspectos relacionados estritamente ao meio ambiente ou ao agro. (Macedo, 2021, p. 42).

O próximo capítulo buscará identificar, a partir da análise comparativa dos questionários respondidos, o papel da linguagem e o uso de estratégias comunicativas (preceitos da lente analítica *Policy Argumentation*) no assessoramento e nas trocas informacionais intra-embaixada, se são determinantes ou assessórios a depender do grau de institucionalidade dessas relações. Para tanto, inicialmente será necessário estabelecer a percepção dos adidos perante ambas interações e verificar se dimensões espaciais das embaixadas e adidâncias também influenciam na consolidação destas relações.

3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE ASSESSORAMENTOS

3.1 Construção da Matriz Analítica

A pesquisa tem como objetivo geral estudar o assessoramento e as trocas informacionais realizados pelos adidos agrícolas, de inteligência e de defesa, analisando as interações com os chefes de missões diplomáticas e entre si, a partir de uma análise comparativa das percepções dos adidos. Pretende-se chegar à resposta ao seguinte problema de pesquisa: na perspectiva dos adidos agrícolas, de inteligência e de defesa brasileiros, quais são os fatores que influenciam o assessoramento da política externa brasileira e a troca informacional das adidâncias nas embaixadas brasileiras?

A hipótese levantada é de que a base relacional estabelecida para o assessoramento do chefe da missão diplomática e para a troca entre os adidos depende do grau de institucionalidade das relações intra-embaixada e que este fator influencia se o uso de estratégias comunicativas pelos interlocutores é determinante ou assessorio à interação.

A comparação a nível de estratégias linguísticas levou em consideração o uso consciente de cinco recursos argumentativos, retirados da ciência da comunicação e de estudos de gestão de desempenho, e que representam a importância do uso da linguagem, de estratégias comunicativas e da identificação de crenças (pressupostos da lente analítica *Policy Argumentation*) e a valorização da prática discursiva e da construção social da realidade (conceitos defendidos por Habermas), a saber:

1. Uso de *storytelling*: arte de contar, desenvolver e adaptar histórias utilizando elementos específicos — personagem, ambiente, conflito e uma mensagem — em eventos com começo, meio e fim, para transmitir uma mensagem de forma inesquecível conectando-se com o destinatário em um nível mais emocional;

2. Realização de *briefings* orais: conjunto de informações passados em uma reunião para o desenvolvimento de um trabalho ou documento de uma forma rápida e objetiva e apresentando argumentos práticos capazes de persuadir o assessorado a considerar o conhecimento produzido;

3. Estabelecimento de *rapport*: relação de harmonia, afinidade e similaridade que atua nos níveis consciente e inconsciente entre dois interlocutores. A busca consciente do *rapport* leva à maior disponibilidade do interlocutor em validar a mensagem recebida;

4. Adaptação ao sistema representacional do interlocutor (visual, auditivo e cinestésico): compreensão da preferência informacional do interlocutor e adaptação da linguagem à maneira como o receptor assimila, armazena e codifica informações na mente através dos sentidos, visando melhorar a receptividade e compreensão da mensagem.

5. Solicitação de *feedbacks*: avaliação com relação a ações, comportamentos e tarefas, com o objetivo de orientar e aprimorar a performance do interlocutor.

Para averiguar a relação de assessoramento ao chefe da missão diplomática e relação de trocas informacionais entre os adidos, a pesquisa apresentou o seguinte desenho (Quadro 1):

Quadro 1: Desenho de Pesquisa

PERGUNTA	HIPÓTESE	POLÍTICA REGULATÓRIA	ESTRATÉGIAS DE RELACIONAMENTO	INSTRUMENTOS RELACIONAIS
Na perspectiva dos adidos agrícolas, de inteligência e de defesa brasileiros, quais são os fatores que influenciam o assessoramento da política externa brasileira e a troca informacional das embaixadas brasileiras?	A base relacional estabelecida para o assessoramento e troca entre os adidos depende da institucionalidade das relações interinstitucionais	Relações reguladas por instrumentos jurídicos	Dever institucional acima da confiança interpessoal	Formalidade Estratégias comunicativas como auxiliares
		Relações não reguladas por instrumentos jurídicos	Confiança interpessoal acima do dever institucional	Informalidade Estratégias comunicativas como determinantes

Fonte: Elaboração própria

Nos modelos tecnocráticos (positivistas), como o *Policy Cycle*, a decisão política dependeria do conhecimento superior estruturado fornecido por especialistas em uma relação formal reconhecida e pré-estabelecida. Já nos modelos decisionistas (pós-positivistas), a exemplo do *Policy Argumentation*, a política (relações interpessoais) tende a ter primazia sobre o conhecimento científico.

Para profissionais de inteligência, a interação constante entre o analista e o usuário final do seu produto é vista como necessária para completar o ciclo de inteligência¹⁷ e é uma busca

¹⁷ O ponto inicial e final do Ciclo de Inteligência é a política (o assessoramento ao decisor público).

consciente por parte do profissional, por proporcionar dinâmica à produção de conhecimento ao fornecer orientação, requerimentos informacionais, *feedbacks* e continuidade ao fluxo de análises (Cruz, 2020).

Não há fase do negócio de Inteligência mais importante do que o relacionamento adequado entre a própria Inteligência e as pessoas que utilizam seus produtos. Curiosamente, essa relação, que se esperaria que fosse estabelecida automaticamente, não ocorre desta maneira. É estabelecida como resultado de um grande esforço consciente (Davis, 1995, p. 7, tradução nossa¹⁸).

A literatura acadêmica reforça que a diplomacia e a inteligência são complementares (Munton, 2018; Raje, 2019) e que existe uma relação profícua entre ambas, tanto sob a ótica da relação produtor-cliente, na qual a diplomacia é uma importante cliente de produtos de inteligência (Ribeiro, 2021), quanto sob a perspectiva de fornecedora de matéria-prima para o desempenho da atividade de inteligência (Herman, 2001; Lowenthal, 2012).

Ribeiro (2021), em seu estudo que trata da relação da inteligência externa com a diplomacia brasileira, já havia identificado que as redes de contatos e os canais de comunicação de oficiais de inteligência e de diplomatas, embora, às vezes, possam apresentar sobreposição, desenvolvem-se em nichos diferentes. Serviços de inteligência dão preferência para trocar informações entre si. No caso dos adidos de inteligência, destaca-se a relação tanto com representantes de órgão de inteligência do Estado acreditado, quanto com outros oficiais de ligação de serviços de inteligência estrangeiros lotados na mesma localidade (a comunidade de inteligência local), relações que possibilitam a triangulação e validação de informações. As adidâncias de inteligência também funcionam como um *back channel*, ou seja, um canal adicional de negociação quando os canais diplomáticos estão com dificuldades ou travados. Segundo a autora, a inteligência recebe e repassa muitos recados por seus canais destinados tanto aos diplomatas, quanto aos demais adidos, estabelecendo uma relação natural de troca informacional intra-embaixada.

Com relação à atuação das demais adidâncias brasileiras, poucos estudos foram identificados, destacando-se o artigo de Bastos e Coutinho (2022), sobre a diplomacia militar e

¹⁸ *There is no phase of the intelligence business which is more important than the proper relationship between intelligence itself and the people who use its products. Oddly enough, this relationship, which one would expect to establish itself automatically, does not do this. It is established as a result of a great deal of conscious effort.*

a complementariedade e indissociabilidade da política externa e de defesa, que auxiliou na compreensão do papel das adidâncias militares.

No que concerne a pesquisas comparativas, a dissertação de mestrado de Lima (2012), que estudou a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil, no período de 1999 a 2010, serviu como referência para a seleção dos temas da agenda internacional (discutidos nas embaixadas brasileiras) que foram indicados no questionário, a saber: Comércio Internacional e Abertura de Mercado; Crime Organizado Transnacional; Desarmamento e Não-proliferação de Armas; Petróleo e outras Energias; Guerras e Missões de paz; Integração Internacional; Imigração; Meio ambiente; Narcotráfico; Tráfico de Armas e Pessoas; Tecnologias Sensíveis; e Terrorismo. Também se preocupou em disponibilizar espaço para sugestões de novos temas pelos respondentes.

Apenas um trabalho comparativo entre adidâncias da Abin e de outros órgãos do Sisbin foi identificado no banco de dados da Esint. Lustosa (2017), em seu trabalho de conclusão do Curso de Aperfeiçoamento em Inteligência (CAI), analisou a dinâmica de integração institucional entre a Abin e os demais órgãos governamentais representados em missões diplomáticas brasileiras, focando na identificação de entraves à articulação e cooperação intragovernamental. Segundo o autor, faltam instrumentos jurídicos que preveem expressamente o compartilhamento de dados e conhecimentos produzidos ou custodiados pelos adidos e diplomatas dentro das embaixadas brasileiras. Para Blaskevicz (2020), os adidos de inteligência também carecem de aproximação com o quadro diplomático do país onde atuam e de legitimidade de acesso a documentos (telegramas e mensagens) que transitam ordinariamente pelas embaixadas por não receberem a devida cobertura diplomática e por haver reservas quanto à função da inteligência pelos diplomatas de carreira.

O presente trabalho também buscou identificar como as considerações acima (a complementariedade com a diplomacia, a existência de distintas redes de contatos e de canais próprios de negociação, os temas de assessoramento dos serviços e a ausência de instrumentos jurídicos para validar a troca informacional e legitimar o assessoramento internacional) são atualmente percebidas nas adidâncias de inteligência e se também existem e são sentidas nas adidâncias agrícolas e de defesa.

Os estudos acima somados aos resultados das entrevistas com representantes das assessorias internacionais das três instituições pesquisadas possibilitaram o processo de criação das variáveis de análise¹⁹ e da seguinte matriz analítica (Quadro 2):

Quadro 2: Matriz analítica

CATEGORIAS	VARIÁVEIS	INDICADORES
Características espaciais (embaixada e adidâncias)	Dimensão física	Número de funcionários da embaixada e número de funcionários das adidâncias
	Dimensão temporal	Tempo de existência das adidâncias e disponibilidade de agenda do embaixador para atender aos adidos
	Dimensão temática	Principais temas discutidos nas embaixadas
Características assessoramento	Perfil dos embaixadores	Análise curricular
	Perfil dos adidos	Atuação internacional prévia, experiência em postos de assessoramento e cursos preparatórios
	Interação adidos e chefe da missão	Importância, intensidade, qualidade, frequência e temas de assessoramento
	Base comunicativa	Formal ou informal e uso de recursos linguísticos
Características interação entre adidos	Perfil dos adidos	Atuação prévia em postos com trocas de informações e treinamento específico para trocas de informações sensíveis
	Interação entre os adidos	Importância, intensidade, qualidade e frequência
	Base comunicativa	Formal ou informal e uso de recursos linguísticos

Fonte: Elaboração própria

3.2 Caracterização do Estudo, Descrição da População e Etapas da Pesquisa

A metodologia escolhida privilegiou a análise de dados primários, devido à escassez de literatura especializada sobre o tema. Assim, a pesquisa buscou metrificar as relações entre a diplomacia e as adidâncias, a partir de dois instrumentos: roteiro semiestruturado de entrevista (ANEXO A), aplicado a profissionais responsáveis por gerir os trabalhos dos adidos nas

¹⁹ Destaca-se que a construção do quadro valorativo (baseado nos discursos dos entrevistados) segue os postulados da lente pós-construtivista *Policy Argumentation*.

instituições escolhidas e a ex-adidos; e questionário (ANEXO B), enviado a adidos das três instituições lotados nos países selecionados.

As questões do questionário foram elaboradas a partir de insumos extraídos da revisão bibliográfica e das entrevistas realizadas previamente. Antes de sua aplicação, o questionário passou pelo escrutínio das três chefias/assessorias internacionais das instituições envolvidas, que auxiliaram na difusão e promoção do mesmo.

Os 12 países (África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, China, Colômbia, Estados Unidos, Índia, Japão, México, Peru e Rússia) foram selecionados por possuírem adidos de inteligência, agrícolas e de defesa trabalhando simultaneamente dentro das embaixadas brasileiras, conforme tabela 1:

Tabela 1: Distribuição de adidos agrícolas e de defesa nos países onde há adidâncias de inteligência (referência ano 2023)

PAÍS	ADIDOS ABIN	ADIDOS MD	ADIDOS MAPA
África do Sul	X	X	X
Alemanha	X	X	X
Argentina	X	X	X
Austrália	X	X	X
China	X	X	X
Colômbia	X	X	X
Espanha	X	X	-
Estados Unidos	X	X	X
França*	X	X	X
Índia	X	X	X
Itália*	X	X	X
Japão	X	X	X
Jordânia	X	-	-
México	X	X	X
Paraguai	X	X	-
Peru	X	X	X
Rússia	X	X	X
Venezuela	X	X	-

* Na Itália o adido agrícola não se encontra lotado dentro da embaixada brasileira, mas sim junto à Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Igualmente, na França, o adido agrícola atua junto a Organizações Internacionais Econômicas sediadas em Paris (Delbraspar).

Fonte: Elaboração própria

Assim, a pesquisa apresentou as seguintes etapas:

1. Pesquisa documental e revisão sistemática: para compreensão do quadro geral de legislação, normativos e arranjos aplicados às adidâncias de inteligência, agrícolas e de defesa;
2. Elaboração e aplicação das entrevistas e dos questionários: para obtenção de dados comparativos entre os trabalhos de assessoria internacional e os relacionamentos entre os adidos;
3. Análise qualitativa do questionário: para elucidar questões relacionadas ao funcionamento das adidâncias, às características dos assessoramentos e das interações intra-adidos; e
4. Elaboração de uma proposta de atuação: para fortalecer o assessoramento das adidâncias estudadas à política externa brasileira.

As entrevistas foram realizadas durante os meses de julho a novembro de 2023, onde foram ouvidas cinco especialistas sobre o tema. Por sua vez, o questionário foi aplicado entre o período de 29 de novembro a 15 de dezembro de 2023, antes das tradicionais trocas de adidos realizados especialmente no início do ano. Dos 36 questionários enviados, foram recebidas 31 respostas, representando 86% de respondentes.

Durante as entrevistas, utilizou-se como método de registro anotações que, se solicitado, e após consentimento prévio dos entrevistados, poderão ser disponibilizadas em arquivo para a posterior consulta de outros pesquisadores. Foi facultado aos entrevistados se negar a responder a qualquer questão ou “classificar” como sigiloso trecho de informações consideradas mais sensíveis.

Ressalta-se que a atividade de inteligência exige o emprego de meios sigilosos, como forma de preservar sua ação, seus métodos e processos, seus profissionais e suas fontes. Sendo assim, para manter a padronização entre os participantes, todos os dados coletados em entrevista e por questionário durante a pesquisa (independente da origem) são apresentados de forma agregada (a partir de cálculos de média aritmética) e anônima, para preservar a identidade dos servidores, referenciando apenas a instituição a qual pertence.

As perguntas do questionário foram subdivididas em cinco seções com o objetivo de averiguar: 1) os perfis da embaixada e da adidância; 2) os perfis dos chefes da missão diplomática e do adido; 3) as percepções quanto à interação com o chefe da missão diplomática;

4) as percepções quanto à interação entre os adidos; e, por fim, 5) o uso de estratégias argumentativas por parte dos adidos durante as interações.

A exploração da percepção subjetiva dos adidos, apesar de possibilitar a captação de uma maior complexidade de experiências, sentimentos e opiniões dos indivíduos de interesse, está sujeita a interpretações pessoais carregadas de vieses individuais e organizacionais. No caso do presente trabalho, por ser uma análise comparativa entre instituições governamentais, nos quais os respondentes são funcionários públicos, as impressões e experiências relatadas tendem a sofrer maiores restrições relacionadas à elaboração da própria visão sobre o tema, além de evitar exposições negativas passíveis de expor suas instituições.

Para evitar tais limitações, buscou-se fornecer segurança aos participantes de que apenas os dados agregados seriam publicados, utilizar perguntas com opções abertas e fechadas que abordassem o mesmo tema de distintas maneiras e solicitar detalhamento sobre questões anteriores, possibilitando maior detalhamento por parte do respondente. Os campos de resposta livre ou comentários, também foram utilizados para verificar a preocupação com a linguagem utilizada e com a produção de conteúdos assertivos e dinâmicos durante o assessoramento e a interação com outros adidos.

A pesquisa realizada caracteriza-se por: aplicada, por propor modelo de atuação para fortalecer o assessoramento da política externa brasileira, e qualitativa comparativa, por buscar identificar a percepção de representantes das áreas de inteligência, agropecuária e de defesa, e examinar questões subjetivas do fenômeno estudado, utilizando-se de entrevistas com roteiro semiestruturado e de questionários para comparar a atuação de diferentes tipos de adidos (Gil, 2008).

O método comparativo foi escolhido por ser considerado substituto possível e imperfeito para o método experimental nas Ciências Sociais, tendo em vista as limitações ao controle de dados decorrentes da complexidade e da subjetividade que caracterizam os fenômenos político-sociais (Gonzalez, 2008).

3.3 Resultados Obtidos

3.3.1 Características espaciais (embaixadas e adidâncias)

Nesta seção, buscou-se identificar se as características dimensionais das embaixadas e adidância (dimensões físicas, temporais e temáticas) também influenciariam na consolidação das relações de assessoramento e de trocas informacionais. Assim, realizou-se a análise e comparação dos seguintes indicadores: número de funcionários nas embaixadas e adidâncias por país, o tempo de existência das adidâncias, os principais temas discutidos na embaixada (de modo geral), e a disponibilidade de agenda do embaixador para atender às adidâncias.

As maiores embaixadas brasileiras (com cerca de cinquenta funcionários) encontram-se nos Estados Unidos da América (EUA), por sua importância global, e na Argentina, por sua importância regional. As embaixadas consideradas intermediárias (com 40 a 20 funcionários) estão na Alemanha, China, Colômbia, México, Peru e Rússia. As de menor porte (menos de 20 funcionários) localizam-se na África do Sul, Austrália, Índia e Japão. Algumas das embaixadas acima possuem acreditação acumulada de países: a embaixada da África do Sul também se responsabiliza pelo Reino do Lesoto e República de Maurício; a da Austrália, pelas Ilhas Salomão, Papua Nova Guiné, Vanuatu, Fiji e Nauru; a da Índia, pelo Reino de Butão; a da China, pela Mongólia; e a da Rússia, pelo Uzbequistão.

As adidâncias com maior número de funcionários estão nos EUA, Argentina, China e Rússia. O número de funcionários nas adidâncias agrícolas e de inteligência tendem a ter um número fixo de até duas pessoas. As adidâncias de defesa já apresentam uma variação maior, tendo na média cinco funcionários (entre adido, auxiliar e contratados locais). Das adidâncias estudadas, duas de defesa possuem acreditação acumulada: Alemanha, responsabiliza-se pela Holanda, e Austrália, por Timor Leste. Estes números, por representar espaço ocupado nas embaixadas e custo de manutenção no exterior, são indicativos da diferença de consolidação entre as adidâncias militares e as civis perante a diplomacia brasileira.

As adidâncias militares são tão longevas quanto a diplomacia brasileira. O tempo de existência das adidâncias de defesa confunde-se com o tempo de existência da primeira adidância militar no país, independente da força²⁰, apresentando uma média acima de 50 anos.

²⁰ O MD foi criado oficialmente através da lei complementar nº 97 de 1999, substituindo os Ministério da Marinha, Ministério do Exército e Ministério da Aeronáutica, que foram transformados em Comandos do MD. O Decreto

As adidâncias agrícolas e de inteligência possuem tempo similar, entre cinco e oito anos de existência. A cooperação entre as forças armadas e a diplomacia é tradicional na política externa, refletindo na maior consolidação e autonomia dos adidos militares no exterior quando comparado aos demais adidos. O poderio militar do Estado é utilizado como força de dissuasão pela diplomacia, o que confere aos adidos militares maior legitimidade em sua atuação internacional.

Da mesma forma, foi possível verificar que o processo de estabelecimento de uma adidância civil tende a impulsionar o surgimento de outras adidâncias no país. No caso das adidâncias agrícolas e de inteligência, o Brasil vem promovendo gradativamente a expansão internacional com o intuito de melhorar a inserção internacional do agronegócio brasileiro e a capacidade de geração de conhecimento e antecipação de ameaças externas aos interesses nacionais.

As primeiras atuações externas de servidores da Abin iniciaram no final da década 1990, com a instalação do posto de oficialato na Argentina ligado diretamente ao serviço de inteligência local. A expansão de postos para outros países ocorreu ao longo dos anos 2000, seguindo interesses da política externa brasileira, como o fortalecimento dos BRICS, o maior relacionamento com a América do Sul e o pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

As primeiras adidâncias do Mapa iniciaram no ano de 2010 e abrangiam representação em oito países mapeados como de interesse ao agronegócio nacional (China, Japão, Rússia, Genebra, Bruxelas, África do Sul, Estados Unidos e Argentina). Ressalta-se que a abertura de adidâncias no exterior junto às embaixadas não é um processo simples e depende do apoio do Itamaraty, como relata o primeiro adido agrícola na África do Sul:

Em junho de 2010, quando me apresentei oficialmente à Embaixada em Pretória, sequer havia espaço físico para acomodar um adido. Depois de alguns meses, o Itamaraty alugou o andar térreo do prédio onde se localiza a missão brasileira, e o MAPA passou a contar com duas salas, com cerca de 100 m², para a Adidância Agrícola. (...). As funções de adido agrícola não poderiam ser desempenhadas a contento sem o apoio e integração com o Itamaraty, em particular o embaixador, o SECOM e os diplomatas da missão em Pretória, e a

nº 3.397, de 30 de março de 2000 foi o primeiro decreto que aparece o termo adido de defesa. Assim, esperava-se que as respostas dos adidos à questão relacionada ao tempo de existência da adidância de defesa fosse de no máximo 25 anos. Porém, identificou-se que os adidos contabilizaram o tempo de existência da primeira adidância militar estabelecida no país (que era de uma das forças) como o tempo da adidância de defesa, por considerarem que, desde a primeira, o representante militar desempenhava a função de adido de defesa no país estrangeiro.

interlocução permanente com a Divisão de Agricultura e Produtos de Base (DPB), em Brasília. Pude testemunhar a competência e dedicação dos nossos diplomatas em defesa da agricultura brasileira, postura que viabilizou minhas atividades como adido agrícola no período (Henz, 2014, p. 17).

Com relação aos temas discutidos nas embaixadas brasileiras, verificou-se que dos 12 temas sugeridos pela pesquisa, os adidos tenderam a escolher temas correlacionados às suas expertises, transparecendo que as reuniões de coordenação dos diplomatas com os adidos tendem a ser compartimentadas nas embaixadas. Assim, identificou-se que os principais temas discutidos nas embaixadas, na percepção dos adidos, foram comércio internacional e abertura de mercado (74,2%), guerra e missão de paz (58,1%) e integração internacional (51,6%), respectivamente. Os adidos agrícolas em sua totalidade escolheram o tema comércio, 75,0% dos adidos de defesa escolheram o tema guerra e 66,6% dos adidos de inteligência escolheram o tema integração, percepções advindas de suas respectivas funções. Outra temática que se destacou na escolha dos três adidos foi o meio ambiente (41,9%), demonstrando a crescente securitização do tema no cenário internacional. Os dados encontram-se abaixo, na tabela 2:

Tabela 2: Percepção dos adidos quanto aos principais temas discutidos nas embaixadas

	PRINCIPAIS TEMAS	TOTAL	AGRÍCOLA	INTELIGÊNCIA	DEFESA
Principais Temas	Comércio internacional e abertura de mercado	74,2%	100%	50,0%	83,3%
	Guerra e missão de paz	58,1%	-	75,0%	75,0%
	Integração internacional	51,6%	28,6%	66,7%	50,0%
	Meio ambiente	41,9%	57,1%	33,3%	41,7%
	Narcotráfico	32,3%	-	50,0%	33,3%
	Terrorismo	29,0%	-	41,7%	33,3%
	Crime organizado transnacional	29,0%	-	58,3%	16,7%
	Petróleo e outras energias	29,0%	28,6%	50,0%	8,3%
	Tecnologias sensíveis	22,6%	-	25,0%	33,3%
	Imigração	19,4%	-	41,7%	8,3%
	Tráfico de armas e pessoas	12,9%	-	25,0%	8,3%
	Desarmamento e não-proliferação de armas	6,5%	-	8,3%	8,3%

Fonte: Elaboração própria

Por fim, buscou-se identificar a disponibilidade de agenda do chefe da missão diplomática para atender aos adidos (indicador que busca relacionar a complexidade da rotina

da embaixada à receptividade às adidâncias). Independentemente do tamanho da embaixada e da quantidade de temas discutidos, 71,0% dos adidos consideraram a disponibilidade dos embaixadores entre alta e muito alta, demonstrando o elevado interesse dos chefes da missão diplomática ao assessoramento proveniente das adidâncias.

Na categoria características espaciais, identificou-se que a importância dos postos (embaixadas e adidâncias) depende diretamente da relevância dos países no cenário internacional (poderio geopolítico e relação comercial com o Brasil) e que a consolidação das adidâncias perante às embaixadas, especialmente as civis, depende da relação bilateral do país acreditante com o Brasil nos temas que envolvam suas expertises (parceria comercial em agronegócio, parceria militar e parceria em inteligência).

3.3.2 Características do assessoramento

Nesta categoria buscou-se verificar se os adidos com perfil similar ao dos diplomatas (v.g. vasta cultura geral, políglotas, moderados e com facilidade para comunicação interpessoal) tendiam a ter uma maior interação com o chefe da missão diplomática. Assim, realizou-se a análise dos seguintes indicadores: currículo dos embaixadores²¹ e formação acadêmica e profissional dos adidos.

A análise curricular dos embaixadores permitiu identificar que, nos países selecionados, os diplomatas, além de experientes e com ampla atuação em diversas missões, ingressaram como terceiro secretário entre as décadas de 1970 e 1980 (com a exceção do embaixador da Índia que é da turma de 1993). Para além dos cursos de carreira, realizados dentro do Itamaraty, destacam-se as formações acadêmicas na área de ciências sociais (economia, relações internacionais, direito e antropologia). Porém, há também embaixadores com formação em engenharia (agronômica e elétrica).

Os adidos agrícolas são engenheiros agrônomos ou médicos veterinários. Os de defesa possuem uma formação mais específica dentro de cada força militar, muitos com doutorado e mestrado em ciências militares. Os adidos de inteligência, por sua vez, possuem uma formação acadêmica mais parecida com as dos diplomatas destacando cursos como relações internacionais, direito e economia.

²¹ Os currículos dos embaixadores foram acessados a partir do site do Senado Federal, órgão responsável por sabatar os diplomatas indicados pelo Presidente da República a cargos de embaixadores.

Com relação ao tempo de trabalho dos adidos em suas instituições, a média dos adidos agrícolas e de inteligência é de 20 anos, enquanto que a dos militares, por haver um ingresso prematuro na carreira, é de dez anos a mais (30 anos). Um dos pré-requisitos para participar das seleções aos postos de adidâncias das três instituições é o tempo mínimo de serviço público, no Mapa atualmente são 10 anos de serviço federal e quatro anos no ministério, na Abin são 10 anos de agência no cargo de oficial de inteligência, na Defesa, o candidato deve ser oficial superior Coronel do Exército, Coronel da Aeronáutica, Capitão de Mar e Guerra, ou, no caso específico dos EUA, Oficial-General.

A análise dos perfis dos adidos agrícola, de inteligência e de defesa selecionados para ocupar postos no exterior permitiu identificar que as seleções internas se baseiam em critérios como a maturidade profissional e a assunção anterior de postos de direção e assessoramento. No caso dos adidos agrícolas e de inteligência, servidores que tiveram cargos de direção e assessoramento superior (antigos DAS), recebem pontuação diferenciada no processo seletivo. Para os militares, cada Comando (Marinha, Exército e Força Aérea) possui critérios próprios para a seleção de pessoal, sem interferência do MD²².

Importa destacar que o sistema de escolha do adido de defesa muda a depender do país creditado. Na África do Sul e na Alemanha, o adido de defesa necessariamente é o adido naval (um Capitão de Mar e Guerra). Na Argentina e China, um Coronel da Aeronáutica atua como adido de defesa e aeronáutico. Nos Estados Unidos, um Oficial-General da Aeronáutica, do posto de Contra-Almirante ou equivalente, é o adido de defesa e aeronáutico. No México, um Coronel do Exército exerce todas as quatro funções: adido de defesa, naval, do Exército e aeronáutico. Na Rússia, funciona um sistema de rodízio para exercer todas as funções, podendo ser um Capitão de Mar e Guerra, um Coronel do Exército ou um Coronel da Aeronáutica, como adido de defesa, naval, do Exército e aeronáutico (Brasil, 2004).

Sobre a atuação internacional prévia dos adidos, identificou-se uma maior variação entre as instituições. Os civis apresentaram uma maior experiência em missões e reuniões internacionais (85,7% agrícolas e 66,7% inteligência) quando comparados com os militares (33,3% defesa). A menor atuação prévia dos militares no exterior pode ser explicada pela limitação legal relacionada ao tempo de missão no exterior (no máximo dois anos de missão ou

²² A pesquisadora não teve acesso aos critérios utilizados pelas forças armadas na seleção de adidos.

estudo, salvo participação em missões de paz das Nações Unidas) e pela capilaridade das adidâncias militares (mais postos a serem preenchidos).

No quesito treinamento para a atuação internacional, todos os adidos (com exceção de um) informaram ter recebido treinamentos específicos para a atuação no exterior: 54,8% responderam que tiveram treinamento apenas durante os respectivos cursos preparatórios de adidância e 41,9% informaram que realizaram outros cursos, para além do preparatório, muitos em instituições parceiras como a Insper Agro Global (no caso específico dos agrícolas) e a Escola Superior de Defesa (sendo o CDIPLOD, cujo público-alvo são civis e militares aptos ao exercício de cargos de adido, o curso mais citado).

Com relação à experiência anterior em postos de assessoramento, os adidos militares e os de inteligência destacam-se na atuação prévia em cargos e funções que envolviam assessoramento com 91,7% e 75,0%, respectivamente. No caso dos adidos agrícolas, apenas 28,6% responderam positivamente à questão, o que reflete o caráter mais técnico dos servidores do Mapa.

Em contraste, no item treinamento em matéria de assessoramento, apesar dos adidos de inteligência estarem em uma carreira típica de assessoramento, apenas 25% afirmaram ter recebido capacitação específica em assessoramento para além do curso preparatório. Os militares foram os melhor qualificados, com 91,7% (a maioria dos quais informaram receber a capacitação no Curso de Comando e Estado-Maior ou equivalente), seguidos dos adidos agrícolas, com 54,8%.

Os dados acima encontram-se tabelados abaixo (tabela 3):

Tabela 3: Perfil dos adidos – Assessoramento

	TOTAL	AGRÍCOLA	INTELIGÊNCIA	DEFESA
Atuação internacional prévia	58,1%	85,7%	66,7%	33,3%
Sem atuação internacional prévia	41,9%	14,3%	33,3%	66,7%
Treinamentos em atuação internacional para além do curso preparatório	41,9%	42,9%	58,3%	25,0%
Treinamentos em atuação internacional apenas durante curso preparatório	54,8%	57,1%	41,7%	66,7%
Sem treinamento em atuação internacional	3,2%	0,0%	0,0%	8,3%
Com experiência em postos de assessoramento	71,0%	28,6%	75,0%	91,7%
Sem experiência em postos de assessoramento	29,0%	71,4%	25,0%	8,3%
Treinamentos em assessoramento para além do curso preparatório	54,8%	42,9%	25,0%	91,7%
Treinamentos em assessoramento apenas durante curso preparatório	6,5%	14,3%	8,3%	0,0%
Sem treinamento em assessoramento	38,7%	42,9%	66,7%	8,3%

Fonte: Elaboração própria

Ao estudar a percepção dos adidos relacionada ao assessoramento ao chefe da missão diplomática nas variáveis importância, intensidade, qualidade, frequência e temas específicos de assessoramento, obteve-se os seguintes resultados agregados a partir da média aritmética atribuída a cada grupo de adidos (agrícolas, inteligência e defesa):

1. 87,1% dos adidos consideram a tarefa de assessoramento como importante (valores muito alto e alto), destacando-se os adidos de defesa (91,7% deles percebem-na como uma tarefa importante). Nenhum dos adidos considerou o assessoramento como sem ou de baixa importância;

2. 58,0% dos adidos possuem uma frequência semanal ou quinzenal de encontro/reunião com o embaixador, destacando-se os adidos de inteligência (66,7% deles afirmaram ter pelo menos uma reunião a cada quinze dias);

3. 54,9% acreditam que a intensidade da interação com a autoridade máxima da embaixada seja alta e muito alta, em especial os adidos militares (66,9% deles);

4. 80,6% acreditam que a qualidade da interação é boa ou muito boa (os adidos de defesa avaliaram de maneira mais positiva com 58,3% considerando-a muito boa e 41,7% a classificando como boa);

A tabela abaixo apresenta os dados compilados (tabela 4):

Tabela 4: Percepção dos adidos quanto ao assessoramento do(a) chefe da missão diplomática

		TOTAL	AGRÍCOLA	INTELIGÊNCIA	DEFESA
Importância	Muito alta	51,6%	42,9%	33,3%	75,0%
	Alta	35,5%	42,9%	50,0%	16,7%
	Média	12,9%	14,3%	16,7%	8,3%
	Baixa	-	-	-	-
	Sem	-	-	-	-
Frequência	Semestral	41,9%	28,6%	50,0%	41,7%
	Quinzenal	16,1%	14,3%	16,7%	16,7%
	Mensal	29,0%	28,6%	33,3%	25,0%
	Trimestral	6,5%	14,3%	-	8,3%
	Semestral	-	-	-	-
	Anual	-	-	-	-
	Nunca	6,5%	14,3%	-	8,3%
Intensidade	Muito alta	19,4%	14,3%	8,3%	33,3%
	Alta	35,5%	28,6%	41,7%	33,3%
	Regular	35,5%	42,9%	41,7%	25,0%
	Baixa	9,7%	14,3%	8,3%	8,3%
	Muito baixa	-	-	-	-
Qualidade	Muito boa	41,9%	28,6%	33,3%	58,3%
	Boa	38,7%	28,6%	41,7%	41,7%
	Regular	16,1%	42,9%	16,7%	-
	Ruim	3,2%	-	8,3%	-
	Muito ruim	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria

No quesito temas de assessoramento específico, 100% dos adidos agrícolas elegeram o tema comércio internacional e abertura de mercado e 71,4% o tema meio ambiente. No caso dos adidos de inteligência, observa-se uma maior variação de temas percebidos como parte da sua especificidade de assessoramento. Sete temas foram escolhidos por pelo menos 50% dos adidos, a saber: integração internacional (75,0%), guerra e missão de paz (75,0%), crime organizado transnacional (66,7%), narcotráfico (58,3%), terrorismo (58,3%), imigração (50,0%) e tráfico de armas e pessoas (50,0%). Para os de defesa, destacam-se as seguintes temáticas: guerra e missão de paz com 75,0% das escolhas, terrorismo com 50,0% e comércio internacional e abertura de mercado também com 50,0%. Vide tabela abaixo (tabela 5):

Tabela 5: Percepção dos adidos quanto aos principais temas de assessoramento

	PRINCIPAIS TEMAS	TOTAL	AGRÍCOLA	INTELIGÊNCIA	DEFESA
Principais Temas	Guerra e missão de paz	58,1%	-	75,0%	75,0%
	Comércio internacional e abertura de mercado	54,8%	100,0%	33,3%	50,0%
	Integração internacional	48,4%	28,6%	75,0%	33,3%
	Terrorismo	41,9%	-	58,3%	50,0%
	Crime organizado transnacional	38,7%	-	66,7%	33,3%
	Meio ambiente	35,5%	71,4%	41,7%	8,3%
	Narcotráfico	32,3%	-	58,3%	25,0%
	Tráfico de armas e pessoas	29,0%	-	50,0%	-
	Tecnologias sensíveis	29,0%	-	41,7%	33,3%
	Desarmamento e não-proliferação de armas	19,4%	-	25,0%	25,0%
	Imigração	19,4%	-	50,0%	-
	Petróleo e outras energias	16,1%	14,3%	33,3%	-

Fonte: Elaboração própria

Por fim, analisou-se as questões relacionadas a formalidade ou informalidade presente na relação entre os adidos e o chefe da missão diplomática e a utilização de recursos argumentativos durante as assessorias (uso de *storytelling*, realização de briefings orais, estabelecimento de *rapport*, adaptação ao sistema representacional do interlocutor – visual, auditivo e cinestésico – e solicitação de *feedbacks*).

Sobre a percepção associada ao tipo de relacionamento existente entre o adido e o chefe da missão diplomática, identificou-se que 62,7% dos adidos avaliaram que ambos os relacionamentos formais e informais importam na mesma medida. Individualmente, cada um foi escolhido por apenas 18,7% dos respondentes, conforme tabela 6:

Tabela 6: Importância atribuída ao tipo de relacionamento com o assessorado

	TOTAL	AGRÍCOLA	INTELIGÊNCIA	DEFESA
Relacionamento Formal	18,7%	14,3%	16,7%	25,0%
Relacionamento Informal	18,7%	14,3%	25,0%	16,7%
Ambos	62,7%	71,4%	58,3%	58,3%

Fonte: Elaboração própria

Apesar da percepção sobre o relacionamento entre o adido e o embaixador variar de acordo com os envolvidos, nos comentários há uma concordância sobre a importância de equilibrar as duas modalidades de relacionamento, no qual o informal aumentaria a confiança e o formal criaria constância e fortaleceria a prática de assessoramento (“o relacionamento entre assessorado e assessor se inicia a partir de um contato formal, mas é a informalidade respeitosa a ser estabelecida junto ao chefe do posto que definirá a relação de confiança perante a adidância”). Segundo os adidos, o relacionamento informal também permite ao interlocutor avaliar a credibilidade do adido, a qual uma vez estabelecida, facilita o posterior relacionamento formal.

Com relação à utilização de recursos argumentativos durante as assessorias, identificou-se o uso majoritário de *briefings* orais para assessorar com oportunidade o chefe da missão diplomática (97,2% dos adidos) e, em segundo lugar, uma preocupação em estabelecer *rapport* com o assessorado (54,4% dos adidos). Os adidos agrícolas e de inteligência destacaram-se na utilização de outros recursos elencados, em especial a adaptação ao sistema representacional do interlocutor, por parte dos adidos de inteligência (58,3%) e a solicitação de *feedback*, por parte dos agrícolas (42,9%), conforme tabela 7:

Tabela 7: Uso de recursos argumentativos durante o assessoramento

	TOTAL	AGRÍCOLA	INTELIGÊNCIA	DEFESA
Briefings orais	97,2%	100,0%	91,7%	100,0%
Rapport	54,4%	71,4%	75,0%	16,7%
Storytelling	23,4%	28,6%	16,7%	25,0%
Sistema Representativo	29,0%	28,6%	58,3%	0,0%
Feedbacks	31,0%	42,9%	33,3%	16,7%

Fonte: Elaboração própria

Nas questões abertas, destacaram-se comentários relacionados à relevância do *briefing* oral, (identificado como a principal forma de transmissão de conhecimentos para o embaixador, demais diplomatas e outras autoridades brasileiras que visitam o país) e à complementariedade dos demais recursos, utilizados de forma acessória, com o intuito de potencializar a capacidade de assessoramento das adidâncias. Segundo os adidos, o *rapport* tem a função de estabelecer uma conversa mais interativa e agradável, construindo relação de confiança. Já o *feedback* é percebido como altamente necessário para o alinhamento das ações das adidância com as

diretrizes da embaixada. Os recursos acima são percebidos como instrumentos capazes de estabelecer um melhor ambiente de trabalho e de gerar condições necessárias para melhor atender e assessorar o chefe do posto.

Assim, a análise das características do assessoramento leva ao entendimento de que é a relação de confiança entre as partes, aliada ao conhecimento específico do adido, que influencia na determinação dos temas tratados, na frequência da comunicação e na qualidade da interação embaixador-adido, para além de questões vinculadas a apenas os perfis dos envolvidos.

3.3.3 Características das trocas informacionais entre as adidâncias

Nesta seção, inicialmente buscou-se verificar se o perfil dos adidos também influencia o trato com informações sensíveis. Para tanto, foram avaliados os seguintes indicadores: a atuação prévia em postos com trocas de informações sensíveis e o treinamento específico para trocar este tipo de informação. Em um segundo momento, também se analisou as questões relacionadas a formalidade ou informalidade presente na relação entre os adidos e a utilização de recursos argumentativos durante as trocas.

Conforme o esperado, 100% dos adidos de inteligência informaram experiência anterior com o trato de informações sensíveis. Com relação aos adidos agrícolas e de defesa, 57,1% e 25,0%, respectivamente, afirmaram atuação prévia em postos onde trocaram informações consideradas sensíveis.

No quesito treinamento específico, verificou-se que 87,1% dos adidos informaram ter recebido treinamentos abrangendo a sensibilidade de informações: 51,6% informaram que realizaram outros cursos para além do preparatório (destacando-se treinamentos ministrados pela Abin e pela Escola Superior de Guerra – ESG) e 35,5% responderam que tiveram treinamento apenas durante os respectivos cursos preparatórios de adidância (destacando-se palestras da Abin no curso preparatório do Mapa).

A tabela a seguir compila os dados levantados (tabela 8):

Tabela 8: Perfil dos adidos – Troca de informações sensíveis

	TOTAL	AGRÍCOLA	INTELIGÊNCIA	DEFESA
Atuação prévia em postos com troca de informação sensível	61,3%	57,1%	100,0%	25,0%
Sem atuação prévia em postos com troca de informação sensível	38,7%	42,9%	0,00%	75,0%
Treinamentos em troca de informação sensível para além do curso preparatório	51,6%	28,6%	66,7%	50,0%
Treinamentos em troca de informação sensível apenas durante curso preparatório	35,5%	71,4%	16,7%	33,3%
Sem treinamento em troca de informação sensível	12,9%	0,0%	16,7%	16,7%

Fonte: Elaboração própria

O estudo da percepção dos adidos relacionada a troca informacional nas variáveis importância, intensidade, qualidade e frequência obteve os seguintes resultados agregados obtidos a partir da média aritmética atribuída nas relações entre si (agrícola-inteligência, defesa-inteligência e agrícola-defesa):

1. 66,1% dos adidos consideram a troca informacional entre as adidâncias analisadas como importante (valores muito alto e alto). As trocas com os adidos de inteligência foram percebidas como mais importantes: 78,6% (relação agrícola e inteligência) e 83,3% (relação defesa e inteligência);

2. 45,2% dos adidos afirmaram ter uma frequência semanal ou quinzenal de encontro/reunião com o outro adido, destacando-se os encontros com os adidos de inteligência: 44,7% (entre agrícola e inteligência) e 58,3% (entre defesa e inteligência);

3. 45,17% acreditam que a intensidade da interação com outro adido seja alta e muito alta, em especial com os adidos de inteligência (44,6% dos adidos agrícolas e de inteligência classificaram sua relação como elevada e 58,4% dos adidos de defesa e de inteligência também o fizeram); e

4. 67,75% acreditam que a qualidade da interação entre as adidâncias é boa ou muito boa. Neste quesito também se destacou a relação com o adido de inteligência: 84,5% (relação agrícola e inteligência) e 70,8% (relação defesa e inteligência).

A maior interação verificada com os adidos de inteligência deve-se a três fatores principais: 1) a interseção de assuntos tratados entre as adidâncias de defesa e de inteligência (temáticas: guerra, terrorismo e cibersegurança); 2) a proximidade de preocupações dos adidos

agrícolas a questões de inteligência (campanhas de desinformação e projeção econômica do país); e 3) o reconhecimento por parte das adidâncias do papel da inteligência como órgão central do sistema de inteligência.

Por parte dos adidos de inteligência, a interação com as demais adidâncias é considerada fundamental e natural ao desempenho de sua função por permitir o acesso a informações úteis e relevantes sobre o complexo agroexportador brasileiro (uma das principais pautas comerciais do Brasil) e a beligerância internacional (cenários de insegurança sistêmica). Com relação a interação agrícolas e defesa, os temas acompanhados pela defesa possuem uma baixa adesão ou interface com os temas agropecuários, o que resulta em uma menor interação informacional dos adidos entre si.

A tabela a seguir informa os desempenhos entre as adidâncias pesquisadas no quesito troca informacional (tabela 9):

Tabela 9: Percepção dos adidos quanto a troca informacional entre si

		TOTAL	AGRÍCOLA/DEFESA	AGRÍCOLA/INTEL.	DEFESA/INTEL.
Importância	Muito alta	30,6%	8,3%	31,0%	45,8%
	Alta	35,5%	12,5%	47,6%	37,5%
	Média	21,0%	38,1%	21,4%	12,5%
	Baixa	9,7%	26,8%	-	4,2%
	Sem	3,2%	14,3%	-	-
Frequência	Semestral	35,6%	8,3%	40,5%	45,8%
	Quinzenal	9,7%	8,3%	4,2%	12,5%
	Mensal	21,0%	8,3%	29,8%	25,0%
	Trimestral	6,5%	4,2%	14,3%	4,2%
	Semestral	3,2%	4,2%	7,1%	-
	Anual	1,6%	-	-	4,2%
	Nunca	22,6%	66,7%	4,2%	8,3%
Intensidade	Muito alta	14,5%	8,3%	12,5%	16,7%
	Alta	30,6%	8,3%	32,1%	41,7%
	Regular	17,7%	-	29,8%	25,0%
	Baixa	21,0%	28,0%	25,6%	12,5%
	Muito baixa	16,1%	55,4%	-	4,2%
Qualidade	Muito boa	41,9%	16,7%	51,8%	45,8%
	Boa	25,8%	26,8%	32,7%	25,0%
	Regular	22,6%	19,6%	15,5%	29,2%
	Ruim	6,5%	22,6%	-	-
	Muito ruim	3,2%	14,3%	-	-

Fonte: Elaboração própria

Nas questões abertas vinculada ao tema das trocas entre as adidâncias, destacaram-se comentários relacionados à essencialidade da troca informacional, em especial com o setor de inteligência, para o desempenho de um bom trabalho (“a interação com o adido de inteligência é fundamental, pois pode ajudar com informações que poderiam impactar nas negociações de abertura de mercado” e “a troca de informação entre os assuntos de Defesa e de Inteligência são fundamentais para o sucesso da missão de ambos”) e à complementariedade das informações trocadas, que possibilitam análises conjunturais mais refinadas pelos adidos (“a sinergia entre as adidâncias facilita o compartilhamento de informações necessárias para a compreensão da dinâmica regional e a execução das respectivas missões”). Assim, identifica-se que a troca frequente de informações para apoio múltiplo é percebida como fundamental para o cumprimento de suas atribuições.

Da mesma forma, analisou-se as questões relacionadas a formalidade ou informalidade presente na relação entre os adidos e a utilização de recursos argumentativos durante as trocas informacionais (uso de *storytelling*, realização de *briefings* orais, estabelecimento de *rapport*, adaptação ao sistema representacional do interlocutor – visual, auditivo e cinestésico – e solicitação de *feedbacks*).

Sobre à percepção associada ao tipo de relacionamento existente entre os adidos, verificou-se que 58,1% deles avaliaram que o relacionamento informal é o mais importante e 38,7% avaliaram que ambos (formal e informal) importam na mesma medida. Mesmo os adidos militares, que estão sujeitos à disciplina militar, valorizam mais a postura descontraída na interação com os demais adidos do que a interação formal (58,3%), vide tabela abaixo (tabela 10):

Tabela 10: Importância atribuída ao tipo de relacionamento entre os adidos

	TOTAL	AGRÍCOLA	INTELIGÊNCIA	DEFESA
Relacionamento Formal	3,2%	0,0%	8,3%	0,0%
Relacionamento Informal	58,1%	57,1%	58,3%	58,3%
Ambos	38,7%	42,9%	33,3%	41,7%

Fonte: Elaboração própria

Os números demonstram que a principal base da relação entre os adidos é a informalidade, por compartilharem desafios semelhantes nos postos e por não haver

subordinação entre si. O contato mais informal, inclusive com a proximidade de familiares, desenvolve um clima favorável a uma troca mais eficaz de conhecimentos considerado sensíveis entre os adidos (“Ter relações pessoais fora do ambiente de trabalho ajuda a estabelecer relações de confiança. Relações de confiança são a base para a troca de informações, sobretudo de informações sensíveis”).

Também se identificou que o Sisbin não é a razão de ser dos intercâmbios dentro da embaixada, mas sim o estabelecimento de laços de confiança. Como não há compromissos formais (instrumentos jurídicos) para modular a dinâmica de compartilhamento de dados e conhecimentos no exterior, o relacionamento informal é a fonte primária dos intercâmbios. Destaca-se que o relacionamento informal traz o desafio de reconstrução da relação de confiança a cada troca de representante (os agricultores trocam a cada quatro anos, os de inteligência a cada três e os de defesa a cada dois).

Para as trocas informacionais entre os adidos, identificou o uso majoritário de *briefings* orais (80,6%) e a preocupação em estabelecer *rapport* com o interlocutor (51,6%). Os demais recursos obtiveram um desempenho melhor, quando comparado à relação de assessoramento. Também se verificou que os adidos de inteligência fazem um maior uso de recursos argumentativos, como encontra-se demonstrado na tabela abaixo (tabela 11):

Tabela 11: Uso de recursos argumentativos durante as trocas informacionais entre os adidos

	TOTAL	AGRÍCOLA	INTELIGÊNCIA	DEFESA
Briefings orais	80,6%	42,9%	83,3%	100,0%
Rapport	51,6%	42,9%	83,3%	25,0%
Storytelling	32,3%	42,9%	41,7%	8,3%
Sistema Representativo	29,0%	14,3%	58,3%	8,3%
Feedbacks	22,6%	14,3%	41,7%	8,3%

Fonte: Elaboração própria

O relacionamento entre os adidos, diferentemente do que ocorre no relacionamento com o chefe da missão diplomática, inicia-se a partir de um contato mais informal que, após o estabelecimento da relação de confiança, amplia-se para contatos formais onde há trocas de conhecimentos produzidos (“como os adidos possuem os mesmos desafios no relacionamento

com a embaixada, a primeira consequência é uma aproximação pessoal, a qual, em algum momento, passa a fazer parte do trabalho”).

Assim, a análise das características da interação entre os adidos leva ao entendimento de que a troca informacional entre as adidâncias é de extrema importância para o processo de conhecimento e de assessoramento para a definição das estratégias internacionais perante o chefe da missão diplomática e os órgãos superiores aos quais os adidos estão vinculados (Mapa, MD e Abin).

3.3.4 Comparação entre categorias de análise

O presente trabalho revelou que a importância e tamanho dos postos (embaixadas e adidâncias) e o nível de consolidação das adidâncias pouco influenciam o nível de assessoramento ao chefe da missão diplomática. Mesmo nas embaixadas mais importantes, onde negociam-se temas de maior interesse para as especialidades das adidâncias, os adidos civis e militares não são sistematicamente inseridos nas reuniões e discussões gerais com o corpo diplomático.

Em contrapartida, apesar do assessoramento ter sido bem avaliado na percepção dos adidos, identificou-se, especialmente nos campos abertos da pesquisa, que o perfil do embaixador (a maneira como administra as rotinas da embaixada) influencia a relação de assessoramento que receberá tanto dos diplomatas quanto dos adidos. O acesso ao chefe da missão diplomática não ocorre naturalmente em todos os postos para os adidos e depende tanto da capacidade de interlocução e adaptação do mesmo ao ambiente diplomático, quanto da receptividade e aceitação do chefe do posto a esse tipo de assessoramento especializado.

Também se identificou que a dificuldade de acesso documental por parte dos adidos de inteligência, levantada por Blaskevicz (2020), abrange a todos os adidos. Os diplomatas ainda não compartilham documentos espontaneamente com os adidos, seja por falta de dispositivo legal, costume ou desvalorização da cooperação (“a adidância, assim como as demais, não participa nas reuniões semanais da Embaixada, o que limita o acesso aos temas prioritários para a Missão e à produção local. Tampouco há iniciativa da Missão em compartilhar dados voluntariamente”).

Com relação à desconfiança perante a função exercida pelos adidos, identificou-se que a mesma está sendo superada pela diplomacia brasileira cada vez mais propícia a reconhecer à

importância dos diferentes assessoramentos promovidos pelas adidâncias e a trabalhar em sinergia (“Alguns [diplomatas] são abertos e valorizam a troca de informações. Outros tratam os assuntos de forma isolada e, nesses casos, a percepção é de uma necessidade de exclusividade institucional em relação ao tema ou assunto em questão”).

Além disso, as entrevistas e os questionários confirmaram o funcionamento do *back channel* de inteligência, conforme previsto por Ribeiro (2021) e possibilitaram identificar que as demais adidâncias também possuem canais próprios de negociação, de acordo com a sua expertise desenvolvidos em nichos diferentes dos canais diplomáticos e, a depender da necessidade da embaixada, são disponibilizados ao interesse do Estado (“os adidos têm fontes de informação distintas dos diplomatas, as quais, se devidamente trabalhadas, também contribuem com dados que permitem entendimentos mais claros das situações [aos diplomatas]”).

Os adidos de inteligência mantêm relações com representantes de órgão de inteligência do Estado acreditado e com outros oficiais de ligação de serviços de inteligência estrangeiros lotados na mesma localidade (a comunidade de inteligência local). Os adidos agrícolas e de defesa, do mesmo modo, relacionam-se com os representantes locais (Ministérios de Agricultura e de Defesa, respectivamente), negociando pautas e identificando ameaças e oportunidades para a política externa brasileira, e com os adidos congêneres, participando de grupos formais ou informais de adidos expatriados que se reúnem periodicamente para tratar de assuntos de interesse da comunidade.

Com relação as trocas informacionais intra-embaixada, o trabalho também revelou que os perfis dos adidos importam para o estabelecimento das relações de confiança. Também se verificou que a condição de não-diplomatas aproxima os adidos e favorece uma integração mais efetiva (“Naturalmente a condição de Adido tende a aproximar os profissionais que atuam nesta condição. Entretanto, o aspecto de identificação pessoal conta muito também, para além da condição puramente da carreira”).

A comparação da percepção relacionada aos principais temas discutidos na embaixada – comércio internacional e abertura de mercado (para os agrícolas), guerra e missão de paz (para os de defesa) e integração internacional (para os de inteligência) – com os dados levantados de interação e troca informacional entre as adidâncias revelou que os adidos de inteligência atuam como elo de conexão entre as adidâncias. Tais trocas baseiam-se nas relações de confiança constituídas e no profissionalismo apresentado por estes adidos no trato de informações

sensíveis, característico de sua atividade.

O seguinte quadro resumo traz a comparação geral das principais características do assessoramento dos adidos ao chefe da missão diplomática com as principais características das trocas informacionais realizadas entre os adidos agrícolas e militares e as adidância de inteligência (quadro 3):

Quadro 3: Análise comparativa entre assessoramento e trocas informacionais

	ASSESSORAMENTO	TROCA INFORMACIONAL COM INTELIGÊNCIA
Importância	Muito alta	Alta-Muito Alta
Frequência	Semanal	Semanal
Intensidade	Regular-Alta	Alta
Qualidade	Muito boa	Muito boa
Tipo de relacionamento	Formal e Informal	Informal
Principais Temas	Comércio intern. e abertura de mercado Guerra e missão de paz Integração internacional	Comércio intern. e Desinformação Guerra e Terrorismo
Recursos argumentativos	Briefings orais Rapport Feedbacks	Briefings orais Rapport Storytelling

Fonte: Elaboração própria

A função de assessoramento por parte das adidâncias e das trocas informacionais entre si dependem do perfil dos adidos e da postura dos embaixadores, porém em medidas distintas. Na relação adido e chefe da missão diplomática, que possui diretrizes legais explícitas e subordinação administrativa, verificou-se que os relacionamentos formais e informais importam na mesma medida e que os perfis pessoais e profissionais interferem menos quando comparado com a relação dos adidos entre si (onde verificou-se que há o predomínio do relacionamento informal e não há institutos reguladores claros). Porém, como a interação adido e chefe da missão também se desenvolve em base informal, persiste a percepção por parte de alguns adidos de que o relacionamento depende da posição adotada por cada embaixador, por estes não receberem uma orientação clara e alinhada do MRE em relação ao trabalho das adidâncias (“Considero importante que o fluxo [de informações] seja pactuado com o MRE, para que a instituição esteja comprometida com a relação. Do contrário, os Adidos seguirão sujeitos a personalismos inerentes aos Chefes de Missão”).

Na análise comparativa acima é possível verificar poucas, mas importantes variações relacionadas aos principais recursos argumentativos utilizados durante ambas interações. Onde há o predomínio da relação informal, destaca-se o uso de *storytelling* (a construção de uma narrativa conectada com o destinatário) e onde a relação formal importa na mesma medida que a informal, destaca-se o uso de *feedbacks* (a busca por uma avaliação). A presente avaliação corrobora com os postulados da lente *Policy Argumentation* que enfatiza a importância do contexto social e das relações de poder presentes no desenvolvimento das políticas públicas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROPOSTA DE APRIMORAMENTO PARA AS ADIDÂNCIAS BRASILEIRAS

A presente pesquisa propôs como objetivo estudar o assessoramento e as trocas informacionais realizados pelos adidos agrícolas, de inteligência e de defesa, analisando as interações com os chefes de missões diplomáticas e entre si, a partir de uma análise comparativa das percepções dos adidos. A pesquisadora buscou responder ao seguinte problema de pesquisa: na perspectiva dos adidos agrícolas, de inteligência e de defesa brasileiros, quais são os fatores que influenciam o assessoramento da política externa brasileira e a troca informacional das adidâncias nas embaixadas brasileiras?

Para tanto, a pesquisa descreveu o funcionamento da atividade de inteligência brasileira, a composição do Sisbin e a atuação das adidâncias no exterior, perpassando pelos respectivos arcabouços legais. Também contextualizou os desafios e as oportunidades relacionadas à função de assessoramento da atividade de inteligência brasileira a gestores públicos, citando aspectos ainda não superados do período autoritário pré-democrático, como a dificuldade do órgão central (Abin) coordenar os fluxos informacionais do sistema de inteligência.

A revisão teórica do assessoramento no campo de políticas públicas e no campo de relações internacionais e a análise dos dados realizados (aplicação de entrevistas e questionário) permitiram verificar que a lente *Policy Argumentation*, ao priorizar o papel do argumento e das relações interpessoais na tomada de decisão, reflete as relações existente dentro das embaixadas. Também possibilitou verificar que o paradigma da complexidade e o modelo de Interpretação Adaptativa, presentes nos estudos de inteligência, são possibilidade analítica aos adidos para melhor interpretar os desafios contemporâneos (*wicked problems*), favorecendo o assessoramento dos decisores e a implementadores da política externa brasileira.

Uma das missões da atividade de inteligência, conforme determinado por lei, é o assessoramento estratégico brasileiro de alto nível. A inteligência de Estado deve antecipar fatos e situações de interesse nacional, apresentando de forma clara, ágil e dinâmica as informações necessárias para a tomada de decisão do cliente-usuário do conhecimento de inteligência. No seu papel de assessor de decisores governamentais, os integrantes do sistema de inteligência brasileiro produzem e difundem conhecimentos capazes de explicar desdobramentos e reduzir as incertezas inerentes a elaboração e implementação de políticas públicas.

A análise comparativa, realizada entre os assessoramentos dos adidos de inteligência, agrícolas e de defesa e a interação dos mesmos entre si, identificou que para esses assessores externo não-diplomatas superarem possíveis barreiras ao seu assessoramento, além de deter conhecimentos técnicos ímpares à carreira diplomática, devem instruir-se sobre as diferentes escolas teóricas que compõe o campo de estudo de relações internacionais e ser capaz de identificar em qual delas o assessorado baseia as suas principais crenças. Ademais, precisam compreender as regras comportamentais internas a embaixada e saber transitar dentro do hierárquico ambiente diplomático.

Um dos principais desafios dos adidos em seu papel de assessoria a chefes de missões diplomáticas é compreender as redes políticas e as negociações existentes entre atores públicos e privados, na formulação das políticas nacionais e internacionais nos países onde estão acreditados, para assim auxiliar de forma efetiva e oportuna a construção e execução da política externa brasileira.

O efetivo assessoramento aos embaixadores requer antecipação de problemas (cada vez mais complexos) que chegam à agenda governamental, apresentação de possíveis soluções/alternativas e a utilização de argumentos práticos capazes de persuadir o assessorado a considerar o conhecimento produzido pelo adido na tomada de decisão. Para tanto, faz-se necessário o contínuo fortalecimento da cooperação entre os diferentes tipos de adidâncias para trocas de informação e apoio mútuo, além do uso consciente de instrumentos argumentativos pelos adidos capazes de promover seus entendimentos.

A análise dos perfis dos adidos agrícola, de inteligência e de defesa selecionados para ocupar postos no exterior e as entrevistas realizadas com as respectivas assessorias internacionais permitiram identificar que as seleções internas das três instituições se baseiam em critérios como a maturidade profissional, o histórico dos candidatos em assunção de postos de direção e assessoramento e a realização de cursos específicos à atuação externa, demonstrando profissionalismo nas escolhas. O processo seletivo do Mapa destaca-se pela objetividade dos critérios e pela criação do instituto do banco de reservas de servidores aptos aos postos no exterior, merecendo ser estudado pelas demais instituições.

O presente estudo também identificou que nenhum dos cursos obrigatórios ou recomendados pelas três instituições abordam em seus conteúdos programáticos a temática da integração do Sisbin entre os postos no exterior. Do mesmo modo, verificou-se que a integração do sistema no ambiente internacional não está contemplada por atos normativos, ou seja, o

instituto do sistema de inteligência não existe formalmente no exterior. Porém, foi possível verificar que a institucionalização (formalização) das trocas informacionais está em processo de construção, a partir da participação das referidas instituições nos distintos cursos de formação (ministrando aulas que explicam a atuação das diferentes adidâncias), da realização de trabalhos conjuntos no exterior (quando há o compartilhamento de temas) e da formalização entre as instituições de pedidos de conhecimentos e suas respectivas respostas.

Além disso, o presente estudo verificou que, nos países em que há a coexistência das três adidâncias, a colaboração entre os adidos ocorre em bases informais, a partir do estabelecimento de relações de confiança que possibilitam a coleta e o compartilhamento de informações provenientes de suas esferas de atuação. Também se verificou que as trocas de dados e o assessoramento ao embaixador ocorrem mais fluidamente na esfera da informalidade e da geração de relações de confiança mútua, destacando nessas relações a preeminência de fatores subjetivos e argumentativos. Assim, como o intercâmbio informacional não depende apenas de uma questão formal, mas, sim, da vontade entre as partes, a lacuna legal não se apresenta como um impeditivo ao compartilhamento de dados e conhecimentos produzidos ou custodiados pelos adidos civis e militares e diplomatas, por haver o entendimento que o sistema também funciona no exterior. Os adidos de inteligência, por sua vez, destacaram-se na relação de elo (conexão) entre os demais adidos, ao buscar estabelecer laços com as outras adidâncias e gerar ambientes propícios às trocas informacionais de conteúdo sensível.

A análise final que comparou os recursos argumentativos utilizados durante o assessoramento ao chefe da missão e durante as trocas informacionais com as adidâncias de inteligência revelou que no primeiro caso, onde a relação formal importa na mesma medida que a informal, destaca-se o uso de *feedbacks* (a busca por uma avaliação), e no segundo caso, onde há o predomínio da relação informal, destaca-se o uso de *storytelling* (a construção de uma narrativa conectada com o destinatário). Destaca-se que os adidos das três instituições estudadas demonstraram realizar o uso consciente, em maior ou menor medida, de recursos argumentativos em suas interações intra-embaixada.

A avaliação corrobora com os postulados da lente analítica *Policy Argumentation*, que enfatiza a importância do contexto social e das relações de poder nas relações interpessoais, e valida a hipótese inicial levantada de que a base relacional estabelecida dentro da embaixada depende do grau de institucionalidade das relações interinstitucionais. A pesquisa revelou que onde não há suficiente instrumento jurídico regulando as relações intra-embaixada, a

informalidade das trocas informacionais destaca-se nas interações dentro das embaixadas e o estabelecimento de confiança interpessoal sobrepõe-se ao dever institucional de compartilhar informações com as demais instituições. Assim, a capacidade dos adidos de influenciar o assessorado e de realizar trocas informacionais com os demais passa a depender, em maior medida, da compreensão do papel da linguagem na exposição de evidências e no convencimento do interlocutor (uso de estratégias argumentativas) a considerar o conhecimento produzido ou a compartilhar a informação de interesse.

No caso específico dos adidos de inteligência, a importância das diferentes fontes de informação confiável (conceito reforçado e ampliado pelo modelo de interpretação adaptativa) é identificada nas trocas informacionais com os diplomatas e demais adidos. O uso de recursos argumentativos durante as interações dos adidos de inteligência é compreendido como parte do seu ferramental para validar as informações coletadas, julgar a credibilidade dos dados e facilitar a comunicação interpessoal. O servidor de inteligência por ter o dever de se preocupar com o seu interlocutor, busca adaptar-se à linguagem e ao estilo do usuário do conhecimento durante as interações profissionais, tendo um uso destacado de recursos discursivos para engajar e convencer a audiência.

Também se observou que as redes de relacionamentos criadas e mantidas pelos diferentes adidos nos respectivos países, através de contatos bilaterais, reuniões, encontros e eventos onde há troca de documentos e tratativas de novas colaborações, também podem e devem ser mais conectadas com os interesses da embaixada e das demais adidâncias, especialmente com relação aos temas de interesse comum da política externa brasileira. Para tanto, necessitar-se-ia regular as interações entre as distintas instituições no ambiente internacional para promover e fortalecer a colaboração.

Por fim, com base na pesquisa realizada, sugerem-se as seguintes propostas de aprimoramentos para a atuação colaborativa com os diplomatas e para a atuação sistêmica das adidâncias brasileiras, muitas das quais foram sugeridas pelos próprios adidos em seus questionários:

- 1) Avaliação prévia das características de cada posto e do potencial de temas existentes no país em que o adido poderá agregar conteúdo ao assessoramento do embaixador e sua equipe. O perfil do posto deve ser utilizado como parâmetro para determinar o perfil do adido na seleção interna e para modular sua respectiva preparação;

2) Promoção perante o Itamaraty das atividades desenvolvidas nas adidância, com o objetivo de incentivar a participação dos adidos nas reuniões da embaixada e a troca informacional sobre eventuais negociações que possam impactar nos trabalhos das adidâncias. A atualização da consciência situacional da embaixada aos adidos é vista como necessária ao desempenho de suas funções;

3) Inserção de disciplinas nos cursos preparatórios de adidos relacionadas ao aprimoramento do assessoramento ao chefe da missão diplomática (ensinando a utilização de recursos argumentativos) e às possibilidades de atuação conjunta entre as adidâncias (incentivando a troca informacional intra-embaixada);

4) Ampliação da quantidade de produtos das adidâncias difundidos para os postos, para que os embaixadores, os diplomatas e os demais adidos conheçam melhor as atividades desenvolvidas e requisitem cada vez mais o apoio das adidâncias, gerando maior constância e consistência no fluxo de informações intra-embaixada;

5) Aumento do número de adidos por posto, particularmente nas adidância civis, para dividir as tarefas de assessoria ao embaixador, cooperação com serviços congêneres e de terceiros países, cobrir férias e possíveis licenças e, em especial, possibilitar a troca de percepções dentro da adidância; e

6) Envio regular por parte das instituições (Mapa, Abin e MD) de assuntos de interesse em cada país de acreditação com a identificação de pontos de cooperação com as demais adidâncias, mantendo os adidos atualizados sobre os interesses e compartilhamento de dados realizados em Brasília.

A qualidade do assessoramento tende a melhorar somente com o reconhecimento da importância do trabalho do adido por parte do chefe da missão e pelo estabelecimento de política interna que ampare as relações institucionais no exterior. Os adidos agrícolas, de inteligência e militares são especialistas nas suas atividades e dispõem de maior acesso a informações relevantes e a bancos de dados em suas respectivas áreas dentro do país e no exterior, por relacionar-se diretamente com a instituição homóloga onde estão acreditados. A participação dos adidos nas reuniões do embaixador com os diplomatas e as trocas informacionais entre as adidâncias deveriam ser entendidas como fundamentais. Para isso, é necessário um trabalho de conscientização junto aos ministérios visando a uma orientação geral com o objetivo de impulsionar as relações intra-embaixada. Exemplos de embaixadas que

realizam esse trabalho conjunto poderiam ser utilizados como casos de sucesso a ser apresentados aos gestores.

Apesar dos esforços de modernização e das novas regulamentações (reestruturação do Sisbin e reformulação da Doutrina de Inteligência), a inteligência brasileira ainda sofre consequências e desconfianças provenientes de seu passado autoritário, especialmente quando se trata de assessoramento a políticas públicas e a consequente aproximação a gestores ministeriais. Desde a institucionalização do Sisbin e da Abin, a inteligência brasileira está trabalhando no intuito de aperfeiçoar a cultura de inteligência no Brasil e de alcançar o correto equilíbrio entre o devido distanciamento de atores políticos e a necessária aproximação das pautas públicas que sejam relevantes ao assessoramento estratégico.

É possível compatibilizar o segredo e a democracia, basta que a inteligência desenvolva o seu trabalho a partir do reconhecimento dos valores da sociedade em que está inserida. No caso brasileiro, trata-se de uma cultura de respeito aos direitos humanos, de soberania e autodeterminação dos povos e de solução pacífica de conflitos. Assim, espera-se que a consolidação e a ampliação das atividades civis e militares tragam avanços ao assessoramento baseado na cultura de inteligência e ao intercâmbio de informações nas embaixadas, fortalecendo tanto o sistema de inteligência no exterior quanto a busca cooperativa e ampliada de informações abertas, sigilosas e confiáveis.

REFERÊNCIAS

AGRELL, Wilhelm; TREVERTON, Gregory. *National Intelligence and Science: Beyond the Great Divide in Analysis and Policy*. Oxford University Press, 2015.

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI & ABIN: Entre a Teoria e a Prática. Uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro, 2001.

BLASKEVICZ, Livia. *Atuação dos Adidos Civis de Inteligência na América do Sul em Temas de Segurança (2015-2020)*. Artigo de conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa da Escola Superior de Guerra. Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/966>. Acesso em: 06 ago. 2024.

BITENCOURT, Emilio. *O Poder Legislativo e os Serviços Secretos no Brasil 1964/1990*. Universidade de Brasília, 1992.

BRASIL. *Lei nº 9.833/99, de 07 de dezembro de 1999*. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19883.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002*, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4376.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 5.294, de 1º de dezembro de 2004*. Fixa a lotação dos Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares junto às representações diplomáticas no exterior, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5294.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008*. Dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6464.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 8.654, de 28 de janeiro de 2016*. Aprova o Regulamento para Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares das Forças Armadas junto às Missões Diplomáticas Brasileiras. Brasília, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8654.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016*. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Brasília, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários*. Brasília; Abin, 2016c.

BRASIL. *Portaria Normativa nº 9/MD, de 14 de março de 2017*. Aprova as Normas Complementares para Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares das Forças Armadas junto às Missões Diplomáticas Brasileiras. Brasília, 2017a. Disponível em: https://mdlegis.defesa.gov.br/norma_pdf/?NUM=9&ANO=2017&SER=A. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Decreto publicado em 15 de dezembro de 2017*. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. Brasília, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14503.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Portaria nº 40/GSI/PR, de 03 de maio de 2018*. Aprova o Plano Nacional de Inteligência (PLANINT). Brasília, 2018a.

BRASIL. *Portaria nº 81/GSI/PR, de 18 de setembro de 2018*. Aprova o Regulamento das Missões da Agência Brasileira de Inteligência no Exterior, que estabelece a seleção, designação e preparação de Adidos de Inteligência, Adidos-Adjuntos de Inteligência, Auxiliares de Adidos e Oficiais de Ligação. Brasília, 2018b.

BRASIL. *Decreto nº 9.435, 02 de julho de 2018*. Regulamenta o disposto no art. 10 da Lei nº 11.776, de 17 de setembro de 2008, quanto à designação e à atuação dos servidores integrantes do quadro da Agência Brasileira de Inteligência para prestar serviço no exterior e dispõe sobre a retribuição no exterior, nos termos estabelecidos na Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972. Brasília, 2018b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9435.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 10.017, de 17 de setembro de 2019*. Aprova o Regulamento para Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares das Forças Armadas junto às Missões Diplomáticas Brasileiras. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10017.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 3.397, de 30 de março de 2000*. Fixa a lotação dos Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares junto às representações diplomáticas no exterior, e dá outras

providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3397.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 10.759, de 30 de julho de 2021*. Altera o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Brasília, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10759.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 11.375, de 1º de janeiro de 2023*. Dispõe sobre a extinção de adidâncias tributárias e aduaneiras junto a representações diplomáticas brasileiras no exterior e regras transitórias. Brasília, 2023a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11375.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 11.426, de 1º de março de 2023*. Altera o Decreto nº 11.327, de 1º de janeiro de 2023, o Decreto nº 11.329, de 1º de janeiro de 2023, o Decreto nº 9.435, de 2 de julho de 2018, e o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, para integrar a Agência Brasileira de Inteligência à Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2023b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11426.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 11.459, de 30 de março de 2023*. Dispõe sobre adidâncias tributárias e aduaneiras junto a representações diplomáticas brasileiras no exterior. Brasília, 2023c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11459.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 11.693, de 6 de setembro de 2023*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Brasília, 2023d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11693.htm. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Doutrina da Atividade de Inteligência*. Brasília; Abin, 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/doutrina/Doutrina-da-Atividade-de-Inteligencia-2023>. Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. *Portaria GAB/DG/ABIN/CC/PR nº 926, de 6 de setembro de 2023*. Estabelece o rol de órgãos e de entidades que integram o Sistema Brasileiro de Inteligência - Sisbin como órgãos dedicados e associados, e dá outras providências. Brasília, 2023f. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gab/dg/abin/cc/pr-n-926-de-6-de-setembro-de-2023-509405751>. Acesso em: 06 ago. 2024.

BOULLOSA, Rosana. *Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas*. Publicações da Escola da AGU, p. 89-105, 2019.

CAPELLA, Ana Claudia N. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 62, p. 25-52, 2006.

CASTRO, Thales. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: FUNAG, 2012.

CEPIK, Marcos; AMBROS, Christiano. *Inteligência estratégica como política pública: Propostas I e II*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Edição n. 169, 2023. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/inteligencia-estrategica-como-politica-publica-propostas-i/> e <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/inteligencia-estrategica-como-politica-publica-propostas-ii/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

COSTA, Marcela. *Perspectivas Teóricas da Atividade de Inteligência: Texto de Apoio*. Curso de Aperfeiçoamento em Inteligência, Abin. Brasília, jun. 2022.

COUTINHO, Marco; BASTOS, Marcos. *Diplomacia Militar como Instrumento da Estratégia Militar Terrestre*. Análise Estratégica. Vol 27 (5), Set/ Nov 2022.

CRUZ, Anna. *Aprimoramento da Capacidade Analítica e Avanço na Atividade de Inteligência*. Revista Brasileira de Inteligência (RBI). Brasília, n. 15, p. 25-40, dezembro 2020.

DAVIS, Jack. *A policymaker's perspective on Intelligence analysis*. Studies in Intelligence. New York, v. 38, n. 5, 1995. Disponível em: <https://www.cia.gov/resources/csi/static/Policymakers-Perspective-on-Intel.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2024.

FISCHER, F., FORESTER, J. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Duke University Press, 1993.

FISCHER, F., GOTTWEIS, H. *The Argumentative Turn Revisited: public policy as communicative practice*. Durham & London: Duke University Press, 2012.

FISCHER, Frank. *Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista*. Revista NAU Social, v. 7, n. 12, p.163-180, mai.-nov., 2016.

GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONZALEZ, Rodrigo. *O Método Comparativo e a Ciência Política*. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, v. 2, n. 2, Jul-Dez 2008. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/16160>. Acesso em: 06 ago. 2024.

HABERMAS, Jurgen. *The theory of communicative action: the critique of functionalist reason*, v. 2. Cambridge: Policy Press, 1986.

HENZ, Gilmar Paulo. *África do Sul: Primeira adidância agrícola brasileira*, v.34 n.10, Agroanalysis, outubro de 2014. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/agroanalysis/article/view/42424>. Acesso em: 06 ago. 2024.

HERMAN, Michael. *Intelligence services in the informational age*. Routledge, 2001.

INTELIS, União dos Profissionais de Inteligência de Estado da Abin. *Carta Aberta à Sociedade Brasileira*. Brasília, 28 de janeiro de 2024. Disponível em: https://x.com/Intelis_ABIN/status/1751777827823747200/photo/1. Acesso em 06 ago. 2024.

JANN, Werner, WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. In Fischer, Frank; Miller, Gerald; Sidney, Mara. CRC Press. *Handbook of public Policy Analysis*, 2007.

LAHNEMAN, William. *The need for a new Intelligence paradigm*. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, vol. 23, n. 1, p. 201-225, 2010.

LASSWELL, Harold. *The Policy Orientation*. LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold. *The Policy Science*. Stanford University Press, p. 3-15, 1951.

LIMA, Mariana. *Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília. Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/jspui/handle/10482/11615>. Acesso em: 06 ago. 2024.

LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence from Secrets to Policy*. SAGE, 2012

LUSTOSA, Fabio. *Integração entre as adidâncias da Abin e de órgãos do Sisbin nas missões diplomáticas do Brasil: desafios e perspectivas*. Artigo de conclusão do Curso de Aperfeiçoamento em Inteligência (CAI). Escola de Inteligência. Brasília, 2017.

MACEDO, Daniel. *Proteger, pesquisar, produzir: A Atividade de Inteligência adentra a Era do Agroambientalismo*. Revista Brasileira de Inteligência (RBI). Brasília, n. 16, p. 29-51, dezembro 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/noticias/RBI1602062022.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2024.

MUNTON, Dom. *Diplomacy and Intelligence. The Encyclopedia of Diplomacy*. Edited by Gordon Martel. Published by John Wiley & Sons, Ltd, 2018.

OXFORD, *English Dictionary*. Disponível em: <https://www.oed.com/search/advanced/Meanings?textTermText0=attach%C3%A9&textTermOpt0=WordPhrase>. Acesso em: 06 ago. 2024.

RAJE, Saawani. *Diplomacy and Intelligence: Friends or Foes? A Comment on the Intelligence Diplomacy Rivalry*. Strife Journal, Issue 10, Spring, 2019.

RIBEIRO, Ana. *Inteligência Externa e Diplomacia: Interfaces e Relações no Contexto Brasileiro*. Revista Brasileira de Inteligência (RBI). Brasília, n. 16, p. 103-123, dezembro 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/noticias/RBI1602062022.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2024.

RITTTEL, Horst; WEBBER, Melvin. *Dilemmas in a General Theory of Planning*, Policy Sciences, p. 155-169, june 1973.

SARFATI, Gilberto. *Teorias de Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ZEGART, Amy. *Open Secrets: Ukraine and the Next Intelligence Revolution*. Foreign Affairs, 2023.

ANEXO A – ROTEIRO PARA APLICAÇÃO DE ENTREVISTA

Gestores de Assessoria Internacional e ex-adidos

Abin, Mapa e Ministério da Defesa

Data: _____

Duração da Entrevista: _____

- 1) Qual é o seu nome? Qual é o seu cargo? Onde o(a) senhor(a) trabalha? Quanto tempo o(a) senhor(a) acompanha o tema assessoramento internacional na sua instituição?**
- 2) Quando se iniciaram os postos no exterior da sua instituição? Quando eles foram ampliados? Quais critérios foram utilizados para solicitar as ampliações? Quais períodos ocorreram mudanças significativas relacionadas a quantidade de postos? O que motivou tais crescimentos ou decrescimentos?**
- 3) Em sua opinião, quais são os principais objetivos das adidâncias? Cooperação internacional, obtenção de dados, produção de conhecimento, assessoramento ao gestor local, outros?**
- 4) As adidâncias possuem vocação temática a depender do país onde estão instituídas? As características dos perfis dos postos são levadas em consideração no processo de seleção de pessoal da sua instituição?**
- 5) Como ocorre a seleção dos adidos em sua instituição? Quais são os critérios utilizados para selecioná-los? O(a) senhor(a) tem críticas com relação a seleção atual?**
- 6) Quais são os cursos preparatórios para a função de adidos? Quais matérias são abordadas no curso de formação dos adidos? Há matérias relacionadas a técnicas de assessoramento?**
- 7) Atualmente no Brasil existem as adidâncias militares (3 forças e Defesa) e as civis (as agrícolas, as de inteligência, as tributárias e aduaneiras, e as policiais). O(a) senhor(a) observa temas conflitantes entre os adidos (sobreposição de atividades)? Quais? E temas complementares? Quais?**
- 8) Todas as adidâncias são administrativamente subordinadas ao chefe da representação diplomática, de quem receberá instruções para a sua atuação e a quem apresentará relatórios e prestará assistência. Na sua avaliação, quais são as semelhanças e diferenças entre os modelos de assessoramento ao gestor local desenvolvido pelos adidos de inteligência, agrários e de defesa?**
- 9) Em sua opinião, há outros fatores que distinguem a atuação do adido de inteligência, de defesa e agrário?**

- 10) Na sua opinião, qual é o posicionamento atual do MRE com relação a atuação das adidâncias de defesa (aprovação ou desaprovação)? Justifique a sua resposta.
- 11) Qual adido o(a) senhor(a) considera que possui maior independência de atuação? Quais adidos possuem melhor capacidade de coleta de dados locais? Quais adidos destacam-se no relacionamento com o embaixador? Justifique as suas respostas.
- 12) Cada embaixada possui uma dinâmica própria de troca informacional, a depender do seu tamanho. Em sua opinião, o que reguem as trocas informacionais intra-embaixadas (tamanho da embaixada, quantidade de funcionários diplomatas, o perfil do chefe da missão diplomática, o perfil dos adidos...)?
- 13) Verificou-se que as principais trocas de conhecimento nas embaixadas ocorrem a partir da intermediação do Ministro Conselheiro ou do diplomata responsável pelo tema de conhecimento. Quais são, na sua opinião, as principais características que definem a prevalência do assessoramento direto ao embaixador?
- 14) Em sua opinião, qual é a principal forma para troca informacional utilizada pelos adidos dentro das embaixadas (*briefings* orais em reuniões, entrega de documentos oficiais, realização de capacitações, encontros informais...)?
- 15) Os atuais instrumentos jurídicos que regulam as adidâncias preveem expressamente o compartilhamento de dados e conhecimentos produzidos ou custodiados pelos adidos civis e militares com a Abin ou entre si?
- 16) Independentemente da questão infralegal anterior, o(a) senhor(a) verifica cooperação entre os adidos? Pode citar exemplos de experiências de integração institucional (trabalhos conjuntos) entre os adidos?
- 17) Quais são as melhorias que o(a) senhor(a) vislumbra para o assessoramento dos adidos no contexto da política externa brasileira?
- 18) Há algo que o(a) senhor(a) queira acrescentar ou informar?

ANEXO B – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA APLICADO AOS ADIDOS

Este questionário é parte da pesquisa de conclusão do curso de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, realizado na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) pela cientista política, oficial de Inteligência e aluna Monique Simões Brasil Batista, sob a orientação do Professor Doutor Maurício Ebling.

O presente estudo tem o objetivo de analisar a atividade de ASSESSORAMENTO e de TROCA INFORMACIONAL realizada dentro do ambiente diplomático no exterior, a partir da avaliação das PERCEPÇÕES de adidos AGRÍCOLAS, de DEFESA e de INTELIGÊNCIA – de 12 países selecionados – quanto às interações realizadas com o chefe da missão diplomática e entre si.

Para tanto, dividiu-se o questionário nos seguintes tópicos de pesquisa:

- 1. Perfil da embaixada e da adidância;**
- 2. Perfil do(a) chefe da missão diplomática e do(a) adido(a);**
- 3. Percepção quanto à interação com o(a) chefe da missão diplomática;**
- 4. Percepção quanto à interação entre os(as) adidos(as); e**
- 5. Uso de estratégias argumentativas e retóricas durante as interações.**

A pesquisa pretende contribuir para o aperfeiçoamento dos trabalhos de assessoria prestados pelas adidâncias estudadas em prol da promoção da política externa brasileira. Sua colaboração é muito importante. As respostas serão anônimas. Os resultados serão considerados segundo metodologia quali-quantitativa. Compromete-se com a não divulgação das respostas integrais dos questionários e com a não exposição dos resultados por país. Afirma-se que os dados coletados serão utilizados unicamente para auxiliar as análises do tema em estudo, que será materializado sob a forma de um trabalho de conclusão de curso.

O tempo médio de preenchimento do questionário é de 20 minutos.

Cargo:

Formação acadêmica:

Função: 1. Adido:

- 1.1 Agrícola;**
- 1.2 Defesa; ou**
- 1.3 Inteligência**

País (se acumular países, acrescentar nomes na opção outros):

Há quanto tempo (em anos) o(a) senhor(a) trabalha para a sua instituição?

Há quanto tempo (em meses) o(a) senhor(a) assumiu o respectivo posto na embaixada?

PERFIL -EMBAIXADA E ADIDÂNCIA

- 1. Quantos funcionários trabalham em sua EMBAIXADA excluindo os contratados locais?**
- 2. Quantos funcionários trabalham em sua ADIDÂNCIA (especificar entre adido, adido adjunto, auxiliar de adido e contratado local)?**
- 3. Há quanto tempo (em anos) a sua ADIDÂNCIA existe na respectiva embaixada?**
- 4. Quais são os principais temas discutidos em sua EMBAIXADA nas reuniões com o chefe da missão diplomática (seleção aberta)?**
 - 1. Comércio Internacional e Abertura de Mercado**
 - 2. Crime Organizado Transnacional**
 - 3. Desarmamento e Não-proliferação de Armas**
 - 4. Petróleo e outras Energias**

5. Guerras e Missões de Paz
 6. Integração Internacional
 7. Imigração
 8. Meio ambiente
 9. Narcotráfico
 10. Tráfico de Armas e Pessoas
 11. Tecnologias Sensíveis
 12. Terrorismo
 13. Outro: _____
5. Quais dos temas acima o(a) senhor(a) considera fazer parte da sua especificidade de assessoramento (seleção aberta)?

PERFIL - CHEFE DA MISSÃO DIPLOMÁTICA E ADIDO(A)

6. Há quanto tempo (em anos) o(a) atual chefe da missão diplomática assumiu o respectivo posto na embaixada (caso a embaixada seja dirigida por um ministro conselheiro, indicar há quanto tempo que a embaixada se encontra sem um embaixador)?
7. Na sua opinião, qual é a disponibilidade de agenda do(a) atual chefe da missão diplomática em atender reuniões solicitadas (em geral)?
 1. Muito Baixa
 2. Baixa
 3. Média
 4. Alta
 5. Muito Alta
8. O(A) senhor(a) realizou missões internacionais para ATUAR NA ARENA INTERNACIONAL antes de se tornar adido?
 1. Sim
 2. Não

8.1. Identifique de forma genérica as missões internacionais realizadas para exemplificar sua atuação internacional prévia à adidância.
9. O(A) senhor(a) recebeu treinamento para ATUAR NA ARENA INTERNACIONAL antes de se tornar adido?
 1. Recebi treinamento para atuação internacional para ALÉM do curso preparatório para adidos de minha instituição
 2. Recebi treinamento para atuação internacional APENAS durante o curso preparatório para adidos de minha instituição
 3. NÃO recebi treinamento para atuação internacional antes de me tornar adido

9.1. Identifique de forma genérica os cursos realizados, dentro e fora da sua instituição, para exemplificar seu treinamento à atuação internacional prévio à adidância.
10. O(A) senhor(a) trabalhou em postos que desempenhasse a função de ASSESSORAMENTO antes de se tornar adido?
 1. Sim
 2. Não

10.1. Identifique de forma genérica os postos onde desempenhou a função de assessoramento.
11. O(A) senhor(a) recebeu treinamento em ASSESSORAMENTO antes de se tornar adido?

1. Recebi treinamento em técnicas de assessoramento para ALÉM do curso preparatório para adidos de minha instituição
 2. Recebi treinamento em técnicas de assessoramento APENAS durante o curso preparatório para adidos de minha instituição
 3. Não recebi treinamento em técnicas de assessoramento
- 11.1. Identifique de forma genérica os cursos realizados, dentro e fora da sua instituição, que o(a) capacitaram para desempenhar a função de assessoramento.
12. O(A) senhor(a) trabalhou em postos que realizassem TROCAS DE INFORMAÇÕES SENSÍVEIS com outros órgãos federais, estaduais ou municipais antes de se tornar adido?
1. **Sim**
 2. **Não**
- 12.1. Identifique de forma genérica os postos onde desempenhou trocas de informações sensíveis com outras instâncias governamentais.
13. O(A) senhor(a) recebeu treinamento para TROCAR INFORMAÇÕES SENSÍVEIS com outros órgãos federais, estaduais ou municipais antes de se tornar adido?
1. Recebi treinamento em segurança da informação para ALÉM do curso preparatório para adidos de minha instituição.
 2. Recebi treinamento em segurança da informação APENAS durante o curso preparatório para adidos de minha instituição
 3. NÃO recebi treinamento em segurança da informação
14. Os cursos preparatórios para adidos permitiram contato prévio com diplomatas responsáveis pela área temática de sua competência?
1. **Sim**
 2. **Não**
15. Os cursos preparatórios para adidos permitiram contato prévio com adidos de outras instituições ou trataram das atribuições/competências de outras adidâncias civis ou militares?
1. **Sim**
 2. **Não**
- 15.1. Se sim, identifique quais adidâncias foram contatadas ou abordadas em seus cursos preparatórios.
16. Dê a sua OPINIÃO com relação a importância do contato prévio com outras instituições que atuam no exterior para a sua função de adido.

INTERAÇÃO COM O CHEFE DA MISSÃO DIPLOMÁTICA

17. Que IMPORTÂNCIA o(a) senhor(a) atribui à atividade de assessoramento ao(à) chefe da missão diplomática?
1. **Sem importância**
 2. **Baixa importância**
 3. **Média importância**
 4. **Alta importância**
 5. **Muito Alta importância**
- 17.1 **Por gentileza, justifique a resposta da questão anterior:**
18. Com qual FREQUÊNCIA o(a) senhor(a) participa de com o(a) chefe da missão diplomática nos quais há troca de informações de trabalho?

1. Semanal
2. Quinzenal
3. Mensal
4. Trimestral
5. Semestral
6. Anual

19. Como o(a) senhor(a) avalia, de modo geral, o GRAU DE INTENSIDADE da interação com o(a) chefe da missão diplomática?

1. Muito Baixa
2. Baixa
3. Regular
4. Alta
5. Muito Alta
6. Excelente

20. Como o(a) senhor(a) avalia, de modo geral, a QUALIDADE da interação com o(a) chefe da missão diplomática?

1. Muito Ruim
2. Ruim
3. Regular
4. Boa
5. Muito Boa
6. Excelente

21. O(A) senhor(a) acredita que fazer parte de outra carreira, diferente da carreira diplomática, dificulta a inserção do adido nos processos de conhecimento e debate dos documentos diplomáticos?

1. Sim
2. Não
3. Talvez

21.1 Por gentileza, justifique a resposta da questão anterior:

22. O(A) senhor(a) tem alguma sugestão para intensificar e melhorar a QUALIDADE do assessoramento ao(à) chefe da missão diplomática?

INTERAÇÃO ENTRE OS(AS) ADIDOS(AS)

23. Que IMPORTÂNCIA o(a) senhor(a) atribui à atividade de interação e troca informacional de conteúdo sensível com o(a):

23.1 Adido(a) de AGRÍCOLA?

1. Sem importância
2. Baixa importância
3. Média importância
4. Alta importância
5. Muito Alta importância

23.2 Adido(a) de DEFESA?

1. Sem importância

2. Baixa importância

3. Média importância

4. Alta importância

5. Muito Alta importância

23.3 Adido(a) de INTELIGÊNCIA?

1. Sem importância

2. Baixa importância

3. Média importância

4. Alta importância

5. Muito Alta importância

23.4 Por gentileza, justifique as respostas das questões anteriores:

24. Com qual FREQUÊNCIA o(a) senhor(a) realiza(ou) trocas informacionais de conteúdo sensível com o(a):

24.1 Adido(a) de AGRÍCOLA?

1. Semanal

2. Quinzenal

3. Mensal

4. Trimestral

5. Semestral

6. Anual

24.2 Adido(a) de DEFESA?

1. Semanal

2. Quinzenal

3. Mensal

4. Trimestral

5. Semestral

6. Anual ou menos vezes

24.3 Adido(a) de INTELIGÊNCIA?

1. Semanal

2. Quinzenal

3. Mensal

4. Trimestral

5. Semestral

6. Anual ou menos vezes

25. Como o(a) senhor(a) avalia, de modo geral, o GRAU DE INTENSIDADE da interação e da troca informacional de conteúdo sensível com o(a):

25.1 Adido(a) de AGRÍCOLA?

1. Muito Baixo

2. Baixo
 3. Regular
 4. Alto
 5. Muito Alto
 6. Excelente
- 25.2 Adido(a) de DEFESA?
1. Muito Ruim
 2. Ruim
 3. Regular
 4. Boa
 5. Muito Boa
 6. Excelente
- 25.3 Adido(a) de INTELIGÊNCIA?
1. Muito Ruim
 2. Ruim
 3. Regular
 4. Boa
 5. Muito Boa
 6. Excelente
26. Como o(a) senhor(a) avalia, de modo geral, a QUALIDADE da interação e da troca informacional de conteúdo sensível com o(a)?
- 26.1 Adido(a) de AGRÍCOLA?
1. Muito Ruim
 2. Ruim
 3. Regular
 4. Boa
 5. Muito Boa
 6. Excelente
- 26.2 Adido(a) de DEFESA?
1. Muito Ruim
 2. Ruim
 3. Regular
 4. Boa
 5. Muito Boa
 6. Excelente
- 26.3 Adido(a) de INTELIGÊNCIA?
1. Muito Ruim
 2. Ruim
 3. Regular
 4. Boa
 5. Muito Boa
 6. Excelente
27. O(A) senhor(a) acredita que fazer parte de outra carreira, diferente da carreira diplomática, aproxima os demais adidos e melhora a interação e troca informacional?
1. Sim
 2. Não
 3. Talvez
- 27.1 Por gentileza, justifique a resposta da questão anterior:

28. O(A) senhor(a) tem alguma sugestão para intensificar e melhorar a QUALIDADE das trocas informacionais entre os adidos?

USO DE ESTRATÉGIAS ARGUMENTATIVAS E RETÓRICAS

Para responder às próximas questões, considerar as seguintes definições:

Storytelling é a arte de contar, desenvolver e adaptar histórias utilizando elementos específicos — personagem, ambiente, conflito e uma mensagem — em eventos com começo, meio e fim, para transmitir uma mensagem de forma inesquecível, conectando-se com o destinatário em um nível mais emocional.

Briefing oral é um conjunto de informações passado em uma reunião para o desenvolvimento de um trabalho ou documento de uma forma rápida e objetiva, apresentando argumentos práticos capazes de persuadir o assessorado a considerar o conhecimento produzido.

Rapport é uma relação de harmonia, afinidade e similaridade entre dois interlocutores que atua nos níveis consciente e inconsciente dos mesmos. A busca pelo estabelecimento do *rapport* leva à maior disponibilidade do interlocutor em validar a mensagem recebida.

Os sistemas representacionais (visual, auditivo e cinestésico) são a maneira como as pessoas melhor assimilam, armazenam e codificam informações na mente através dos sentidos. A compreensão da preferência informacional do interlocutor leva à adaptação da linguagem para melhorar a receptividade e compreensão da mensagem pelo outro.

Feedback é uma avaliação com relação a ações, comportamentos e tarefas, com o objetivo de orientar e aprimorar a performance do interlocutor.

29. Quais desses RECURSOS o(a) senhor(a) utiliza(ou) durante o assessoramento ao(à) chefe da missão diplomática (seleção aberta)?

1. Uso de *Storytelling*
2. Realização de *Briefings* orais
3. Estabelecimento de *Rapport*
4. Adaptação ao Sistema Representacional do interlocutor
5. Solicitação de *Feedbacks*
5. Outro:

29.1 Por gentileza, destaque a relevância dos recursos utilizados para o assessoramento:

30. Quais desses RECURSOS o(a) senhor(a) utiliza(ou) durante trocas informacionais de conteúdo sensível com outros adidos (seleção aberta)?

1. Uso de *Storytelling*
2. Realização de *Briefings* orais
3. Estabelecimento de *Rapport*
4. Adaptação ao Sistema Representacional do interlocutor
5. Solicitação de *Feedbacks*

5. Outro:

30.1 Por gentileza, destaque a relevância dos recursos utilizados para as trocas informacionais entre adidos:

31. O(A) senhor(a) atribui a intensidade de ASSESSORAMENTO ao relacionamento formal (subordinação oficial ao/à chefe da representação diplomática) ou ao relacionamento informal (confiança desenvolvida entre o/a adido/a e o/a chefe da representação diplomática)?

1. Relacionamento Formal

2. Relacionamento Informal

3. Ambos relacionamentos importam na mesma medida

31.1 Por gentileza, justifique a resposta da questão anterior:

32. O(A) senhor(a) atribui a maior intensidade da TROCA DE INFORMAÇÃO SENSÍVEL entre adidos ao relacionamento formal (integração do Sistema Brasileiro de Inteligência – Sisbin) ou ao relacionamento informal (estabelecimento de vínculo de confiança)?

1. Relacionamento Formal

2. Relacionamento Informal

3. Ambos relacionamentos importam na mesma medida

32.1 Por gentileza, justifique a resposta da questão anterior:

Muito Obrigada!