

Área temática: 4 – Estratégia (ESTRA)

OS FUNDAMENTOS DA ANÁLISE DA DECISÃO TENDO A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA COMO UM DOS INSTRUMENTOS DE ASSESSORIA

RESUMO

Uma boa decisão é o resultado de um processo normativo que depende da qualidade das informações e do assessoramento que circulam dentro dos processos administrativos, sendo esses importantes para auxiliar o gestor a reduzir a incerteza e transformar a confusão em clareza de pensamento e ação. O objetivo da pesquisa é compreender a relação entre o gestor público e a atividade de inteligência como instrumento de assessoria no processo decisório. Pela teoria, aborda-se os fundamentos da análise da decisão propostas por Howard e Abbas e a racionalidade limitada proposta por Simon, relacionando-as com a literatura sobre a atividade de inteligência. O percurso metodológico foi desenhado em torno de um estudo qualitativo descritivo, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental. Considera-se que a inteligência é uma parte importante do processo decisório no setor público, ao propiciar conhecimento qualificado, oportuno e direcionado para as necessidades do tomador de decisão, contribuindo para uma tomada de decisão de qualidade.

Palavras-Chave: Atividade de inteligência. Fundamentos da Análise de Decisão. Processos decisórios.

ABSTRAT

A good decision is the result of a normative process that depends on the quality of the information and advice that circulate within the administrative processes, which are important to help the manager to reduce uncertainty and transform the confusion into clarity of thought and action. The objective of the research is to understand the relationship between the public manager and the intelligence activity as an advisory tool in the decision-making process. The theory discusses the foundations of decision analysis proposed by Howard and Abbas and a limited rationality proposed by Simon, relating them to the literature on intelligence activity. The methodological path was design around a descriptive qualitative research, using bibliographic and documentary research. Intelligence is considered an important part of the decision-making process in the public administration, by providing qualified, timely and directed knowledge for the needs of the decision maker, contributing in order to a quality decision making.

Keywords: Intelligence. Foundations of decision analysis. Decision-making process.

1 Introdução

As organizações públicas são compostas por inúmeros indivíduos que precisam tomar decisões o tempo todo. Para isso, seus gestores precisam de informações oportunas para que, em um curto espaço de tempo, possam tomar boas decisões de forma a garantir sua missão constitucional.

A tomada de decisão é uma atividade humana em que há a escolha por uma alternativa dentre diversas outras possíveis, que leva em consideração – além das alternativas que o tomador de decisão enfrenta – as informações relevantes que ele possui e suas próprias preferências acerca do problema. Por isso, antes de se escolher o caminho a ser seguido, exige-se que seja feita a análise dessa decisão, para que se possa transformar um problema difícil de entender e de explicar em um problema claro, entendível ou óbvio (HOWARD; ABBAS, 2018, SIMON, 1956).

Quando se trata de organizações públicas e privadas, por serem compostas de vários atores envolvidos e/ou partes interessadas nas decisões e suas consequências, apresentando grande número de alternativas de comportamento, o processo decisório tende a ser ainda mais complexo, requerendo maior nível de conhecimento, visto que, a tomada de decisão sempre é limitada pelos atores envolvidos, recursos e tempo disponíveis, onde o tomador de decisão nunca tem uma ideia totalmente clara do problema (SIMON, 1956).

No contexto das decisões do Estado, a atividade de inteligência é fundamental na assessoria ao tomador de decisão, pois produz conhecimento de forma oportuna, abrangente e confiável, de acordo com as necessidades daquele que decide. Conceitua-se a inteligência como à coleta, análise e disseminação de informações que, no todo ou em parte, não estão disponíveis em fontes convencionais (BRASIL, 2016; CEPIK, 2003; CANADA, 1996; PLATT 1974).

Assim, partindo-se do princípio de que a capacidade de produção de conhecimento das agências de inteligência precisa estar em sintonia com a habilidade dos tomadores de decisão – demandantes e clientes dessas agências – em utilizá-los, à luz da teoria da racionalidade limitada de Simon e dos fundamentos da análise de decisão de Howard e Abbas, que tornam fundamentais o uso dos instrumentos de assessoramento para a obtenção do conhecimento necessário para equilibrar a lógica da tomada de decisão, recorrendo a um estudo qualitativo descritivo, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental surge o seguinte problema de pesquisa: como a atividade de inteligência contribui com os tomadores de decisão durante o processo decisório?

O objetivo geral é compreender a relação entre o gestor público e a atividade de inteligência, entendendo como esta se encaixa no processo decisório, como instrumento de assessoria a disposição do tomador de decisão. Os objetivos específicos, decorrentes do geral, são: 1) entender o processo de tomada de decisão que o gestor enfrenta, identificando cada etapa percorrida até se chegar a uma escolha; 2) identificar como a atividade de inteligência se enquadra dentro do processo decisório e como ela pode auxiliar o tomador de decisão.

O Brasil, embora possua uma atividade de inteligência considerada recente, vêm avançando na construção de conhecimentos, com vistas a fortalecer sua estrutura tanto em termos teóricos, quanto práticos. Ainda assim, o aperfeiçoamento da teoria, seja pelo desenvolvimento de novos conceitos, seja pela reflexão dos processos existentes, é uma carência desse ramo do conhecimento a ser explorado pela área acadêmica (HAMADA, 2017).

Além disso, a atividade de inteligência é apontada como uma das soluções para as crises no campo das políticas públicas, mas precisa ser encarada com mais profissionalismo e seriedade no país, incluindo a necessidade de desenvolver a mentalidade de inteligência nos gestores públicos (ROCKEMBACH, 2017).

A reflexão sobre o tema consiste em uma lacuna do conhecimento percebido pela literatura e seu resultado pode ser útil tanto ao amadurecimento da própria atividade de inteligência, quanto a conscientização dos tomadores de decisão. Busca-se, portanto, contribuir para os estudos nas duas temáticas – processos decisórios e inteligência, uma vez que esta assessora o tomador de decisão, devendo ambos estarem conectados para que o resultado do processo seja de qualidade.

2.1 A composição de um processo decisório

Processos administrativos são processos decisórios compostos, entre outros elementos, pelo assessoramento e pela informação que circulam em ambos os sentidos dentro da hierarquia administrativa (SIMON, 1965). O uso de instrumentos assessórios ao processo decisório é importante na medida em que auxilia o tomador de decisão a reduzir a incerteza e transformar a confusão em clareza de pensamento e ação (HOWARD; ABBAS, 2018).

Tratando-se de decisões do Estado, a atividade de inteligência atua como um instrumento fundamental aos tomadores de decisão, através do assessoramento com informações oportunas que contribuam para uma tomada de decisão de qualidade.

Inteligência é o processo pelo qual certos tipos de informação são requeridos, coletados, analisados, difundidos e disponibilizados aos tomadores de decisão. Esse processo segue uma metodologia de produção de conhecimento específico à atividade (GONÇALVES, 2018). A Inteligência é uma atividade especializada e típica de Estado, a quem deve atender precipuamente, agindo em estrita obediência ao ordenamento jurídico brasileiro (BRASIL, 2016).

A tomada de decisão é uma iniciativa humana e as decisões podem ser reativas ou proativas. As decisões reativas são impostas devido a algum acontecimento externo, enquanto decisões proativas podem ser tomadas de forma antecipada, antes que qualquer estímulo externo aconteça (HOWARD; ABBAS, 2018).

A atividade de inteligência visa atuar dentro do cenário das decisões proativas. De acordo com Gonçalves (2018), um conhecimento de inteligência prescinde da oportunidade e deve conjecturar sobre um evento antes que ele aconteça, antecipando-se a ameaças ou oportunidades.

Com vista a clarear o entendimento sobre o contexto do processo decisório, define-se decisão como uma escolha entre duas ou mais alternativas que envolve uma alocação irrevogável de recursos, sendo estes escassos e valiosos, como o dinheiro e o tempo, por exemplo. Pensar em uma decisão leva tempo e a decisão de pensar em uma decisão é um uso irrevogável desse tempo (HOWARD; ABBAS, 2018).

A palavra decisão significa cortar. Enquanto se pensa apenas na decisão, não estará se cortando nada, exceto o tempo que poderia ser gasto com outra coisa. Quando se decide, corta-se alguns possíveis futuros e cria-se a possibilidade de outros. Uma decisão é tomada em um determinado momento no tempo, dentro das preferências de quem decide. O que se pretende é escolher a melhor alternativa, considerando adequadamente a incerteza do futuro (HOWARD; ABBAS, 2018). Em outras palavras, a solução de problemas significa escolher assuntos que requeiram o estabelecimento de metas e a tomada de decisão consiste em avaliar e escolher entre as alternativas

disponíveis, ambas intermediadas pelo planejamento, pela projeção de cursos satisfatórios de ação (BALESTRIN, 2002; SIMON, 1965).

Por alternativas, Howard e Abbas (2018) consideram àquelas que estão acessíveis ao tomador de decisão. Se ele não tem alternativas, ou tem apenas uma, então não há escolha sobre o que fazer e não há nenhuma decisão a se tomar. Além disso, encontrar alternativas exige tempo e esforço.

Dessa forma, o ambiente organizacional se torna, naturalmente, um ambiente de tomada de decisões contínuas, onde as pessoas tanto tomam decisões, quanto são afetadas pelas consequências das decisões tomadas.

Ao se falar em alternativas disponíveis, e não em todas as alternativas, demonstra-se a importância que o conhecimento prévio tem para o tomador de decisão, para que seja possível analisar um maior número de cenários de forma que as melhores alternativas lhe sejam disponibilizadas, aumentando as condições de se tomar uma decisão de qualidade. Para melhor entender esse pensamento, recorre-se à teoria da racionalidade limitada de Simon.

2.2 A racionalidade limitada

Herbert Simon, conhecido como o pai do behaviorismo, se destacou no campo de estudos organizacionais orientados por uma preocupação basilar: buscar uma melhor compreensão do real comportamento humano no processo de tomada de decisão e resolução de problemas dentro das organizações, o que lhe rendeu o Prêmio Nobel em economia no ano de 1978. Seus estudos refutaram alguns pressupostos basilares da economia neoclássica, saindo da convencional teoria da oferta e demanda para a complexidade do mundo da psicologia social, entendendo que o comportamento humano é intencional e limitado na busca de comportamentos satisfatórios. Também, fez duras críticas à teoria clássica da administração, considerando-as superficiais, simplistas e com falta de objetividade. À época, dava-se mais atenção às ações do que ao processo decisório (BALESTRIN, 2002).

Simon (1956) considera que os tomadores de decisão possuem habilidades limitadas, ou seja, eles nunca têm uma ideia totalmente clara do problema, para avaliar todas as possíveis alternativas, antes de escolherem o caminho a ser seguido. Isso faz com que, também, tenham dificuldades em lidar com as consequências incertas das decisões tomadas.

Dessa forma, ainda de acordo com o autor, os problemas podem ser formulados como a busca de um compromisso satisfatório e a resolução de um problema e a tomada de decisão sempre é limitada pelos recursos e tempo disponíveis. Em um ambiente de tomada de decisão, é necessário entender que diversos são os pontos de vista e as dimensões que se tem do problema. Além disso, vários são os atores participantes do processo decisório, como também, as partes interessadas.

No setor público, fica nítido a multiplicidade de atores envolvidos. Além do interesse público, que muitas vezes é difuso, também há a separação dos três poderes que formam o Estado: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

A racionalidade pressupõe uma opção entre todas possíveis e requer um conhecimento prévio e completo das consequências de cada ação, o que na prática é sempre incompleto, pois apenas uma fração de todas alternativas possíveis são levadas em consideração. Como as consequências de uma decisão são futuras, a prospecção deve suprir a falta de certeza (SIMON, 1956).

Para March e Simon (1958 apud BALESTRIN, 2002, p. 5), a limitação do processamento de informações pelas pessoas ao se tomar uma decisão faz com que

elas busquem uma aproximação que atenda aos padrões mínimos de satisfação e não de otimização. Assim, distingue-se uma alternativa ótima de uma satisfatória. Uma alternativa ótima aconteceria quando todas as alternativas fossem comparadas, ao passo que uma alternativa satisfatória seria quando se define um padrão mínimo de satisfação para as alternativas, escolhendo aquela que melhor se enquadrar.

A inteligência contribui para o processo decisório, considerando a racionalidade limitada daquele que decide, pois a ela compete assessorar àquele que toma a decisão com informações oportunas, abrangentes e confiáveis obtidas pelo acompanhamento e pela avaliação das conjunturas interna e externa, buscando identificar e antecipar fatos e situações que possam resultar em ameaças ou oportunidades (BRASIL, 2016; CEPIK, 2003).

2.3 Fundamentos da análise da decisão

Para se tornar especialista na tomada de decisões, é preciso ter competência para lidar com a incerteza e alcançar uma clareza de pensamento, pois além de sua percepção, um tomador de decisão usa a capacidade de processar informações para buscar alternativas, mensurar as consequências e, assim, encontrar uma ação suficientemente satisfatória (HOWARD; ABBAS, 2018; SIMON, 1979).

Com base na teoria dos fundamentos da análise de decisão, um processo decisório é constituído por seis elementos principais: o decisor; um cenário; alternativas de escolha; preferências; informação; e a lógica pela qual a decisão é tomada (HOWARD; ABBAS, 2018).

Toda decisão requer um tomador de decisão que tenha compromisso com o pensamento da ação. Em seguida, essa pessoa deve proporcionar uma maneira de analisar a decisão, uma espécie de construção de cenários, cada qual com uma visão diferente do problema de decisão a ser abordado. A escolha de um cenário específico levará à criação de alternativas apropriadas para esse cenário. Essas alternativas são cursos de ação disponíveis que a pessoa acredita que levariam a futuros diferentes. Tomar uma decisão de qualidade envolverá a consideração de várias alternativas substancialmente diferentes (HOWARD; ABBAS, 2018).

Nesse ponto, encontra-se a lacuna que faz com que a atividade de inteligência seja uma parte importante da organização, ao propiciar conhecimento qualificado que permita que o tomador de decisões tenha mais clareza de pensamento, que o conduza à construção de cenários e alternativas sobre um evento, antes que ele aconteça.

Os fundamentos da análise de decisão fornecem um processo sistemático que permite a tomada de decisão de qualidade, com foco nas tomadas de decisões normativas, ou seja, em como as decisões devem ser tomadas. Embora o foco seja a tomada de decisão normativa, descreve-se duas características da decisão descritiva, para reforçar a importância daquela. A primeira é a motivacional: se não se aprende através da demonstração de que os tomadores de decisão são defeituosos, não se perceberia a necessidade de aprender um processo normativo poderoso. A segunda razão é prática: modelos descritivos de comportamento humano podem permitir prever a conduta natural das pessoas afetadas pelo processo decisório (HOWARD; ABBAS, 2018).

Para os autores, os resultados de um processo de decisão normativo não serão melhores do que seus insumos, ou seja, do que os instrumentos que assessoram o tomador de decisão. Importante entender que esses insumos vêm de seres humanos exibindo vários vieses e distorções, e é preciso aprender a controlar esses fatores.

Para fornecer insumos de qualidade, a atividade de inteligência utiliza uma metodologia específica para a produção do conhecimento que possui forte caráter científico, somado a características da arte, necessárias no momento da obtenção dos dados (GONÇALVES, 2018).

O propósito da análise de decisão é permitir que um tomador de decisão obtenha clareza de sua ação. Sendo assim, é importante entender a distinção entre uma decisão e um resultado. É possível tomar boas decisões, mas ainda assim obter um resultado ruim em virtude da incerteza, considerada característica inseparável na tomada de decisões e o fenômeno mais desafiador, visto que o tomador de decisão não tem o resultado disponível no momento da escolha para se orientar. Por isso, observar apenas o resultado não diz nada sobre a qualidade da decisão, apenas sobre a qualidade do resultado (HOWARD; ABBAS, 2018).

Para explicar que uma boa decisão pode levar a resultados ruins em virtude da incerteza, Howard e Abbas (2018) apresentam um cenário em que um tomador de decisão tem que escolher uma entre duas alternativas, valendo um prêmio: a primeira é escolher uma moeda e, ao jogá-la, sair cara; ou a segunda, que é escolher um dado e, ao lançá-lo, sair o número 5. Qualquer outro resultado, não haverá premiação. Nessas condições, a maioria das pessoas escolheria a moeda em virtude da maior probabilidade de acerto que é de 50% (1/2), enquanto no dado seria de 16,67% (1/6). Então, se a decisão for pela moeda e, ao jogá-la, sair coroa, não significa que a decisão tenha sido ruim, mesmo o resultado não favorecendo ao jogador. A maioria das pessoas apostaria na moeda se encarassem o mesmo desafio novamente.

Nessa relação entre uma decisão e seu resultado, é possível delinear quatro possíveis cenários: 1) tomar uma decisão ruim e obter um resultado ruim; 2) tomar uma decisão ruim e obter um bom resultado; 3) tomar uma boa decisão e obter um bom resultado e; 4) tomar uma boa decisão e obter um resultado ruim. A diferença fundamental no processo decisório está entre a qualidade da decisão e a qualidade do resultado. Tomando-se boas decisões, não há lugar para lamentação. Ao contrário, deve-se continuar tomando boas decisões, investindo recursos na análise e na certificação da melhor alternativa (HOWARD; ABBAS, 2018).

Compreender essa diferença é fundamental, também, para a inteligência, uma vez que uma das funções da atividade é assessorar o tomador de decisão de forma que seja possível auxiliá-lo a alcançar a habilidade de se tomar uma decisão de qualidade. Há de se considerar também, que o tomador de decisão dispõe de outros instrumentos de assessoramento além da inteligência, sendo ele quem determinará a alternativa a ser seguida no fim do processo decisório.

2.4.1 A atividade de inteligência

A inteligência é uma atividade que envolve a coleta, a análise e a disseminação de informações, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais na tomada de decisão relativas à defesa do Estado, da sociedade e dos interesses nacionais. Tais informações devem ser oportunas, abrangentes e confiáveis, permitindo que o Estado faça frente às adversidades, como também, identifique ameaças e oportunidades (BRASIL, 2016; CEPIK, 2003; BRASIL, 1999; PLATT 1974). Basicamente, a atividade de inteligência se subdivide em dois ramos: inteligência e contra-inteligência. A inteligência consiste em ações especializadas que resultam em conhecimentos com vistas ao assessoramento durante o processo decisório. Já a contra-inteligência objetiva a proteção e a neutralização contra a inteligência adversa,

bem como a salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado (BRASIL, 2016).

Fora as pessoas que atuam na área da atividade de inteligência, pouco se sabe sobre ela por parte do público em geral (GONÇALVES, 2018; PLATT, 1974). O Relatório do Auditor Geral do Canadá, de 1996, define de forma clara e completa a atividade de inteligência. De acordo com o documento, o termo inteligência se refere às informações necessárias ao Governo para suas tomadas de decisões que, no todo ou em parte, não estão disponíveis em fontes convencionais. Dessa forma, as coletas de informações necessárias são feitas com o uso de meios sigilosos, sendo esta característica a que distingue inteligência de conhecimento.

As informações coletadas dessa forma podem ser utilizadas isoladamente ou analisadas em combinação com outras informações disponíveis em fontes convencionais, como as mídias ou outras fontes de informações disponíveis ao tomador de decisão ou à própria agência de inteligência (CANADÁ, 1996).

Nesse contexto, diferencia-se inteligência de informação, na medida em que aquela, necessariamente, envolve componentes sigilosos em sua produção, no todo ou em parte. Além disso, a inteligência se refere ao conhecimento voltado às necessidades e interesses de um tomador de decisão, com o objetivo único de preencher tal lacuna, em circunstâncias específicas. Logo, toda inteligência é informação, mas nem toda informação é inteligência (SFETCU, 2019; GONÇALVES, 2018; LOWENTHAL, 2003). A inteligência é um conhecimento que prescindem da oportunidade e deve conjecturar sobre um evento antes que ele aconteça, antecipando-se a ameaças ou oportunidades. Tal conhecimento deve ser disponibilizado em um prazo que possa ser útil ao processo decisório (GONÇALVES, 2018). Empregar o termo inteligência agrega uma conotação prospectiva, uma antevisão de como uma situação pode evoluir no futuro (FERNANDES, 2006).

A produção de informação de inteligência é a ação que um profissional de inteligência executa quando recebe a demanda de produzir conhecimento sobre determinado assunto (PLATT, 1974). Para melhor entender essa definição, recorre-se à Sherman Kent (1967), o primeiro autor que sistematizou a atividade de inteligência, sob a ótica acadêmica, em três concepções: como conhecimento (produto), como organização e como atividade (processo).

Inteligência como produto é o resultado do processo de produção de conhecimento que tem como cliente o tomador de decisão. O documento produzido com base na metodologia de inteligência também é chamado de inteligência (GONÇALVES, 2018) e tem por finalidade prover, com um conhecimento diferenciado, um determinado usuário, auxiliando-o no processo decisório (FERNANDES, 2006).

Inteligência como organização são as estruturas funcionais que tem como missão a obtenção de informações e a produção de conhecimento de inteligência (GONÇALVES, 2018). Pode ser uma organização como um todo, um sistema que integra vários órgãos com o mesmo objetivo ou um setor de alguma organização encarregado desta atividade (FERREIRA, 2017).

Inteligência como atividade ou processo são os meios pelos quais certos tipos de informações são requeridos, reunidos, analisados e difundidos, incluindo os processos de obtenção de dados negados e as metodologias de produção de conhecimento de inteligência (PLATT, 1974; GONÇALVES, 2018).

Resumidamente, na tríplice concepção apresentada, inteligência é o conhecimento produzido (produto), as organizações que atuam na atividade e na sua salvaguarda (organização), e a metodologia de produção de conhecimento, característico da atividade (processo).

Embora as agências devam se adaptar as novas tecnologias, métodos, técnicas, conceitos e processos, os serviços de inteligência não são compostos por instituições robóticas, mas sim, por centenas ou milhares de pessoas que executam a atividade. Os processos de coleta de dados, incluindo os sigilosos, necessitam de um envolvimento humano para dá-los sentido e transformar as informações em conhecimento específico para as diferentes demandas dos solicitantes. Para ajudar, informar e contribuir com o processo decisório, as informações devem ser processadas pela mente de um analista, onde seu conhecimento tácito sempre deve ser considerado, pois a produção do conhecimento de inteligência depende da sua compreensão e de seus pontos de vista (SFECTU, 2019; PLATT, 1974).

Por isso, um profissional da atividade de inteligência não pode ser qualquer um. Agências de inteligência são constituídas de especialistas dedicados em uma unidade de produção de conhecimento vigorosa, que necessitam ter conhecimento básico sobre diversos assuntos, como história contemporânea, geografia, economia, ciência política, psicologia social, métodos de pesquisa em ciências sociais e redação de documentos (PLATT, 1974; KENT, 1967), além de conhecer a metodologia e os procedimentos próprios da atividade, com formação específica, treinamento continuado e experiência na área de inteligência (BRASIL, 2009).

Basicamente, na teoria, os profissionais de inteligência são divididos em analistas, responsáveis pela produção do conhecimento, e agentes, responsáveis pela obtenção dos dados negados. (BRASIL, 2009).

Um gestor público necessita lidar com inúmeras demandas da sociedade e diversos interesses da nação. Para isso, necessita de informações de diferentes áreas do conhecimento que sejam aplicáveis nas políticas públicas.

A inteligência realiza análises contínuas que permitem entender o problema ou a situação de um contexto sociocultural, onde certas informações são protegidas, de forma a deixar o tomador de decisão em condições de agir, caso contrário, o produto da inteligência permanecerá apenas como informação (SFETCU, 2019).

Por isso, as organizações de inteligência devem se parecer com universidades, onde a mentalidade de pesquisa e o rigor científico são características vitais (KENT, 1967). Mais do que o perfil acadêmico, a atividade de inteligência deve ser um misto com a expertise técnica, necessária nas operações de obtenção dos dados, que também possui características da arte (GONÇALVES, 2018), da oportunidade do jornalismo, do patriotismo e dedicação dos militares (PLATT, 1974) e dos métodos dos historiadores, utilizando profissionalmente todas essas características para estabelecer uma relação confiável dentro da comunidade de inteligência (TRAHAIS; MILLER, 2012).

2.4.2 A atividade de inteligência no Brasil

Atualmente, a ameaça é o principal alvo e o maior motivo que justifica a existência da atividade de inteligência. Entretanto, desde os tempos antigos, muito antes da Segunda Guerra Mundial, já se tem conhecimento que o uso de informações sobre os oponentes existiam e constituíram fator-chave para se alcançar com sucesso os interesses de uma nação (SFETCU, 2019; PLATT, 1974).

Durante e após a Segunda Guerra Mundial, a percepção que informação é poder se intensificou, quando muitos países formalizaram, reformularam ou criaram suas agências de inteligência, que tiveram um aumento significativo no mundo, tornando-se órgãos permanentes das grandes potências mundiais. No Brasil não foi diferente, as agências de inteligência emergiram do aparato de guerra, ou seja, do ambiente

militar, se autonomizaram e foram gradualmente subordinadas ao poder civil, durante o processo de racionalização estatal ocorrido após a Segunda Guerra (SFETCU, 2019; ANTUNES, 2001).

No Brasil há muito preconceito e desconhecimento em relação à atividade de inteligência, que se deve em parte ao regime militar, na segunda metade do século XX, época em que o termo utilizado para nomear a atividade era serviço de informação. Como forma de desvincular a atividade de termos que fossem associados ao regime militar, em 1990, após a redemocratização, o Brasil passou a adotar o termo inteligência no lugar de informações, uma mudança de ordem política (GONÇALVES, 2018; FERNANDES, 2006).

O atual fundamento normativo da atividade de inteligência no Brasil se inicia na Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), tendo a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) como órgão central, sendo regulamentado, posteriormente, pelo Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002 (GONÇALVES, 2018). Apesar da lei que instituiu o SISBIN ser de 1999, a Política Nacional de Inteligência (PNI), que estabelece as diretrizes da atividade no país, e estava prevista na Lei nº 9.883/1999, só foi publicada em 2016.

A ABIN é responsável por planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do país (BRASIL, 1999), e pertence à estrutura Gabinete de Segurança Institucional (GSI), que por sua vez, constitui a Presidência da República, juntamente com a Casa Civil, a Secretaria-Geral e a Secretaria de Comunicação de Governo (BRASIL, 2001). De acordo com o *site* institucional da ABIN, o SISBIN é composto por 42 órgãos (última alteração em 2019) pertencentes a ministérios e instituições federais. As áreas de atuação são diversas: segurança pública, forças armadas, saúde, transportes, telecomunicações, fazenda e meio ambiente. Inicialmente, na sua regulamentação, conforme estabelecido pelo Decreto 4.376, de 13 de setembro de 2002, o SISBIN era composto por 22 órgãos.

A evolução e a modernização da atividade de inteligência visaram aumentar a qualidade do conhecimento produzido, bem como a revisar e atualizar suas prioridades, passando a se preocupar com questões relacionadas espionagem, sabotagem, interferência externa, ataques cibernéticos e uso de tecnologias sensíveis, crime organizado, entre outras. Essa modernização deu origem a várias agências especializadas produtoras de informações em grande escala (BRASIL, 2016; ANTUNES, 2001; PLATT, 1974).

A essas agências especializadas, Hamada (2017) conceitua de vertentes de inteligência, que são derivações da atividade de inteligência de Estado. Pode-se considerar que a evolução da sociedade e das tecnologias de acesso, obtenção e tratamento de informações também contribuíram para a evolução desses ramos. Dentre as vertentes de inteligência, cita-se: a Inteligência de Segurança Pública, a vertente mais desenvolvida da Inteligência de Estado, devido a crescente necessidade de estratégias relacionadas ao combate ao crime organizado e a criminalidade e violência nos centros urbanos; a Inteligência de Defesa, que cuida dos interesses de defesa territorial, marítima e aérea, desempenhados pelas Forças Armadas; a Inteligência Previdenciária, que atua em apoio à fiscalização contra fraudes que causam prejuízos milionários ao sistema previdenciário; a Inteligência Financeira e Fiscal, acompanhada pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), vinculado ao Ministério da Fazenda, especializada na detecção de operações financeiras fraudulentas exercidas por organizações criminosas.

Embora atue diretamente ligada à assuntos sigilosos que, por vezes, causa uma sensação de insegurança, devido ao desconhecimento da atividade, a inteligência

também tem suas formas de controle e fiscalização. No Brasil, ao instituir o SISBIN e criar a ABIN, a Lei também definiu que o controle e a fiscalização externa à atividade de inteligência seriam exercidos pelo Poder Legislativo, compostos por líderes da maioria e da minoria da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL, 1999), através da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), composta por 12 parlamentares do Congresso Nacional (BRASIL, 2013).

Além da fiscalização e controle das atividades realizadas pelos órgãos componentes do SISBIN, a CCAI tem como algumas de suas competências: emitir proposições legislativas relativas à atividade de inteligência; apresentar sugestões à PNI; elaborar estudos sobre a atividade de inteligência; acompanhar a elaboração e disseminação dos materiais de treinamento e aperfeiçoamento; apresentar recomendações ao Poder executivo para a melhoria do funcionamento do SISBIN; receber e apurar denúncias praticadas por órgãos de inteligência, entre outros (BRASIL, 2013).

Para obter informações que outros negariam ou manteriam em segredo, o Governo deve confiar em agências de inteligência que atuam de forma especializada, com autoridade e legalidade em suas missões. Em contrapartida, em regimes democráticos, a atividade de inteligência deve estar submetida à rígidos mecanismos de controle, em especial externo, para que se previnam abusos e arbitrariedades, como também, para garantir que os interesses nacionais estejam adequadamente equilibrados aos direitos individuais dos cidadãos (GONÇALVES, 2018; CANADA, 1996).

As agências de inteligência são as responsáveis primárias por identificar e prevenir as ameaças, informando rápido e eficientemente as autoridades. Elas são fundamentais no assessoramento naquilo que diga respeito aos interesses do Estado e da sociedade brasileira, incluindo a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana; a garantia da segurança e a preservação da soberania nacional; e o cumprimento dos direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal de 1988 (SFETCU, 2019; BRASIL, 2016; BRASIL, 2009).

2.5 À guisa de um entendimento - a metáfora do banco de três pernas

Percorrido o entendimento a respeito do que é uma decisão e um processo decisório, como ele é composto e a importância de instrumentos acessórios – nesse caso a atividade de inteligência, para aumentar a capacidade racional do tomador de decisão, retorna-se aos fundamentos da análise da decisão para entender todo o ciclo de um processo decisório.

A metáfora do banco de três pernas proposta de Haward e Abbas (2018), ilustra os seis elementos essenciais do processo decisório de qualidade (Figura 1) – o tomador de decisão comprometido; a lógica; o cenário; e as três pernas: o que você pode fazer, o que você sabe, o que você quer. Por essa metáfora, o tomador de decisão, dentro de um determinado cenário, se apoia em uma lógica de raciocínio sustentada por três elementos que consistem na relação entre o que se pode fazer com o que se quer fazer, intermediada pelo o que se tem conhecimento sobre. Se não houver esses três elementos considerados bases, não haverá uma boa tomada de decisão porque, metaforicamente, o banquinho não se sustenta se alguma de suas pernas estiverem ausentes, ou seja, a ausência de qualquer um dos elementos essenciais leva ao colapso da lógica e, conseqüentemente, da decisão.

FIGURA 1 – O banquinho da decisão de qualidade



Fonte: Adaptado de Howard e Abbas (2018, p. 38).

A pessoa sentada ao banquinho é o tomador de decisão, a quem cabe estabelecer a estrutura sobre a qual sustentará sua lógica de raciocínio para selecionar a alternativa mais desejável. A lógica que subsidiará a melhor decisão a se tomar é representada pelo assento, que mantém as três pernas juntas, que representam os três elementos essenciais, as bases de qualquer decisão, sustentadas por um determinado cenário, representado pela superfície de apoio das pernas do banquinho. O primeiro elemento base, “o que se pode fazer”, representa as alternativas; o segundo elemento, “o que se sabe”, representa o conhecimento que se tem que consegue relacionar as alternativas às possíveis consequências; o terceiro elemento, por fim, “o que se quer”, representa as preferências do tomador de decisão, ciente das possíveis consequências da sua decisão (HOWARD; ABBAS, 2018).

Nesse raciocínio proposto, a atividade de inteligência está contida no elemento intermediário do processo da análise da decisão, ou seja, na perna central do banquinho. A inteligência trabalha em contato com o que se sabe sobre o problema, auxiliando na intermediação dos outros dois elementos que sustentam a lógica sobre a qual o tomador de decisão agirá.

3 Metodologia

O estudo busca aumentar a compreensão do processo decisório no poder público, dentro da ciência social, que de acordo com Platt (1974), é um meio para compreender os problemas derivados da relação dos seres humanos em grupos, através do uso de métodos científicos. A proposta de pesquisa apresentada é qualitativa, fundamentada pela aproximação em relação ao objeto estudado de forma a entender os elementos contextuais e suas interrelações com profundidade (MAANEN, 1979). Busca-se, descrever, compreender e classificar a complexidade do problema de pesquisa, constituído de processos dinâmicos vividos por grupos sociais dentro de uma estrutura

coerente, consistente, com originalidade e nível de objetivação suficientes para merecer a aprovação dos cientistas (DIEHL; TATIM, 2004).

De acordo com o objetivo geral, a pesquisa se caracteriza como descritiva, pois pretende expor as características de determinado fenômeno, conhecendo e interpretando a realidade estudada, sem nela interferir ou modificá-la (VERGARA, 2006; VIEIRA, 2002). A pesquisa descritiva é geralmente realizada por pesquisadores sociais que se preocupam com a atuação prática e buscam oferecer, com seus estudos, novas visões acerca de uma realidade (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Segundo o procedimento técnico, recorre-se tanto à pesquisa bibliográfica, a partir do material desenvolvido por outros autores sobre os assuntos aqui tratados, quanto a pesquisa documental, que se vale de materiais que não receberam tratamento analíticos ou que ainda podem ser reanalisados de acordo com o objetivo do trabalho (DIEHL; TATIM, 2004). A análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de conceitos, conhecimentos, comportamentos, grupos, indivíduos, entre outros (CELLARD, 2008). Nesse entendimento, a análise das legislações e outros documentos que tratam sobre a atividade de inteligência no Brasil constituem a análise documental, por de documentos recentes, com capacidade de oferecerem análises inéditas do ponto de vista acadêmico, sob a ótica da Administração e do processo decisório.

4 Considerações finais

A atividade de inteligência encontra similaridade com os fundamentos da análise de decisão, pois ambas têm a função de auxiliar o tomador de decisão a obter clareza de pensamento e de ação, considerando a racionalidade limitada, uma característica humana, e a incerteza, característica inseparável na tomada de decisões e o fenômeno mais desafiador, conforme apresentado no estudo.

Para se alcançar uma decisão de qualidade, o gestor necessita desenvolver sua capacidade em decisões normativas, auxiliadas por insumos de qualidade resultantes do fluxo de informações que circulam nos processos administrativos e do uso de instrumentos de assessoria.

Nesse ponto, no setor público, encontra-se a lacuna que faz com que a atividade de inteligência seja uma parte importante do processo decisório, ao propiciar conhecimento qualificado, oportuno, direcionado para as necessidades do tomador de decisão, auxiliando-o a obter mais clareza de pensamento, que o conduza à construção de cenários e alternativas sobre um evento, antes que ele aconteça.

A atuação da atividade de inteligência fortalece a tríplice base da lógica sobre a qual o gestor toma suas decisões, atuando na base intermediária, o que se sabe sobre, na relação entre o que o gestor quer e o que ele pode fazer. Para a inteligência é fundamental entender que as preferências do tomador de decisão interferem na sua escolha e que ele também dispõe de outros instrumentos de assessoria, sendo essas importantes contribuições dos processos decisórios para os estudos em inteligência.

A estudo buscou aumentar a compreensão sobre os processos decisórios demonstrando, pelas teorias abordadas, que tomar decisões é uma atividade humana, composta por inúmeros pessoas que são afetadas tanto pelas decisões tomadas, quanto pelas suas consequências. Entretanto, o desenvolvimento de uma melhor tomada de decisões normativas auxilia na redução da incerteza e em uma maior clareza de pensamento e ação.

Como limitação, o estudo focou nas decisões e não nos seus resultados. Também, relacionado a atividade de inteligência, o estudo se limitou na atividade de inteligência

como organização e sua influência no processo decisório. A atividade de inteligência como produto (documentos de inteligência) e processo (como são obtidas as informações), não foram tratadas em profundidade. Outrossim, como temas a serem abordados em futuras pesquisas, sugere-se também, as outras duas bases que subsidiam a lógica do tomador de decisão: “o que se pode fazer”, as possibilidades reais, e “o que se quer”, e as preferências daquele que decide.

Referências

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. Disponível em: http://www.fafich.ufmg.br/pae/bibliografia_republica.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

BALESTRIN, Alsones. Uma análise da contribuição de Herbert Simon para as teorias organizacionais. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, ed. 28, v. 8, n. 4, jul./ago., 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/read/article/view/44111/27721>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Brasília, 1999.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016**. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Brasília, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001**. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 2, de 2013-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional, órgão de controle e fiscalização externos da atividade de inteligência, previsto no art. 6º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Brasília, 2013.

CANADÁ. *Auditor General of Canada. The Canadian Intelligence Community: control and accountability* – 1996. In: **Report of the Auditor General of Canada**, nov. 1996. Disponível em: <https://fas.org/irp/world/canada/docs/oag96/ch9627e.html>. Acesso em: 08 mar. 2020.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2008.

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

DIEHL, Astor Antônio; TATIM, Denise Carvalho. **Pesquisas em ciências sociais aplicadas**: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

FERNANDES, Fernando do Carmo. Inteligência ou informações? **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 7-19, 2006.

FERREIRA, Victor Hugo Rodrigues Alves. Inteligência policial e investigação criminal. *In*: HAMADA, Hélio Hiroshi; MOREIRA, Renato Pires (Org.). **Inteligência de segurança pública**: contribuições doutrinárias para o cotidiano policial. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de inteligência e legislação correlata**. 6 ed. Niterói/RJ: Impetus, 2018.

HAMADA, Hélio Hiroshi. Referências de pesquisa em inteligência no Brasil: o olhar do pesquisador e as tendências da produção científica. *In*: HAMADA, Hélio Hiroshi; MOREIRA, Renato Pires (Org.). **Inteligência de segurança pública**: contribuições doutrinárias para o cotidiano policial. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

HOWARD, Ronald A.; ABBAS, Ali E. **Foundations of decision analysis**. Harlow, Inglaterra: *Pearson Education*, 2016.

KENT, Sherman. **Informações estratégicas**. Tradução de Hélio Freire. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1967.

LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: from secrets to policy**. 6 ed. Thousand Oaks, California: *Sage CQ Press*, 2015.

MAANEN, John Van. *Reclaiming qualitative methods for organizational research: A preface*. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, n. 4, pp. 520-527, dez., 1979.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. Atlas, 2010.

PLATT, Washington. **A produção de informações estratégicas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora e Livraria Agir Editora, 1974.

ROCKEMBACH, Silvio Jacob. Os desafios da inteligência de segurança pública para os próximos cinco anos. *In*: HAMADA, Hélio Hiroshi; MOREIRA, Renato Pires (Org.). **Inteligência de segurança pública**: contribuições doutrinárias para o cotidiano policial. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

SFETCU, Nicolae. *Epistemology of intelligence agencies*. **ESSAYS Collection**. Romênia: *SetThings*, 4 fev. 2019. Disponível em: <https://www.setthings.com/en/e-books/epistemology-of-intelligence-agencies/>. Acesso em: 8 mar. 2020.

SIMON, Herbert. A. **Comportamento Administrativo**: Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

SIMON, Herbert. A. *Rational choice and the structure of environments*. ***Psychological Review***, v. 63, p. 129-138, 1956.

SIMON, Herbert. A. *Rational decision making in business organizations*. ***American Economic Review***, v. 69, n. 4, p. 493-513, set., 1979.

TRAHAIS, Richard C. S; MILLER, Robert L. ***Encyclopedia of Cold War espionage, spies, and secret operations***. Nova Iorque: *Enigma Books*, 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Método de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, Valter Afonso. As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing. ***Revista da FAE***, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 61-70, jan./abr, 2002. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/449/344>. Acesso em: 10 jun. 2020.