

AMBIENTES COMPLEXOS E A SUPERAÇÃO DA GESTÃO POR COMANDO E CONTROLE NAS OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA

Marcelo Furtado M. Paula *

Resumo

A gestão baseada em comando e controle pressupõe o exercício de direção centralizada, com pouca liberdade criativa e decisória para as equipes. Inspirada em modelos gerenciais de princípios do século passado, como o taylorismo e o fordismo, tende a ser pouco efetiva em cenários complexos, caracterizados pela multiplicidade de conexões entre os atores, imprevisibilidade e mudanças constantes. Nesses cenários, planejamentos minuciosos de tarefas são contraproducentes porque variáveis inopinadas alteram, inexoravelmente, as condições que os baseiam. Por meio de uma revisão de literatura, esse trabalho objetiva apresentar instrumentos de gestão que rompam com a estrutura de comando e controle e apótem contribuições significativas ao gerenciamento da Atividade de Inteligência. Esses modelos privilegiam a adaptabilidade e a resiliência, entregando poder de decisão aos executores e alterando a função das lideranças. Os gerentes passam a ser responsáveis por melhorar as relações entre as equipes e seus canais de comunicação, em lugar de planejar tarefas. Equipes de alto desempenho tornam-se a essência das organizações e articulam-se em rede, superando as ligações verticais.

Palavras-chaves: Gestão, Inteligência, Comando e Controle

COMPLEX ENVIRONMENTS AND THE OVERCOMING OF COMMAND-AND-CONTROL MANAGEMENT IN INTELLIGENCE OPERATIONS

Abstract

Command-and-control management demands a centralized organizational structure, restricting teams' creativity and decision power. Developed from last century's managements frameworks, like Taylorism and Fordism, tends to be less effective in complex environments, usually featured by multiple connections between its actors, unpredictability and constant change. In these scenarios, thorough task planning is inefficient because unexpected variables change the underlying basis of the panning. Through a brief literature review, this paper intends to show management tools that break the command-and-control structure and enhance the Intelligence managerial competence. These models rely on adaptability and resilience, delivering decision power to the operational level and shifting the leadership's role. Managers turn responsible of improving liaisons between teams, instead of planning tasks. High performance teams become the organization's building block and operate as networks, overcoming the vertical structure.

Keywords: Management, Intelligence, Command and Control.

* Oficial de Inteligência

INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX, agências de Inteligência se estruturaram em modelos de gestão baseados em comando e controle que conformaram seus desenhos institucionais e cultura organizacional (McCHRYSTAL, 2015; RUBIN, 2013; SUTHERLAND, 2016). É o caso, por exemplo, do Serviço Nacional de Informações (SNI), da *Central Intelligence Agency* (CIA) e do Comitê de Segurança do Estado (KGB). Pela definição do Departamento de Defesa norte-americano (EUA, 2017), “Comando e Controle” é o “exercício de autoridade e direção, no cumprimento da missão, por um comandante devidamente designado sobre as forças que lhe estão atribuídas e associadas” (tradução). Segundo McChrystal (2015), esse modelo sofreu influência da *administração científica* de taylorismo e do fordismo¹, teorias que revolucionaram a indústria na primeira metade do século passado.

O gerenciamento conformado nessa maneira de pensar demanda planejamento minucioso e objetiva ganhos de eficiência. No caso das agências de Inteligência brasileiras, essa cultura gerencial se manifesta, por exemplo, na maneira criteriosa com que as Operações de Inteligência são planejadas de forma a garantir o cumprimento da missão e a proteção das identidades do órgão e de seu pessoal, com o mínimo de custo e risco.

Ocorre que as Operações de Inteligência estão geralmente inseridas em cenário complexo, caracterizado por mudanças constantes e existência de variáveis significativas desconhecidas e independentes. Com o avanço das tecnologias de informação, esse cenário se torna ainda mais líquido². Como afirma Clark (2010), o alvo de inteligência típico não é mais um indivíduo, fato ou instalação, mas um sistema em rede complexo.

Além disso, as demandas das frações analíticas estão sujeitas a mudanças constantes. Novos dados obtidos, alterações de cenário, mudanças no interesse do decisor e a própria dinâmica dos alvos interferem nas demandas a serem atendidas. O modelo analítico pode mesmo alterar-se com tudo mais constante, resultado de novas percepções do analista. Segundo Clark (2010, p. 31-32), “não há definição conclusiva de problema na Inteligência. (...) Na medida em que o usuário de Inteligência aprende mais sobre os alvos, as suas necessidades e interesses mudarão” (tradução nossa). Tampouco é recente a percepção dos impactos contraproducentes da especialização e, já em 1949, Sherman Kent (2015, p. 109) criticava o modelo fordista³ de produção do conhecimento, destacando a necessidade de profissionais que, além de qualificados, tenham visão do todo. A especialização e a compartimentação,

1 Para uma introdução a respeito do tema e os impactos da organização do trabalho taylorista e fordista na sociedade do século XX e sua superação, ver HARVEY, 2008.

2 Bauman (2001) afirma que vivemos em tempos líquidos, em que nada foi feito para durar. Segundo o autor, as relações sociais foram modificadas na modernidade, tornando-se líquidas, fluidas, inconstantes e não duradouras. Isso se deve, particularmente, às novas tecnologias, ao individualismo e ao consumismo. Retomamos a ideia de “cenário líquido” com o objetivo de reforçar a noção de mudança e inconstância.

3 Embora não utilize o termo, as características do modelo criticado por Kent são eminentemente fordistas.

claro está, favorece a profundidade de conhecimento, mas, no limite, provocam viés de cognição e déficit de informações.

A partir dessas ideias, este ensaio realiza uma revisão de literatura que avalia a atualidade do gerenciamento baseado em comando e controle na Atividade de Inteligência. Objetiva-se apresentar técnicas contemporâneas de gestão⁴ crescentemente aplicadas na indústria, com efeitos observáveis de ganho de tempo e qualidade, e que podem ser absorvidas pela gestão pública em proveito do desempenho de suas instituições. Para isso, apresentam-se os conceitos de ambientes complicado e complexo, buscando identificar, para esse último, métodos gerenciais que superem o comando e controle. Pretende-se demonstrar que métodos que proporcionam resiliência às organizações e que permitam planejar em contexto complexo, com adequação dos níveis de tomada de decisão e construir equipes de alto desempenho atendem primorosamente as Operações de Inteligência.

COMANDO E CONTROLE

Como observado na introdução, a cultura gerencial taylorista e fordista inspirou a estruturação de organizações em geral, e agências de Inteligência em particular - como é o caso do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI) -, no modelo de “comando e controle”. Nesse paradigma, o responsável pelas ações operacionais exerce controle sistemático das atividades, avalia seus resultados e verifica se são

desenvolvidas conforme o planejamento (ESNI, s. d.).

McChrystal (2015, p. 47) demonstra que a estrutura das organizações é, tradicionalmente, uma combinação de colunas verticais (departamentos ou divisões) e escalões horizontais que denotam níveis de autoridade. Nesse desenho, o mais poderoso fica no topo, e é o único escalão capaz de acessar e controlar todas as colunas. Segundo o autor (2015, p. 96), em um comando, o líder distribui tarefas entre as unidades subordinadas. Essas não precisam conhecer suas contrapartes. No comando, as conexões são ligações verticais: uma unidade comunica-se com seu superior e seus inferiores, sem vínculos laterais.

Contudo, como observa Sabbagh (2013, p. 33), “abordagens tradicionais de gestão com comando e controle não são eficientes nesses contextos de mudança e imprevisibilidade”. Exigem ainda grande quantidade de requisitos escritos que, como critica Sutherland (2016), são geralmente inúteis.

Clark (2010, p. 13-15) defende que a Inteligência atue como processo em rede, social, com todos os participantes focados no objetivo. Se as partes interessadas compartilharem informações de forma sistemática ou como processo dinâmico de gestão do caso ou conhecimento, terão melhores condições de identificar lacunas em seu conhecimento e compreender as questões que o rodeiam.

4 Particularmente aquelas inspiradas no Manifesto para o Desenvolvimento Ágil de *Software* (Beck et al., 2001).

Um gerenciamento da Atividade de Inteligência que rompa com o modelo de comando e controle e se baseie na interação entre as partes interessadas, seja iterativo (no sentido de repetir-se recorrentemente) e estruturado para incorporar a mudança (no lugar de ater-se a um plano detalhado), contorna as dificuldades causadas pela complexidade do ambiente e tende a ganhar em agilidade. Como resultado, espera-se reduzir custos, prazos e riscos, além de atingir resultados melhores.

Em lugar das ligações verticais do modelo de comando e controle, autores como Sutherland (2016) e McChrystal (2015) sugerem a estruturação de conectividades horizontais – ou seja, potencializar as ligações entre unidades situadas no mesmo nível hierárquico. Isso é muito diferente daquilo que comumente se observa nas organizações contemporâneas. As conectividades horizontais desafiam a noção de autoridade e chefia, centrais no paradigma de comando e controle.

COMPLICADO E COMPLEXO

As mudanças tecnológicas das últimas décadas, particularmente relacionadas ao dinamismo da informação, tornou o mundo mais interdependente e acelerado. Milton Santos (1993) atribui essa fluidez ao que chamou de tirania do mercado, enquanto Susan Strange (1998) argumenta que a aceleração da globalização provocou o enfraquecimento do poder político dos Estados. Esse fenômeno altera o ambiente em que estão inseridas empresas e organizações governamentais, criando um estado de *complexidade*.

McChrystal (2015, p. 57) conceitua coisas complicadas como aquelas constituídas por muitas partes, embora essas estejam ligadas umas às outras de formas relativamente simples. Exemplo de estrutura complicada são os motores de combustão interna. Não obstante suas muitas peças sejam de difícil compreensão, seu funcionamento pode, em última instância, ser dividido em uma série de relações simples, coerentes e determinísticas.

Para o autor, as coisas são complexas quando o número de interações entre seus componentes é significativamente grande. Em razão dessa densidade de ligações, sistemas complexos variam muito, no sentido de serem instáveis, e por isso apresentam imprevisibilidade acentuada. Na mesma linha, Rubin (2013) conceitua “domínio complexo” como uma situação em que as coisas são mais imprevisíveis do que previsíveis. Respostas ou decisões corretas, se é que existem, são percebidas com pouca ou nenhuma antecedência.

A cultura organizacional inspirada em taylorismo e no fordismo é altamente eficiente para trabalhar com problemas complicados, em processos conhecidos e replicáveis em escala. (McCHRISTAL, 2015; SABBAGH, 2013). Nessa tradição, admite-se que qualquer problema pode ser conhecido em sua totalidade.

Contudo, no estado de *complexidade* não há entidade capaz de monitorar a quantidade de eventos que ocorrem simultaneamente. A realidade estrutura-se em rede, assemelhando-se mais a um organismo vivo ou ecossistema do que aos sistemas lineares de Taylor (McCHRISTAL, 2015, p. 71).

Soluções complicadas não funcionam para problemas complexos. Exemplos dessa inadequação podem ser observados em diversos contextos. No campo militar, a Força Tarefa Conjunta de Operações Especiais norte-americana no Iraque de 2003 a 2008, para fazer frente à Al Qaeda – que se estruturava como uma rede – transformou-se de estrutura complicada para complexa (McCHRYSTAL, 2015).

O campo econômico fornece outro exemplo clássico: a União Soviética apresentava uma economia dinâmica e robusta baseada em modelos *fordistas* de produção até meados da década de 1970, mas não se adaptou às rápidas mudanças que o mundo observava, ao passo que o *sistema Toyota de produção* indicava ao ocidente o caminho para fazê-lo (SEGRILLO, 2000).

Por fim, no Brasil, a segurança pública se organiza em instituições e escalões especializados, com baixa interação e pouca confiança nas suas relações, para enfrentar um problema complexo em rede que é o crime organizado.

Em contextos muito complexos, planejamentos minuciosos são geralmente irrelevantes, não importa quão engenhosos seus desenhos iniciais (McCHRYSTAL, 2015, p. 69). Isso se deve ao fato de que modelos de gestão baseados em planejamento (comando e controle) necessitam de previsibilidade, o que não é possível em ambientes complexos. As mudanças, inexoráveis e rápidas nesse ambiente, tornam a ancoragem a planos determinados custosa, ineficiente e arriscada. Em última instância, diminuem a probabilidade de se alcançarem os objetivos

estabelecidos.

Independentemente dessa complexidade contemporânea, a Atividade de Inteligência desenvolve-se, desde sempre, em ambientes onde a imprevisibilidade é a regra e a mudança é constante. Os alvos atuam como variáveis independentes, sobre as quais não é possível exercer controle. O ambiente operacional sofre interferência das ações do alvo e de fatores desconhecidos ou inopinados.

EFICIÊNCIA E RESILIÊNCIA

Peter Drucker (1963), considerado o pai da Administração moderna, definia eficiência como “fazer certo as coisas”, e eficácia “fazer a coisa certa”. Tornou-se célebre sua afirmação de que não há nada mais inútil do que fazer com grande eficiência algo que não deveria ter sido feito.

Segundo McChrystal (2015, p. 80), o foco da administração de empresas, por mais de um século, esteve na eficiência. Nessa cultura, pretende-se obter o máximo de um resultado x com o mínimo do insumo y . O problema, segundo o autor, é que para otimizar essa equação, é necessário que x e y sejam identificados com antecedência suficiente para se construir mecanismos para converter um no outro. “A busca pela eficiência está baseada na predição” (McCHRYSTAL, 2015, p. 80).

Takeuchi e Nonaka (1986) argumentam que equipes auto-organizáveis – como aquelas observadas em empresas *start-up*, que desenvolvem sua própria agenda e tomam iniciativas e riscos – são mais

eficazes, em grande medida, em razão de sua adaptabilidade. McChrystal (2015) avança o argumento, e defende que essa adaptabilidade seja escalada ao nível da organização como um todo. Para Sherman Kent (2015, p. 185) quadros de pessoal rígidos aumentam a inércia de qualquer grande organização.

Nesse sentido, McChrystal (2015, p. 76) relaciona adaptabilidade ao conceito de resiliência: a capacidade de um sistema absorver distúrbios e ainda manter suas funções e estrutura básica. No paradigma de resiliência, inspirado no ambientalismo⁵, os gerentes aceitam a inexorabilidade de ameaças inopinadas. Em lugar de desenharem defesas robustas e especializadas, criam sistemas que absorvam ou mesmo se beneficiem das dificuldades. Com efeito, uma boa análise prospectiva admite a existência de infinitos cenários futuros possíveis e, precisamente por isso, é importante que se identifiquem cenários de “wild cards” (curingas) – a respeito, ver James A. Dewar (1993).

Nessa linha, Taleb (2017) tipifica os sistemas em frágeis, que são afetados por choques; robustos, que resistem a choques; e antifrágeis, que se beneficiam de choques. Segundo McChrystal (2015, p. 80), a robustez é alcançada fortalecendo-se as partes do sistema, enquanto a resiliência resulta da melhor ligação entre essas partes, o que permite ao sistema reconfigurar-se ou adaptar-se em resposta a mudanças ou danos. Para o autor, é importante mudar o foco da predição para a reconfiguração.

Reconhecendo a inevitabilidade de situações inopinadas e utilizando sistemas que sobrevivam ou mesmo se beneficiem dessas surpresas, é possível superar cenários de incerteza.

Absorver a volatilidade (mudanças) é crucial na atividade de Inteligência. Como referido, Clark (2010) argumenta que o alvo típico da Inteligência é uma rede. Para McChrystal (2015, p. 84), é preciso ser uma rede para vencer outra rede. Redes mudam de forma e tamanho. São adaptáveis e resilientes, embora, por isso mesmo, nem sempre sejam absolutamente eficientes.

Por essa razão, um sistema preditivo, porque frágil, embora eficiente, é incapaz de superar uma rede adaptável. Operações de Inteligência minuciosamente planejadas, com pouca margem de decisão para as equipes, desenhadas para serem eficientes e precisas, tendem a ser custosas, lentas e confusas. Sistemas frágeis são eficientes em ambientes complicados. Em cenários complexos, é necessária resiliência ou, se possível, *antifragilidade*⁶.

PLANEJAMENTO: RELAÇÕES EM LUGAR DE TAREFAS

Analistas e usuários são os únicos capazes de avaliar conteúdo e assim determinar valor para a busca (CLARK, 2010, p. 152). Isso reforça a necessidade de planejamento integrado e, mais do que isso, envolvimento do analista durante a execução de uma operação. A ideia de que

5 Para aprofundar a respeito, ver Waker e Salt (2006) e Flaherty (2018).

6 Taleb (2017) afirma ter pesquisado em diversos idiomas e não encontrado termo que defina o conceito de antifragil.

a Inteligência se desenvolve em um “ciclo”⁷ induz a interpretar a atividade em fases estanques e condiz pouco com a realidade (HERMAN, 1996; CLARK, 2010). Além disso, como argumenta Herman (1996, p. 292), sistemas de requerimentos, em que analistas prescrevem necessidades específicas aos responsáveis pela busca, distanciam-se da realidade e não garantem sucesso. Clark (2010) agrega que esses sistemas são estruturas burocráticas que consomem tempo e recursos, adicionando pouco valor ao produto. Nesse modelo, não há priorização ou critérios para avaliação de conteúdo. Com isso, arrisca-se priorizar a quantidade de produção em prejuízo da qualidade.

Outro ponto importante é que, como observa McChrystal (2015, p. 98), times cujos membros se conhecem desempenham muito melhor. Em ambientes verdadeiramente complexos, as situações ultrapassam a habilidade de um único líder prever, monitorar e controlar. Equipes bem integradas e conectadas interna e externamente estarão melhor preparadas do que esse líder para decidir e inovar. É como se uma equipe de velejadores, em plena regata, dependesse de ordens do treinador para folgar a adriça da genoa ou passar a retranca.

Não obstante, há, pela própria cultura de compartimentação da Atividade de Inteligência, resistências à integração. Exemplo notório é a aversão das frações

operacionais à participação de agentes externos no planejamento e gestão de sua atividade. Como observa Clark, os “operacionais resistem aos esforços dos analistas em se envolverem no processo de desenvolvimento de sistemas e estratégias de busca. Seu mantra é ‘diga-me o que você precisa, que eu te entrego o dado’” (CLARK, 2010, p. 154, tradução nossa).

Compromete o planejamento minucioso o fato de, como demonstra Clark (2010, p. 150), o analista geralmente não saber o que o operacional pode fazer e, frequentemente, enfrentar dificuldades em delimitar com precisão sua necessidade específica. Por isso é importante que o responsável pela busca⁸ entenda o que o analista realmente precisa e, da mesma forma, auxilie-o nessa definição.

No caso das Operações de Inteligência, quando geridas no modelo de comando e controle, a documentação elaborada para planejar as ações se distancia da realidade tão logo se executem as atividades. As demandas recebidas das frações analíticas, também documentadas, tendem a passar pelo mesmo processo. É que fatores importantes comprometem a utilidade de planejamentos inspirados na cultura fordista. Como observam Sutherland (2016) e Sabbagh (2013), em ambientes complexos, caracterizados pelo desconhecimento de variáveis significativas, mudança e imprevisibilidade, não é possível prever o que irá acontecer. Assim, em lugar de se impor um caminho, é mais eficaz uma abordagem

7 Há diversos modelos de “ciclos de Inteligência” na literatura. Lowenthal (2006, p. 65) reproduz e critica ciclo apresentado pela CIA em 1993 no guia *A Consumer's Handbook of Intelligence*, em que são representados cinco “passos” dentro do ciclo: (1) planejamento/direcionamento → (2) coleta de dados → (3) processamento → (4) análise → (5) difusão → (1)...

8 O termo busca aqui entendido em sentido *lato*, como aquisição de dado de difícil obtenção, não importando o meio empregado)

empírica e adaptativa, com tolerância a falhas e abertura a formas inovadoras de trabalhar durante a execução.

Sabbagh (2013, p.19) faz um paralelo entre o planejamento na construção civil e no desenvolvimento de *software*. Pode-se substituir o desenvolvimento de *software* pela condução de caso na Inteligência: diferente da construção civil, em que as variáveis são conhecidas e dominadas, aqui não se conhecem todas elas e grande parte das conhecidas não estão sob controle.

Nesses ambientes complexos, Sabbagh (2013, p. 24) afirma que praticamente tudo, exceto a visão do produto, pode mudar em tempo diminuto. Em Operações de Inteligência, é comum haver alterações no ambiente operacional, nas rotinas de trabalho, nos métodos empregados, nas demandas do usuário e mesmo nos alvos. Sabbagh (2013) argumenta que iterações curtas, no sentido de desenvolver o trabalho em parcelas intermediárias com *feedback* constante, permitem que essas mudanças possam ser mais rapidamente inseridas no projeto.

Segundo Sutherland (2016, p. 16), as gerências cobram, tradicionalmente, dois elementos dos projetos: controle e previsibilidade. O resultado é uma grande quantidade de documentos. O planejamento de detalhes para que não haja erros, comprometimento do orçamento ou perda de prazo, consome tempo e energia. Para o autor, isso é difícil de ser realizado em cenários complexos. Na prática, é recorrente o surgimento de problemas ou inspirações para solucioná-los.

É necessário ter um plano, mas segundo Sutherland (2016, p. 119), ele deve ser refinado ao longo do projeto. O autor defende que se planejem mais detalhadamente as atividades que serão realizadas num período curto de tempo, como uma ou duas semanas, deixando as ações futuras traçadas em linhas gerais.

Para que as principais partes interessadas (por exemplo, analista responsável, encarregado de caso, equipe operacional, gerência média e alta direção) possam avaliar e direcionar a estratégia operacional, é fundamental que se defina qual objetivo ou necessidade se pretende atender. Dito de outra forma, estabelecer quais condições se querem satisfeitas ao final do caso, operação ou ação de inteligência favorece a definição da estratégia de execução.

A partir dessa definição é que as equipes decidirão, de forma dinâmica, o que devem fazer (ver item seguinte: níveis de tomada de decisão). Os argumentos de Clark (2010) e Herman (2006) reforçam a necessidade de o analista identificar e priorizar lacunas em seu conhecimento. A busca de dados atuará nessas lacunas priorizadas. Os operacionais devem ser incentivados a testar novas ideias em lugar de manter estratégias de busca que nem sempre obtêm o dado necessário (CLARK, 2010, p. 160). Trazendo os princípios de gestão apresentados por Sutherland (2016) para esse contexto, a melhor forma de otimizar esse planejamento é realizá-lo de forma integrada, envolvendo as principais partes interessadas.

Para Clark (2010), fechar as lacunas em curto prazo de alvos prioritários requer alocar de forma eficiente as fontes de busca existentes

baseadas a) na importância da necessidade ou tarefa específica; b) no valor do dado obtido, em caso de sucesso da busca; c) na probabilidade de sucesso do esforço de busca; d) nos custos e riscos. O autor defende que os operacionais podem ajudar na reunião⁹ de dados se tiverem acesso à estratégia de análise. Ao fim, ambos os esforços de busca e análise se beneficiam dessa abordagem integrada.

Para isso, as lideranças devem trabalhar para criar um ambiente abrangente que estabeleça vínculos produtivos e criativos entre as partes, em lugar do microgerenciamento por comando e controle (McCHRISTAL, 2015). Mais do que traçar planos que descrevam tarefas minuciosas, o desejável é que se planejem essas relações entre pessoas. A inovação e a criatividade serão produtos do trabalho coletivo.

Para isso, o planejamento precisa mapear as principais partes interessadas (SABBAGH, 2013) no caso— ainda que outras partes possam ser incluídas depois. Esse mapeamento auxiliará os responsáveis a calibrar os esforços da coleta, análise e busca, além de delimitar os participantes de reuniões de acompanhamento. Mais importante, propiciará aos gestores desenhar as melhores formas de interação entre essas partes.

Essas relações não se resumem ao pessoal interno. Como afirmou Sherman Kent (2015, p. 180), a parte mais importante do negócio da Inteligência é o relacionamento adequado com quem a utiliza. É fundamental que se planejem as relações com o usuário,

devidamente mapeado como parte interessada, para que a atividade possa ser melhor guiada e adaptar-se a variações em sua demanda. Como lembra Kent, a não ser que a Inteligência seja completa, precisa, oportuna e aplicável a um problema existente ou que está por existir para o usuário, ela é inútil.

NÍVEIS DE TOMADA DE DECISÃO

Segundo Sabbagh (2013), a superação das dificuldades impostas pelos ambientes complexos exige das organizações que incorporem coragem para confiar em suas equipes e deixem-nas livres para realizar seu trabalho. Sutherland (2016, p. 61) lembra que “abrir mão do microgerenciamento cotidiano e do controle é difícil, mas fazer isso no mundo secreto da inteligência e das operações especiais é ainda mais desafiador” (tradução nossa). Não obstante, transferir para os executores decisões e capacidade de se organizar proporciona eficácia e redução de riscos. Com isso, acaba-se por entregar eficiência por meios distintos daqueles empregados no fordismo.

Segundo a *International Federation of Accountants* (IFAC, 2014, p. 8) a governança no setor público compreende as disposições instituídas para garantir que os resultados desejados pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. De forma mais ampla, o sistema de governança (ver TCU, 2014) representa a forma como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Isso envolve

9 Entendida como a juntada de dados por qualquer meio e de qualquer origem

estruturas administrativas, processos de trabalho, instrumentos, fluxo de informações e o comportamento das pessoas envolvidas na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização.

Nesse sistema, governança e gestão se diferenciam pelo nível em que atuam na organização. A governança tem como funções definir o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão; envolver as partes interessadas; gerenciar riscos estratégicos; gerenciar conflitos internos; auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência. Por sua vez, a gestão tem como funções colocar programas em prática; garantir a conformidade com as regulamentações; revisar e reportar o progresso de ações; garantir a eficiência administrativa; manter a comunicação com as partes interessadas; e avaliar o desempenho e aprender (TCU, 2014).

De acordo com essa perspectiva, no âmbito da organização há três instâncias de gestão: administração executiva, tática e operacional. A administração executiva avalia, direciona e monitora a organização. Trata-se da autoridade máxima da organização, e seu nível estratégico torna-a responsável pela harmonização da organização com sua governança externa. A gestão tática coordena a gestão operacional em áreas específicas. A gestão operacional executa processos produtivos finalísticos e de apoio.

(TCU, 2014)

A interposição de decisões táticas e operacionais à alta administração acaba por saturá-la de informações e demandas, prejudicando o desempenho institucional e comprometendo sua função de governança.

Na lógica de comando e controle, a gestão executiva e tática deixa pouca liberdade para a operacional. Já na década de 1980, Takeuchi e Nonaka (1986) apontavam para a pouca efetividade desse tipo de abordagem para a criatividade e inovação. Em seu estudo, os autores identificaram seis características nas equipes que se destacavam no desenvolvimento de produtos. Particularmente em atividades inseridas em cenários complexos que atendem a demandas cambiantes, métodos de gestão baseados em times (1) com instabilidade embutida¹⁰, (2) auto-organizáveis, (3) resilientes¹¹, (4) cujas fases de desenvolvimento são sobrepostas, (5) com aprendizado baseado em múltiplas fontes de informação e (6) inseridos em corporações com controle sutil (oposto ao comando e controle), apresentavam níveis significativamente maiores de sucesso.

Modelos de governança que estabelecem o controle da gestão operacional¹² por níveis muito estratégicos têm sido criticados de forma recorrente. Sherman Kent (2015, p. 125-129) argumenta que esse controle, na Atividade de Inteligência, deve ser mais relacionado ao foco, qualidade e gerenciamento de equipes do que quanto

10 No sentido de definir objetivos genéricos altamente desafiadores sem fornecer conceitos claros do produto que, ao fornecer ampla liberdade e, ao mesmo tempo, objetivos altamente desafiadores,

11 No original, os autores utilizam o conceito “instabilidade incorporada”. Aqui utiliza-se *resiliência* em razão da proximidade com a definição apresentada acima (adaptação a mudanças).

12 No sentido de inferior a tático e estratégico.

à forma, que é responsabilidade dos executores. Para o autor, a descentralização da função de controle é fundamental. O ideal é descer a função de controle o mais baixo possível na hierarquia. Da mesma forma, o controle deve controlar, continuamente, a quantidade de documentação que exige das frações, mantendo-a ao menor nível possível.

Esse movimento de descer o nível decisório proporciona ainda ganhos de motivação com impacto na produtividade. McChrystal (2015, p. 211) cita estudos que demonstram que o “empoderamento” aumenta a satisfação dos funcionários e que a descentralização do controle cria uma motivação intrínseca pelas tarefas. Para o autor, “um indivíduo que toma uma decisão se torna mais interessado em seu resultado” (tradução nossa). Ele defende um sistema descentralizado que empurre o controle (autoridade) para as franjas da organização.

Esse movimento permite a divisão de responsabilidades, preservando a autoridade máxima e transferindo implicação por decisões técnicas para instâncias inferiores. A alta gestão fica mais livre para dedicar-se à criação e manutenção de um ambiente favorável ao trabalho, melhorando a relação entre as equipes, entregando-lhes as melhores ferramentas e batalhando pelo seu bem-estar.

EQUIPES: TRANSPARÊNCIA E FLUXO DE INFORMAÇÕES

A formação de equipes analíticas e operacionais motivadas, competentes e eficientes é fundamental na Atividade de Inteligência. Equipes, desde que não sejam

muito grandes, produzem muito mais que indivíduos. Estudos demonstram que o tamanho recomendado para uma equipe é de sete pessoas, tolerando-se duas a mais ou menos. Se a equipe é muito grande, sua produtividade diminui (para referências a respeito, ver Sutherland, 2016).

Takeuchi e Nonaka (1986) identificaram que as melhores equipes são transcendentais, autônomas e multifuncionais. Sutherland (2016) recomenda que elas se identifiquem com o produto que estejam desenvolvendo e não com a especialidade de cada um. Para o autor, é desejável que a equipe possua todos os requisitos materiais e intelectuais necessários para concluir sua tarefa.

Contribui para essa transcendência o sentimento de pertencimento e a consciência que cada indivíduo tem da importância de seu trabalho para o todo. Por isso, é importante que todos na equipe saibam do que os outros fazem e acreditem na relevância de seu trabalho.

McChrystal (2015, p. 139-141) argumenta que o hábito de reter informações deriva de preocupações com segurança, mas também da influência de processos mecanicistas bem definidos, em que indivíduos necessitam conhecer apenas o que lhes compete para realizar seu trabalho. O autor critica a lógica da “necessidade de conhecer” em razão de ela supor a existência de algum ente superior com conhecimento total capaz de distribuir cada material a quem “precisa conhecer”. Contudo, prossegue, para transitar em segurança em um ambiente interdependente é necessário que cada equipe possua um entendimento holístico das interações entre todas as partes. Para que os planos

funcionem, todos devem enxergar o sistema como um todo.

Sabbagh (2013, p. 20) ressalta a importância da qualidade da interação entre os membros do time para a redução de problemas no desenvolvimento dos trabalhos e facilitar a comunicação e o *feedback*.

Como observa Sutherland (2016), liderança não se confunde com autoridade. Um gerente deve possuir conhecimento e ser um líder-servidor. Deve ser capaz de constantemente repassar o *feedback* dos clientes (no caso de operações de inteligência, analistas) para a equipe.

Ou seja, um bom gerente operacional conhece a temática e o ambiente em que trabalha. É fundamental que tenha poder de tomar decisões e esteja disponível para explicar à equipe o que tem de ser feito e por quê. É, em última instância, o responsável pelo valor do produto operacional.

É importante que, periodicamente, as frações operacionais apresentem à análise alguma produção com valor, preferencialmente de forma documentada. Contudo, como observa Sabbagh (2013, p. 22-23), a documentação não substitui a interação. Ela a facilita, pode ser utilizada como um registro permanente, mas é importante que haja reuniões de avaliação. Clark (2010) sugere medir a satisfação do usuário com perguntas como “Qual o percentual do assunto-alvo foi resolvido?” Com base nessas reuniões, as frações operacionais podem rever seus procedimentos e atualizar o planejamento.

Como observa Sutherland (2016, p. 77), quanto mais cedo o cliente tiver amostras

do resultado, mais rápido será capaz de sinalizar se o que se está produzindo é algo de que ele precise. A entrega de documentos com resultados periódicos é uma oportunidade para avaliar junto ao analista se o seu conteúdo coincide com suas necessidades, se resolve ao menos parte de seu problema e se as equipes caminham em boa direção. Para Sabbagh (2013, p. 23) essa entrega iterativa possibilita um *feedback* confiável. As frações operacionais devem buscar o máximo de *feedback* sobre o que foi entregue, de forma que a próxima entrega seja melhor planejada. Essa interação e iteratividade desconstrói a ideia de “nós” e “eles”, colocando operacional e analista do mesmo lado (SABBAGH, 2013).

É fundamental que essa equipe motivada, transcendental, autônoma e multifuncional, com alto nível de interação entre seus membros e com acesso a *feedbacks* constantes, confiáveis e consistentes, esteja também absolutamente conectada às demais equipes da organização. Nesse sentido, McChrystal (2015, p.125) alerta para a importância de que, quando confinadas em “silos”, as equipes podem alcançar uma adaptabilidade tática, mas no nível estratégico a organização permanecerá rígida. Com isso, o autor defende que haja fluxos produtivos de informação entre as equipes, integrando-as de forma similar à integração entre os indivíduos que conformam uma única equipe. Para isso, o autor defende que sejam mantidas conferências abertas e transparentes, coordenadas pelas lideranças, com o objetivo de aproximar as pessoas da organização.

CONCLUSÃO

A velocidade das mudanças e a interdependência observadas atualmente criam um ambiente complexo, organizado em redes, diferente do que a ideia de “ciclo de inteligência” deixa transparecer. Processos estanques, com funções bem delimitadas, são pouco eficazes nesse contexto.

Para adaptar-se a isso, é necessário que os órgãos de Inteligência revejam suas definições em relação ao compartilhamento de informações, equacionem melhor os níveis para tomada de decisão, e repensem suas formas de liderança.

O planejamento e a execução das Operações de Inteligência devem ser liquidificados¹³ e abordar um gerenciamento leve e dinâmico, capaz de absorver inovação, criatividade, novas formas de trabalhar e aprendizado com as falhas. Com efeito, esse tipo de abordagem merece discussão e estudos aprofundados que avaliem sua adequação

em situações nas quais a atuação em rede se faça necessária, como é o caso do combate ao crime organizado.

No escopo desta revisão bibliográfica, essa mudança passa pela superação do modelo baseado em comando e controle, com “empoderamento” decisório das equipes operacionais, para que se tornem mais eficazes e criativas. Para isso, é importante que o planejamento priorize as relações entre pessoas, mais do que as tarefas que serão executadas, de forma a maximizar a transparência e o fluxo de informações entre as equipes. Isso inclui a aproximação entre equipes operacionais, analistas e demais partes interessadas nas Operações de Inteligência.

Finalmente, e igualmente importante, é fundamental que as equipes trabalhem motivadas, identificadas com o produto de seu esforço e cientes do impacto de seus resultados no desempenho das demais frações.

13 No sentido adotado por Bauman (2001).

BIBLIOGRAFIA

BAUMAN, Zygmunt. *A Modernidade Líquida*. São Paulo: Zahar, 2001.

BECK, Kent *et al.* *Manifesto para Desenvolvimento Ágil de Software*. <www.agilemanifesto.org>. Acesso em 01/10/2017.

BRASIL. Escola Nacional de Informações (ESNI). *Resumo da proposta de nota de aula. Operações de Inteligência: Planejamento*. Brasília: s.d.

BRASIL. Tribunal de Contas de União – TCU. *Referencial Básico de Governança*. 2014. Disponível em: <www.tcu.gov.br/governanca> Acesso em: 17 set. 2017.

CLARK, Robert M. *Intelligence Analysis: a target centric approach*. 3. ed. Washington: CQ Press, 2010.

DEWAR, James A. *The importance of “wild card” scenarios*. <www.au.af.mil/au/awc/awcgate/cia/nic2020/dewar_nov6.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

DRUCKER, Peter. “Managing for business effectiveness”. In: *Harvard Business Review*, Boston, maio 1963.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). *Department of Defense – DOD. DOD Dictionary of Military and Associated Terms 2017*. Disponível em: <www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/> Acesso em: 10 out. 2017.

FLAHERTY, Eoin. *Complexity and Resilience in the Social and Ecological Sciences*. Londres: Palgrave Macmillan, 2018.

HARVEY, David. *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HERMAN, Michael. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

IFAC. *International Federation of Accountants. International framework: good governance in the public sector*. 2014. Disponível em: <www.ifac.org/publications-resources/> Acesso em: 12 out. 2017.

KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. New York: Princeton University Press, 2015.

LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence: from secrets to policy*. Washington: CQ Press, 2006.

McCHRYSTAL, Stanley (Gen) et al. *Team of Teams: new rules of engagement for a complex world*. New York: Portfolio/Penguin, 2015.

RUBIN, Kenneth. *Essential Scrum: practical guide to the most popular Agile Process*. Donney: Addison-Wesley, 2013.

TAKEUCHI, Hirotaka e NONAKA, Ikujiro. “The new product development game”. In: *Harvard Business Review*, Boston, n. 64, jan./fev. 1986.

TALEB, Nassim Nicholas. *Antifragil: coisas que se beneficiam com o caos*. Rio de Janeiro: Best Seller, 2017. (Ed. Kindle)

SANTOS, Milton. “A aceleração contemporânea: tempo-mundo e espaço-mundo”. *Boletín Geográfico*. Neuquén, n. 19, 1993.

SABBAGH, Rafael. *Scrum Gestão Ágil para projetos de sucesso*. São Paulo: Casa do Código, 2013.

SEGRILLO, Angelo. *O declínio da URSS: um estudo das causas*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SIMS, Chris e JOHNSON, Hillary Louise. *Scrum: a breathtakingly brief and Agile introduction*. Kindle Edition: 2012.

STRANGE, Susan. *The Retreat of State*. Cambridge University Press, 1998.

SUTHERLAND, Jeff. *Scrum: A arte de fazer o dobro do trabalho na metade do tempo*. São Paulo: Leya, 2016.

WAKER, Brian e SALT, David. *Resilience Thinking: sustaining Ecosystems and People in a Changing World*. Washington, DC: Island Press, 2006.