

ANÁLISE DO ASSESSORAMENTO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: sob a ótica das lentes analíticas *Policy Cycle* e *Policy Argumentation*

DOI: <https://doi.org/10.58960/rbi.2023.18.230>

Monique Simões Brasil Batista *

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 e a Agência Brasileira de Inteligência produzem conhecimentos com a finalidade de apontar oportunidades e ameaças à consecução dos objetivos nacionais. Assim, este artigo tem por finalidade aprofundar os estudos sobre lentes analíticas disponíveis no campo de estudo das Políticas Públicas capazes de auxiliar o profissional de Inteligência a refletir sobre as políticas analisadas e a aperfeiçoar o seu assessoramento de acordo com o objeto estudado. Para tanto, dedicou-se à análise das lentes explicativas *Policy Cycle* e *Policy Argumentation*. Por meio de pesquisa qualitativa e exploratória, os estudos apontam para o uso do modelo de Interpretação Adaptativa, proveniente do campo de estudo Teoria de Inteligência, como possível resposta analítica para buscar lacunas informacionais contemporâneas e, assim, melhorar o assessoramento realizado pela Inteligência brasileira aos decisores governamentais responsáveis por formular e implementar políticas públicas.

Palavras-chave: políticas públicas; Inteligência, *Policy Cycle*; *Policy Argumentation*; interpretação adaptativa.

ANALYSIS OF INTELLIGENCE ACTIVITY ADVISORY: from the perspective of the *Policy Cycle* and *Policy Argumentation* analytical lenses.

Abstract

*One of the functions of the Intelligence Activity in Brazil is to help formulate and develop strategic public policies. To this end, the Brazilian Intelligence System and the Brazilian Intelligence Agency produce knowledge in order to point out opportunities and threats to the achievement of national objectives. Thus, this article aims to improve the studies on analytical lenses available in the field of study of Public Policy capable of helping the Intelligence professional to reflect on the analyzed policies and to improve their advice according to the studied object. To this end, this article is dedicated to the analysis of the *Policy Cycle* and *Policy Argumentation* explanatory lenses. Through qualitative and exploratory research, the studies point to the use of the Adaptive Interpretation model, from the field of study Theory of Intelligence, as a possible analytical answer to search for contemporary informational gaps and, thus, improve the advice provided by Brazilian Intelligence to decision-makers governments responsible for formulating and implementing public policies.*

Keywords: public policy; Intelligence; *Policy Cycle*; *Policy Argumentation*; adaptive interpretation.

* Mestre em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (Abin).

ANÁLISIS DEL ASESORAMIENTO DE LA ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA: desde la perspectiva de los lentes analíticos el Ciclo de la Política y la Política Argumentativa.

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 y la Agencia Brasileña de Inteligencia producen conocimiento con el fin de señalar oportunidades y amenazas para la consecución de los objetivos nacionales. Así, este artículo tiene como objetivo profundizar los estudios sobre lentes analíticos disponibles en el campo de estudio de las Políticas Públicas capaces de ayudar al profesional de Inteligencia a reflexionar sobre las políticas analizadas y a mejorar su asesoramiento de acuerdo con el objeto de estudio. Para ello, se dedicó al análisis de los lentes explicativos: el Ciclo de la Política y la Política Argumentativa. A través de una investigación cualitativa y exploratoria, los estudios apuntan al uso del modelo de Interpretación Adaptativa, del campo de estudio Teoría de la Inteligencia, como una posible respuesta analítica para buscar vacíos informativos contemporáneos y, así, mejorar el asesoramiento que brinda la Inteligencia brasileña a los tomadores de decisiones gubernamentales responsables de formular e implementar políticas públicas.

Palabras clave: políticas públicas; Inteligencia; Ciclo de la Política; Política Argumentativa; interpretación adaptativa.

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, 2016). Uma das atribuições legais da Inteligência brasileira é auxiliar a formulação e o desenvolvimento de políticas públicas por meio do assessoramento dos decisores políticos.

O presente artigo tem o objetivo de analisar a atividade de assessoramento do serviço de Inteligência, realizado pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e pelo Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), a gestores de políticas públicas ministeriais, sob duas lentes analíticas de políticas públicas: *Policy Cycle* de Harold Lasswell (1951), que servirá como modelo inicial de análise, e *Policy Argumentation* de Frank Fischer (2012), que permitirá pensar as novas configurações que o atual contexto exige da Atividade de Inteligência.

Com base nos pressupostos de que o Estado governa por políticas públicas e de que a elaboração e a implementação dessas políticas ocorrem em contexto de incerteza, defende-se que a Atividade de Inteligência, por ter vocação antecipatória, é capaz de revelar, em suas análises, elementos ainda não-disponíveis ao decisor político e, assim, reduzir as incertezas decorrentes de tomadas de decisão relacionadas a situações complexas com elevado fluxo de dados.

Para além desta introdução, o artigo, em um primeiro momento, apresenta os fundamentos do assessoramento de Inteligência no campo de políticas públicas e detalha as atribuições da Abin e o funcionamento do Sisbin. Em seguida, fornece explanações sobre o nascimento e o desenvolvimento do campo de estudos de políticas públicas (*Policy Studies*) e diferencia suas principais lentes explicativas. Depois, apresenta, com maior profundidade, as lentes analíticas *Policy Cycle e Policy Argumentation* e dialoga com as particularidades do trabalho de Inteligência. Na penúltima parte, faz questionamentos sobre os modelos mentais tradicionais predominantes na Inteligência brasileira e sugere a utilização do modelo de Interpretação Adaptativa de Lahneman (2010) como possível resposta analítica aos problemas atuais. Por fim, conclui-se ao retomar os principais pontos abordados na pesquisa e apresenta as contribuições trazidas de cada lente estudada ao aprimoramento do assessoramento de Inteligência.

A pesquisa realizada tem as seguintes características: é básica (não-aplicada), por explicar a relação entre Inteligência e política pública e propor modelo de atuação; qualitativa, por aprofundar questões subjetivas do fenômeno estudado; e exploratória, por buscar maior familiaridade com as abordagens propostas. Como procedimentos técnicos, executou-se uma pesquisa explicativa, bibliográfica e

documental (GIL, 2008).

Assessoramento da Inteligência no campo das políticas públicas

No Brasil, a Atividade de Inteligência é exercida por meio do Sisbin e, principalmente, por seu órgão central, a Abin. Ambos foram instituídos, no contexto de redemocratização nacional, com a publicação em 1999 da Lei nº 9.883.

Diferentemente do anterior Sistema Nacional de Informações (Sisni), em que os demais membros eram subordinados ao Serviço Nacional de Informações (SNI), o Sisbin foi desenhado para funcionar em rede, de modo horizontal, não-hierarquizado e com órgão central coordenador e facilitador do funcionamento do sistema¹. 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 integrantes do sistema têm a Inteligência como atividade acessória.

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 (Decreto nº 11.693/2023). Apesar de o Presidente da República ser o usuário maior dos conhecimentos produzidos pelo Sisbin, ele não é o único. A principal usuária do sistema de Inteligência é a estrutura da Presidência da República, aí incluído o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) – instância à qual a Abin tradicionalmente se subordinava – e a Casa Civil – atual instância superior da agência² –, por seu importante papel de articuladora de políticas públicas. Ressalta-se que os ministérios também são usuários habituais do sistema e recebem documentos individuais, produzidos pelos órgãos partícipes, ou documentos colegiados, produzidos pelo próprio Sisbin.

Com o intuito de entender as características do assessoramento realizado pelo profissional de Inteligência no campo das políticas públicas, optou-se por, inicialmente, explicar o nascimento, o desenvolvimento e a atual configuração

1 Para entender o funcionamento em rede deste sistema, além da Lei nº 9.883/1999, que criou o Sisbin e a própria Abin, e do Decreto nº 11.693/2023, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sisbin, 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 tático-estratégica, aprovada por 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. 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 ao capacitar e facilitar a intermediação entre os órgãos membros do sistema.

2 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. 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).

do campo de estudo em questão, para, a posteriori, analisar a interação entre o profissional de Inteligência e o gestor de políticas públicas sob a ótica das referidas lentes analíticas de *Policy Science: Policy Cycle*, de tradição positivista, e *Policy Argumentation*, de tradição pós-positivista.

Desenvolvimento do campo de estudos políticas públicas

O estudo das Políticas Públicas, *Policy Studies*, como um campo de estudo próprio, desvinculado da Ciência Política, é razoavelmente novo. O campo surgiu a partir da obra de Harold Lasswell *The Policy Sciences*, organizado com Daniel Lerner (1951). No primeiro capítulo, apresenta sua proposta de *Policy Orientation* e defende o reconhecimento da existência deste novo campo de estudos: as Políticas Públicas.

Fundamentado na tradição positivista, o campo nasce amparado nas noções de racionalidade instrumental, valoração do conhecimento especializado e resolução analítica dos problemas públicos, e consagra a teoria explicativa do ciclo de políticas públicas (*Policy Cycle*), que, até hoje, continua a mais conhecida pelo público geral.

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 principais reações 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 e apresentou 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.

Os dois primeiros grupos se aproximaram e, atualmente, são considerados o *mainstream* no campo de políticas públicas. O último, mais destoante, passou a ser conhecido como estudos críticos em políticas públicas, por questionar o excesso de racionalidade linear e, assim, propor novos modelos de racionalidade para estudar as políticas públicas³.

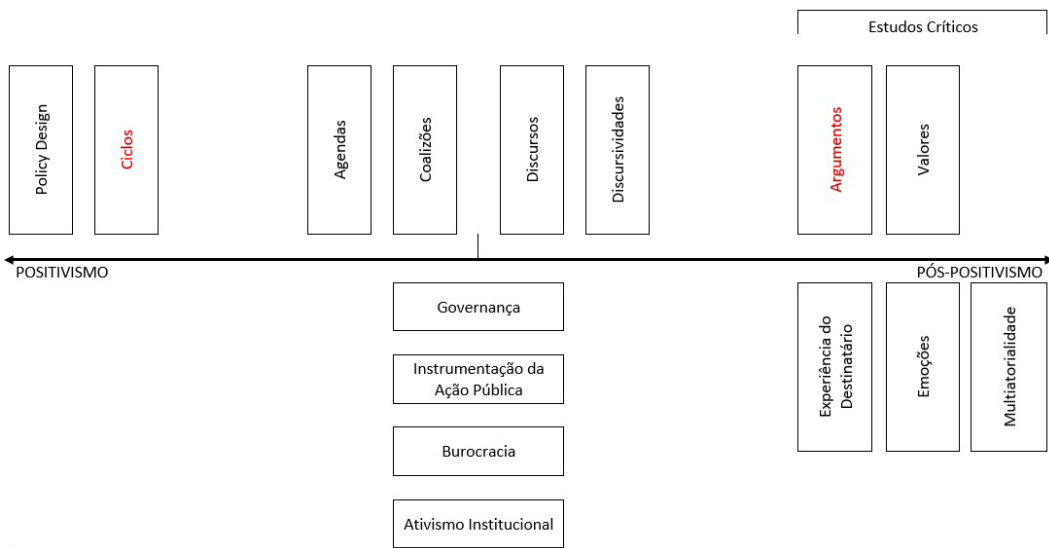
Amparados na chamada virada linguístico-argumentativa, movimento interdisciplinar

3 A saber: a racionalidade comunicativa, a racionalidade discursiva, a racionalidade argumentativa, a racionalidade no contexto, a racionalidade prática e, até, a racionalidade afetiva.

que agregou a possibilidade de compreender as políticas públicas do ponto de vista do significado, e 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 (BOULLOSA, 2019).

Assim, atualmente, no campo de estudo de políticas públicas, existem múltiplas possibilidades interpretativas⁴ que ainda estão em pleno processo de desenvolvimento. A figura 1 apresenta o panorama geral das lentes analíticas e as situa nas tradições positivistas e pós-positivistas do campo de estudo de política pública.

Figura 1 - Lentes Analíticas Políticas Públicas



Fonte: elaborada pela autora

4 As principais lentes analíticas de tradição positivistas 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, 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 multifatorialidade).

As distintas lentes analíticas condensam conjuntos de argumentos, ideias e modelos que definem os modos como os envolvidos nos processos de políticas públicas interpretam, problematizam e propõem alternativas. Ao se considerar 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 que os conteúdos e redes de significado que estruturam as lentes individuais também se articulam em redes mais profundas de valores e identidades profissionais, faz-se necessário buscar uma análise reflexiva sobre os conteúdos e significados que estruturam as lentes interpretativas dos analistas que trabalham com políticas públicas.

Assim, com o intuito de analisar a influência do pensamento positivista e pós-positivista na Atividade de Inteligência, decidiu-se por analisar o papel do assessoramento de Inteligência a partir das lentes interpretativas *Policy Cycle* de Harold Lasswell (1951) e a *Policy Argumentation* de Frank Fischer (2012).

Lente analítica *Policy Cycle*

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

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 (que, eventualmente, leva ao término) tornou-se a maneira convencional de se descrever a cronologia de um processo de construção de política pública (JANN; WEGRICH, 2007, p. 43, tradução nossa).

De acordo com o modelo, a política pública possui um ciclo de vida baseado em uma dinâmica temporal e fases determinadas. O ciclo apresentado no presente artigo encontra-se sintetizado em seis fases. Primeiramente, há 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, entendida como o processo de seleção do que entra ou não na lista de prioridades. A próxima fase seria a Formação de Alternativas, em que 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 relevância pública e alicerçada no saber especializado. Nesta abordagem, a tomada de decisão é considerada o principal instrumento de política pública e, portanto, toda a produção de informações deveria alimentar ou diminuir os riscos envolvidos dessa decisão.

Portanto, a abordagem da *Policy Cycle* favorece a compreensão da função informacional da Atividade de Inteligência, que, como já foi mencionado anteriormente, tem por atribuição auxiliar a formulação e o desenvolvimento de políticas públicas por meio do assessoramento dos decisores políticos, ao participar do processo como um vetor de conhecimento especializado que reduz as incertezas, organiza as complexidades e contribui para o sucesso dessas políticas estratégicas.

Outra característica que aproxima a forma como foi estruturada a Atividade de Inteligência da lente interpretativa em questão é o modelo de produção do conhecimento de Inteligência, que

também segue a tradição positivista. Foi desenvolvido sob a perspectiva de estágios projetados para atuar em função do processo decisório e tem como pontos inicial e final a política, ou seja, o assessoramento do decisor público.

O ciclo de Inteligência, como ensinado nos fundamentos doutrinários da Atividade de Inteligência, possui cinco fases distintas: Política, Planejamento, Reunião, Processamento e Difusão. 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, o profissional de Inteligência realiza a obtenção de dados, processa-os a partir de metodologia analítica própria da Atividade de Inteligência (Metodologia de Produção do Conhecimento – MPC) e, por fim, na fase de Difusão, o conhecimento é entregue ao decisor político.

O ciclo de Inteligência organiza-se a partir de uma perspectiva hierarquizada (*top-down*) de formulação de políticas públicas e de demanda por informação. Tal perspectiva, por simplificar a realidade e separar as fases de formulação e implementação das políticas ou as fases de produção de conhecimento de Inteligência, acaba por desconsiderar o papel do conhecimento, das ideias e da aprendizagem

como variáveis independentes que afetam o caráter informacional de todas as etapas do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

(...) os estudos de implementação revelaram que uma separação clara entre a formulação de políticas públicas e sua implementação dificilmente reflete como se faz 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 nossa).

Além disso, os processos contemporâneos de políticas públicas, caracterizados pela complexidade crescente 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 (*sic*) 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 especializado, insistindo na separação infértil entre política e políticas públicas (BOULLOSA, 2019, p. 93-94).

Essas limitações analíticas da lente *Policy Cycle* também existem no modelo

tradicional de pensar o assessoramento da Atividade de Inteligência, pois a complexidade dos problemas públicos contemporâneos, agravados em tempos de crise, exige novas formas de olhar e novos modelos normativos de pensar que deem conta de suas incertezas e magnitudes.

Lente analítica *Policy Argumentation*

Por considerar ser importante o debate sobre o assessoramento promovido pela Atividade de Inteligência em uma lente analítica de tradição pós-positivista, decidiu-se analisar como se dá este relacionamento sob a ótica do campo de estudos chamado *Policy Argumentation*. Para a lente em questão, a linguagem é o elemento central para todas as etapas do processo político. Frank Fischer, John Forester e Herbert Gottweis (1993; 2012), principais responsáveis pelo desenvolvimento da escola de estudos críticos em políticas públicas, afirmam que a política pública é produto da argumentação, cujo simbolismo deve ser estudado.

Além disso, os autores defendem que os argumentos de política e planejamento estão intimamente envolvidos com as relações de poder (em disputa): incluem as preocupações de alguns e excluem as de outros, distribuem responsabilidades e causalidades e empregam estratégias políticas particulares de enquadramento

de problemas. Todas essas dinâmicas alterariam o desenho, a escolha e a avaliação das políticas públicas implementadas.

A virada linguístico-argumentativa defende que o desafio dos planejadores e analistas de políticas está além da definição do problema ou da apresentação da solução. Para trabalhar bem e em tempo real, estes profissionais devem apresentar argumentos práticos que sejam coerentes e convincentes a seu público-alvo (FISCHER; FORESTER, 1993).

Este desafio é compartilhado pelo profissional de Inteligência que necessita adaptar seu produto de assessoramento à linguagem do decisor-cliente, sem esquecer de adotar a metodologia de produção da Inteligência. O analista de Inteligência está, cada vez mais, sendo cobrado a identificar, elaborar e produzir conteúdo assertivo e dinâmico, que, além de ser relevante e oportuno, deve ser interessante para a autoridade que tomará alguma decisão.

A lente *Policy Argumentation* considera que os seres humanos são culturalmente moldados, baseados em comunicação, socialmente motivados e emocionalmente fundamentados (FISCHER; GOTTWEIS, 2012). A lente destaca 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, o que deve ser promovido, o que deve ser evitado, etc.).

Essa premissa vale tanto para o assessorado (o decisor político), quanto para o assessor (o profissional de Inteligência) que fornece conhecimento, sinaliza probabilidades ou emite conclusões baseadas em suas interpretações. Esta preocupação com o viés ideológico do analista de Inteligência já vem sendo discutida no âmbito da doutrina de produção de conhecimento.

Ao percorrer as fases da MPC (planejamento, reunião, análise e síntese, interpretação, formalização e difusão), há uma série de tarefas das quais o analista deve se ocupar (...). Mais delicada é a fase de análise e síntese. Para esse momento, embora haja orientações e discussões pormenorizadas sobre como determinar valor de uma fração e como integrá-la, há também ampla margem para avaliações subjetivas. O julgamento da veracidade do conteúdo (quanto a coerência interna, compatibilidade com a situação e semelhança com outros dados) e da idoneidade da fonte (quanto a autenticidade, confiança e competência) dos dados que chegam ao analista não escapam de vereditos pessoais e, em alguma medida, de assunção de riscos. Ainda mais difícil é, após a síntese, expressar a interpretação do que foi agregado no texto e a atribuição de um significado final, seja conclusão baseada em raciocínios elaborados ou tendência (CRUZ, 2020, p. 29).

Assim, a lente interpretativa *Policy Argumentation* representa avanços práticos e teóricos no campo de análise, por permitir examinar as estratégias comunicativas e retóricas que os planejadores e analistas de políticas públicas e de Inteligência usam para direcionar a atenção para os problemas e opções que estão sendo avaliadas.

Além disso, sua utilização permite revelar tanto a micropolítica da definição da

agenda desses planejadores e analistas, quanto a macropolítica da participação de analistas em discursos mais amplos, sejam eles articulados em coalizões discursivas organizadas ou mais difusas (FISCHER; FORESTER; 1993). Subtrai-se desse entendimento que os gestores públicos, usuários finais dos produtos de Inteligência, são partícipes de coalizões de interesses da mesma forma que os profissionais de Inteligência, os assessores, também o são.

Ainda sob a ótica da lente em questão, torna-se perceptível que o profissional da Inteligência, ao difundir conhecimento, está, na realidade, produzindo argumentos (válidos) para o processo de tomada de decisão. A efetividade de seu assessoramento depende da compreensão de que os decisores, planejadores e analistas de políticas públicas tomam decisões baseadas em argumentos que expressam ou resistem a relações mais amplas de poder e crença. Assim, entender o dia a dia do gestor público e a forma como este se comunica torna-se fundamental para o bom assessoramento promovido por este profissional.

Para além do fator subjetividade, que afeta especialmente a forma como o produto de Inteligência será produzido, apresentado e difundido a seu cliente, este assessoramento também possui outro desafio: o de analisar as incertezas,

ambiguidades e imprevisibilidades dos problemas contemporâneos, por exemplo, o renascimento de nacionalismos, conflitos étnicos, ondas desestabilizadoras de migração, novas formas de terrorismo e ameaças aceleradas de mudanças climáticas.

O mundo atual está submetido a crises cada vez mais agudas e frequentes em que as perdas e prejuízos são crescentes. A Inteligência nesse contexto de complexidade assume papel imprescindível na construção e no estabelecimento de modos de organizar ações para prevenir crises e responder a elas. O que se espera da Inteligência é que a Atividade forneça conhecimentos para antecipar, de forma confiável, problemas e situações estratégicas, e gere conhecimento que não estava disponível para o gestor tomador de decisão (CRUZ, 2020).

Assim, a compreensão e a análise dos chamados *wicked problems*⁵ são favorecidas quando analisadas pela lente *Policy Argumentation*, por demonstrar compreender melhor a complexidade desses tipos de problemas do que os modelos mais simplificados de explicação.

(...) a análise de políticas públicas não pode mais se limitar aos modelos acadêmicos simplificados de explicação. Esses métodos falham em abordar a natureza não-linear dos confusos problemas de políticas públicas de hoje. Eles não conseguem capturar o caráter tipicamente heterogêneo, interconectado,

5 Compreende-se por *wicked problem* as questões que apresentam altos níveis de complexidade, incerteza e divergência, com as quais vários *stakeholders* – com diferentes papéis institucionais, níveis de conhecimento, expectativas, interesses pessoais, valores e ideologias – estão engajados, resultando em conflitos e gerando soluções apenas “boas o suficiente”, não abrangentes e duradouras (HEAD, 2022).

muitas vezes contraditório e cada vez mais globalizado dessas questões. Muitos desses problemas são, como tal, adequadamente descritos como *wicked problems*. Nestas situações, não só o problema necessita de solução, a própria natureza e a conceitualização do problema não são bem compreendidos. Soluções eficazes para esses problemas exigem deliberação contínua e informada que envolva perspectivas conflitantes por parte de funcionários do governo e cidadãos (FISCHER; GOTTWEIS; 2012, p. 6, tradução nossa).

Com a virada argumentativa, os significados contidos nos textos, narrativas, argumentos e quadros de valor ativos assumem uma função singular na produção de conhecimento e contribuem para a reflexão do papel crítico do discurso e da argumentação, tanto para as práticas de análise de políticas públicas (*policy*), quanto para uma compreensão da atual dinâmica de formulação de políticas (*politics*). Os estudos da Atividade de Inteligência devem se aproximar do mundo acadêmico e se apropriar dessas contribuições para, assim, ampliar suas possibilidades de refletir sua prática de análise e a dinâmica de seu assessoramento.

Ao ver o fluxo de políticas públicas como um fluxo de produção de conhecimento, o sujeito em ação pode problematizar o seu próprio processo de produção de conhecimento como um processo *in progress* de produção de conhecimento aplicado. Contudo, esta produção de conhecimento se dá em um processo coletivo. Ninguém produz conhecimento sozinho, como tantas vezes problematizou John Dewey, a partir do conceito de público. A produção de conhecimento é um processo de investigação situada e, de certa forma, aplicada (BOULLOSA, 2019, p. 99).

A qualidade do assessoramento da Inteligência brasileira em políticas públicas depende tanto da compreensão por parte dos analistas de Inteligência das principais lentes explicativas que disputam o campo de estudos de políticas públicas, quanto da atualização da metodologia de produção de conhecimento para permitir o acompanhamento sistemático de determinadas políticas públicas (as entendidas como estratégicas) a partir de instrumentos capazes de auxiliar na obtenção de dados diversos, na compreensão de contextos complexos, na interpretação de discursos e na identificação de quadros valorativos dos partícipes na formulação e na implementação de políticas públicas.

O presente artigo, com o intuito de buscar uma resposta analítica para as lacunas informacionais contemporâneas, propõe o estudo do modelo de Interpretação Adaptativa de Lahneman (2010) como alternativa metodológica para a Inteligência brasileira lidar com o excesso de dados e assuntos cada vez mais difusos e complexos.

Modelo de interpretação adaptativa

No campo da Teoria da Inteligência, Lahneman (2010) propôs a adoção do modelo denominado Interpretação Adaptativa, cuja produção do conhecimento de Inteligência teria por objetivo montar *puzzles* muito complexos,

nos quais praticamente todas as peças (informações) estão disponíveis, porém requerem alta capacidade de processamento de grande volume de informações obtidas pelo compartilhamento de informações não apenas entre serviços de Inteligência.

O paradigma tradicional da Inteligência classifica as informações a serem obtidas como sigilosas ou abertas. O novo paradigma proposto por Lahneman (2010) adiciona o conceito de informações confiáveis (*trusted information*): informações processadas por atores fora do sistema 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, p. 216-217, tradução nossa).

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. O mesmo ocorre para as relações entre as informações, dados que não estavam correlacionados em um primeiro momento podem se relacionar a posteriori e vice-versa. 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 continuamente esse valor (LAHNEMAN, 2010).

Assim, do mesmo modo que, para o campo de estudos de políticas públicas, a análise dos *wicked problems* é considerada mais adequada pelas lentes explicativas pós-positivistas, como a *Policy Argumentation*, a interpretação dos mesmos problemas pelos estudos para a Inteligência é favorecida se for realizada a partir da ótica do modelo de Interpretação Adaptativa, que possibilita tratar tais problemas sob a lacuna da complexidade.

Lahneman (2010) também sugere uma definição mais restritiva de Inteligência, voltada apenas para as atividades de coleta secreta e de ação secreta (*covert action*). As informações confiáveis sairiam do

escopo exclusivo da Inteligência e seriam classificadas como informações estratégicas a serem coletadas e processadas por uma estrutura estabelecida especificamente para este fim.

O *Office of Strategic Information* (OSI) integraria e analisaria as informações da rede para identificar e analisar anomalias que possam sinalizar o início de uma epidemia, um desastre iminente ou um ataque terrorista planejado. Encaminharia essas informações para as agências de inteligência e de segurança pública, que poderiam agregar valor por meio de suas atividades de coleta secreta (LAHNEMAN, 2015, p. 223, tradução nossa).

A adoção do modelo proposto pelo serviço de Inteligência brasileiro requereria algumas medidas, p. ex.: a ampliação do atual escopo do Sisbin (para permitir a participação de instituições e entes privados); o fortalecimento do papel da Abin como órgão central (responsável por integrar dados e conhecimentos advindos do sistema); a implantação de modelos de compartilhamento de informações de interesse; e a atualização de instrumentos normativos para possibilitar a promoção das novas parcerias. Destaca-se que todo trabalho de assessoramento da Inteligência, em especial o relacionado a políticas públicas estratégicas, beneficiar-se-ia com o aumento do fluxo de informações provenientes da incorporação de novos entes ao sistema de Inteligência.

Considerações finais

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, e apresentar, de forma clara, ágil e dinâmica, as informações necessárias para a tomada de decisão do cliente-usuário do relatório de Inteligência.

Em seu papel de assessoramento a decisores governamentais, a Inteligência brasileira produz e difunde conhecimentos capazes de explicar desdobramentos e reduzir as incertezas inerentes à elaboração e à implementação de políticas públicas. Como exemplos, cita-se os documentos produzidos pela Abin e pelo Sisbin e difundidos para a Casa Civil e os distintos decisores ministeriais.

O campo de estudos em políticas públicas é bastante vasto e plural, com diferentes tradições, escolas, matrizes, abordagens ou lentes que conformam os muitos caminhos que os envolvidos nos processos de políticas públicas podem tomar para produzir percursos de análise. A compreensão dos principais componentes de cada lente, o que ela permite ver melhor, para quais caminhos de interpretação ela leva e, especialmente, o que ela impede de observar ou fazer, são essenciais para os analistas que trabalham com políticas públicas ou as estudam.

No presente artigo, verificou-se que o ciclo de Inteligência, como ensinado na doutrina da Atividade, possui raiz positivista, similar ao modelo trazido pela lente analítica *Policy Cycle*, que favorece a compreensão da função informacional da Atividade de Inteligência; e que a lente *Policy Argumentation*, ao priorizar o papel do argumento e de sua recepção na tomada de decisão, amplia as discussões sobre os instrumentos utilizados pelo profissional de Inteligência para atingir um assessoramento mais efetivo e oportuno.

Ao analisar o papel da Inteligência no assessoramento a gestores públicos ministeriais, concluiu-se que as duas abordagens de políticas públicas estudadas trazem contribuições para pensar e discutir o papel do assessoramento de Inteligência na formulação e na implementação dessas políticas. A primeira, *Policy Cycle*, apesar das limitações analíticas, possibilita o uso de explicações simplificadas e *briefings* rápidos ao decisor político. Já a segunda, *Policy Argumentation*, mais apta a análises de estruturas complexas, auxilia na apresentação de argumentos práticos capazes de persuadir o assessorado a considerar o conhecimento produzido pela Inteligência na tomada de decisão.

O principal desafio da Inteligência de Estado em seu papel de assessoria a gestores ministeriais é compreender as redes de política e os modos negociados de coordenação entre os atores públicos

e privados, nacionais e internacionais, na formulação de políticas contemporâneas e na construção de governança. O modelo de Interpretação Adaptativa proposto por Lahneman apresenta-se como uma possível resposta analítica por parte da Inteligência para buscar lacunas informacionais contemporâneas e, assim, melhorar o assessoramento aos decisores governamentais responsáveis por formular e implementar políticas públicas complexas.

Assim, espera-se que a Atividade de Inteligência brasileira acompanhe 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.

Referências

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. *Portaria 926/2023*, de 6 de setembro de 2023, que estabelece o rol de órgão e de entidades que integram o Sistema Brasileiro de Inteligência – Sisbin. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 13 set. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.693, de 6 de setembro de 2023. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. *Diário Oficial da União*: seção 1 edição extra, Brasília, DF, 6 set. 2023.

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. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 02 fev. 2023.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. *Portaria nº 40/GSI/PR*, de 3 de maio de 2018. Aprova o Plano Nacional de Inteligência (PLANINT). Brasília, 2018.

BRASIL. Decreto s/n, de 15 de dezembro de 2017. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 18 dez. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 jun. 2016.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. *Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência*: fundamentos doutrinários. Brasília: Abin, 2016.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 08 dez. 1999.

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.

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

DURNOVA, Anna; FISCHER, Frank; ZITTOUN, Philippe. Discursive approaches to public policy: politics, argumentation, and deliberation. *Contemporary Approaches to Public Policy*. International Series on Public Policy. London: Palgrave Macmillan, p. 35-56, 2016.

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, maio/nov. 2016.

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

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

HEAD, Brian. *Wicked problems in public policy: understanding and responding to complex challenges*. Queensland, Australia: Palgrave Macmillan/The University of Queensland, 2022.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S (ed). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. [S. l.]: CRC Press, 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. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, H. D. (ed). *The Policy Sciences: recent developments in scope and method*. Stanford, CA: Stanford University Press. p. 3-15.