

UMA PROPOSTA DE UM MODELO DE INOVAÇÃO E INTELIGÊNCIA GOVERNAMENTAL

Cristiano Trindade De Angelis

Doutor no Departamento de Estratégia e Gestão de Projetos na Skema Business School, Lille, França
Pesquisador da Skema Business School, Lille, França
cristiano.deangelis@skema.edu

RESUMO

A mudança ainda incipiente do modelo gerencial, que concentra conhecimento nos níveis mais elevados da Administração Pública Federal e favorece a corrupção e favoritismo, para os modelos participativos baseados em redes, que transfere e cria "conhecimento" sem limites, está acontecendo sem a integração dos três alicerces da inteligência: a estratégia, a previsão e a ação.

Na área de inteligência governamental federal, as dificuldades de vencer os conflitos entre contrainteligência e democracia, entre militares e civis, e entre políticos e oficiais de inteligência geram um viés individual na dimensão psicológico-cognitiva (fase de coleta e análise de informações) e um viés institucional na dimensão político-organizacional (fase de tomada de decisão).

Iniciativas do governo, como a Lei de acesso à informação e o portal colaborativo <http://participatorio.juventude.gov.br>, se não guiadas por práticas de Gestão do Conhecimento-GC e Inteligência Organizacional-IO, vão contribuir para aumentar a atual avalanche de informações da web 2.0 (a era das redes sociais). Ademais, qualquer “iniciativa de pré-plebiscito” deve basear não somente uma futura reforma política (quem legisla), mas também as reformas administrativa (quem aplica) e judiciária (quem julga) a fim de alcançarmos o crescimento sustentável.

Estamos vivendo uma fase de “empolgações tecnológicas”, o que acaba gerando a sub-estimação do capital humano, a dificuldade de criar e usar conhecimento relevante, a falta de resultados e a perda de foco.

Este artigo, a partir da revisão dos conceitos e práticas de GC e IO e da críticas aos modelos de governança e do sistema de inteligência do país, apresenta um modelo de inovação e inteligência governamental, uma proposta de mudança cultural e uma estratégia de GC-IO para otimizar os processos de criação (GC) e uso de conhecimento (IO) no setor público.

Palavras chave: Administração Pública; Cultura Organizacional; Estratégia; Gestão do Conhecimento; Inovação; Inteligência Econômica; Inteligência Organizacional.

1 INTRODUÇÃO

Se o mau uso de recursos e a sobrecarga de informação são os problemas, são a gestão do conhecimento e a inteligência organizacional as soluções para melhorar a governança e os serviços prestados ao cidadão?

Os vários protestos organizados por meio de redes sociais que levaram à queda de governos e mudanças constitucionais no Oriente Médio e Norte da África, e os movimentos mais recentes, como as que ocorreram no Brasil e na Turquia neste ano, mostram que os governos têm dificuldade em capturar o conhecimento coletivo e transformá-lo em inteligência para resolver grandes problemas com alto grau de incerteza e complexidade.

Para esclarecer essa dificuldade, esse artigo traça um paralelo entre o desenvolvimento da web e da sociedade com os avanços dos modelos de governança na administração pública.

Na realidade, é a “evolução” da Web (Web 1.0 e Web 2.0) que impulsiona a “evolução” tanto da sociedade (gerações y e z) como dos modelos de governança (modelo gerencial e modelo em redes). A maneira como as pessoas irão assessorar e interpretar o conhecimento, é o que vai determinar a passagem da sociedade e governo 2.0, perdidos nesta avalanche de informações da Web 2.0, para sociedade e governo 3.0, que lidam e gerenciam a complexidade inteligentemente.

Para auxiliar nesta transição, esse estudo apresenta um Modelo de Inovação e Inteligência Governamental para o setor público, o MISP, o qual apresenta os elementos que devem ser levados em consideração nos processos de transformação da informação em conhecimento, e então em inteligência, assim como demonstra a relação entre cultura, conhecimento e inteligência .

O artigo está dividido em 7 seções. Além dessa introdução, na seção 2 é discutido as definições e alicerces da inteligência, descrevendo o panorama e perspectivas do serviço de inteligência no Brasil. Na seção 3 é apresentado uma nova síntese de Administração Pública a partir da passagem do modelo gerencial para os modelos participativos. A seção 4 descreve a Gestão do Conhecimento-GC e Inteligência Organizacional-IO (conceitos, relação, importância, barreiras). A seção 5 apresenta um Modelo de Inovação e Inteligência Governamental para o setor público, o MISP, enquanto que a seção 6 apresenta uma proposta de mudança cultural e a estratégia GC-IO. Por fim, na seção 7 encontra-se as conclusões do estudo.

2 DO EXCESSO DE INFORMAÇÃO PARA INTELIGÊNCIA, O CONHECIMENTO EM AÇÃO

A estrutura da construção da inteligência foi feita pela cooperativa CETISME (2002) em um nível prático, no qual se inicia, como mostrado na figura 1, com os dados provenientes do meio ambiente. A informação, dados estruturados, é analisada no contexto das normas, critérios pessoais e expectativas do tomador de decisão para se tornar conhecimento. Por fim, o tomador de decisão aplica esse conhecimento para uma situação em particular para criar inteligência.

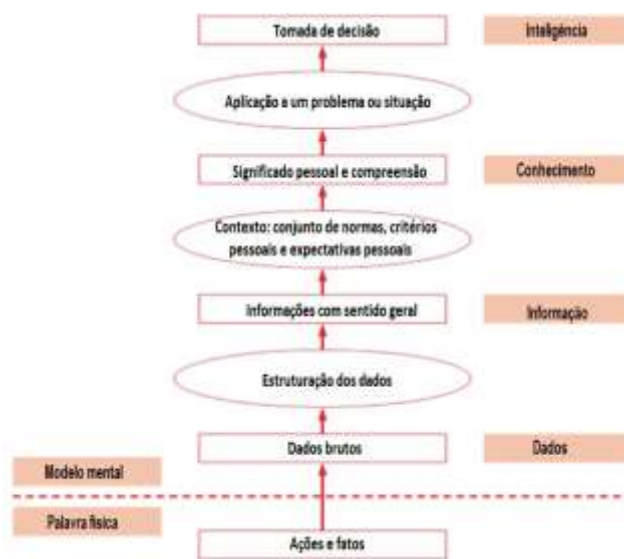


Figura 1: Conhecimento torna-se inteligência quando ele é usado

Fonte: Cetisme (2002)

Como Sternberg (1997) aponta, a inteligência é entendida pelas habilidades mentais necessárias para a modificação, adaptação e seleção de cunho contextual. No dicionário Webster (Mish, 1993), a inteligência inclui a capacidade de compreender e aplicar conhecimento, de usar a razão habilmente, e de manipular o ambiente. Para Angelis (2013b) a inteligência pode ser definida como a capacidade cognitiva, emocional e espiritual para gerenciar a complexidade. A grande maioria dos pesquisadores define inteligência como o uso hábil da razão, a inteligência cognitiva, esquecendo que existem outras inteligências que são complementares a esta na solução de problemas, como as inteligências cultural, emocional e espiritual. De acordo com Rothberg e Erickson (2004), inteligência é o conhecimento em ação e as suas dimensões incluem a estratégia, a previsão e a ação. Em algum nível, todas as três camadas

da inteligência precisam ocorrer simultaneamente para criar uma vantagem competitiva sustentável (Rothberg & Erickson, 2004).

Apesar da palavra inteligência ter ganho um grande destaque na mídia em 2013, a sociedade, os governos e até mesmo as comunidades acadêmica e científica estão ainda em busca de encontrar um conceito e compreender este tema complexo repleto de paradoxos. Inteligência é confundido com informação e conhecimento na teoria e com contrainteligência¹, na prática.

Staskeviciute (2009) afirma que a comunidade científica tem buscado uma melhor definição de inteligência e um melhor entendimento com relação a sua interação com a sociedade, educação, cultura e psicologia. O que ocorre é a confusão entre dados, informação e conhecimento (processo) com o uso do conhecimento na tomada de decisões (produto).² Criam-se a todo momento na literatura novas definições de inteligência e também novos tipos de inteligência : inteligência competitiva, business intelligence, inteligência estratégica, inteligência econômica, inteligência organizacional, e tantas outras. Isso, por um lado, é um grande paradoxo porque a inteligência deveria ser a responsável por colocar ordem no caos da avalanche de informações ocasionados pela Web, sociedade e governo 2.0 (a era das redes).

A proposta de uma regulação global da internet com medidas para efetiva proteção de dados e informações a fim de evitar o monopólio americano sobre a rede e a espionagem está gerando dois debates importantes: (i) a modificação do modo como os governos coletam e analisam esses dados e informações. (ii) o dilema entre a dimensão social (liberdade de expressão) e a dimensão político-econômico (a segurança e estabilidade das relações políticas e comerciais virtuais) na governança do espaço cibernético para evitar uma guerra por meio da espionagem e sabotagem.

Eells e Nehemkis (1984), no seu livro sobre inteligência corporativa e espionagem, definem a inteligência como o produto da coleta, análise, avaliação, integração e interpretação de todas as informações disponíveis, que podem afetar a sobrevivência e o sucesso da organização. A literatura brasileira adota a definição ampla de inteligência definida por Sims (1995, apud Cepik, 2002) : Inteligência é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender a demanda de um tomador de decisão. Segundo Cepik (2002), nesta acepção, inteligência é o mesmo que conhecimento ou informação. Para Cepik (2002), em uma definição mais restrita, inteligência é a coleta de informações

¹ Contrainteligência são atividades e procedimentos que têm por objetivo neutralizar a inteligência adversa e salvaguardar o conhecimento produzido (Gonçalves, 2011). Estamos entre os primeiros em vários setores e isso obviamente gera espionagem, como o que ocorreu e ocorre com a Petrobrás e que pode ocorrer no mercado de grãos, com uma possível sabotagem (Felix, 2010).

² O volume de dados brutos e informações primárias coletadas é muito maior do que os relatórios efetivamente recebidos pelos usuários finais, os responsáveis pela tomada de decisões e pela implementação de políticas. Segundo uma estimativa da década de oitenta, somente 10% das informações coletadas são consideradas na tomada de decisão (Johnson, 1985, apud Cepik, 2002)

sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento por parte dos alvos da ação. Nesta acepção inteligência é o mesmo que segredo ou informação secreta.³

Gonçalves (2011) considera inteligência como conhecimento produzido (um processo de criação de conhecimento) e afirma, baseado em Lowenthal (2006), que toda inteligência é informação, mas nem toda informação é inteligência. Para ele inteligência lida também com fontes abertas, ostensivas, mas para que se produza um conhecimento de inteligência é necessário, de maneira geral, que haja alguma parcela de dados sigilosos em sua produção.

Ao contrário do que a literatura brasileira sobre o assunto afirma, informação não é o mesmo que conhecimento (informação contextualizada) e muito menos que inteligência (aplicação do conhecimento). Rothberg e Erickson (2004) afirmam que o conhecimento é estático e que só tem valor se as pessoas usá-lo. Conhecimento implica que a aprendizagem e a experiência têm sido aplicadas à informação, mas não implica em tomada de decisão (inteligência). A transformação do conhecimento em inteligência pode ser considerada uma operação realizada pela capacidade humana, juntamente com sistemas inteligentes, de interpretar, analisar, integrar, prever e agir.

A harmonia entre a dualidade “prevenir” (órgão de inteligência) e “agir” (governo) é um exercício de alta criatividade, que passa inicialmente pela melhora da capacidade de coletar, contextualizar e interpretar informações por parte de agentes e oficiais de inteligência a fim de ajudar na solução da dicotomia entre a decisão inteligente (um meio) e o que é politicamente “certo”(um fim).

Para Antunes (2002), no Brasil, a atividade de inteligência carrega até hoje uma conotação negativa ante a sociedade democrática mesmo com a tentativa de dissociar a imagem de repressão e violação de direitos civis a partir da mudança de nomenclatura ocorrida em 1999 de Serviço Nacional de Informações – SNI para Agência Brasileira de Inteligência-ABIN⁴ (Antunes, 2002). Nos 80 anos da Atividade de Inteligência no Brasil (O Conselho de Defesa Nacional, O Serviço Federal de Informações e

³ A definição restrita ao mesmo tempo que restringe a área de inteligência à segurança nacional, diminuindo o viés causado por uma legislação super vaga no que diz respeito ao nível e teor do assessoramento de cada órgão à presidência da república, diminui também a legitimidade do trabalho de inteligência. A definição de inteligência deveria estar atrelada a capacidade de entender o que está acontecendo no Brasil e no mundo e a capacidade de previsão do que pode acontecer, antecipando ameaças e oportunidades.

⁴ Na realidade, o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e a ABIN só foram criados em 1999, após 9 anos da extinção da SNI. Durante esse período, o serviço de inteligência ficou extremamente deficitário no país, limitado a um pequeno departamento da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), na Presidência da República. Uma nova SAE, com status de secretaria ao invés de agência como no caso da ABIN, foi criada em 2008 com a competência de assessorar, direta e imediatamente, a presidenta da República, no planejamento nacional e na formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional. Neste mesmo ano, a ABIN, pela primeira vez, começou a contratar servidores de nível médio para o serviço de inteligência governamental. Ademais, a agência, apesar do nome, nada tem de autarquia ou agência reguladora. Na forma da lei, a ABIN é órgão da Presidência da República, vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional- GSI e subordinado ao Ministro Chefe de Pasta.

Contra-Informações, O Serviço Nacional de Informações - SNI, A Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE, A Subsecretaria de Inteligência, A Agência Brasileira de Inteligência - ABIN) essa agência de inteligência foi e é mais conhecida pela sociedade e grande parte do governo como um serviço secreto que fere os direitos democráticos do que um serviço de inteligência que alinha estratégia, previsão e ação governamental.

Ao contrário da SAE, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (órgão vinculado a SAE) e do Insitituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou outros órgãos de pesquisa e/ou assessoramento à Presidência, os serviços de inteligência, segundo Cepik (2002), deveriam estar voltados para a compreensão de relações adversariais e por isso a maioria de seus alvos deveriam ser principalmente internacionais e “difíceis”. Dessa forma, para Cepik (2002) a fronteira do trabalho analítico em inteligência precisa ser traçada em política internacional, defesa nacional e provimento de ordem pública e então o serviço de inteligência serviria para basear a estratégia, planejamento e decisão de políticas externas, de defesa e segurança pública.

Além da questão da equivocada definição de inteligência e da falta de uma separação de competências entre os órgãos responsáveis pelo assessoramento da Presidência da República do Brasil, hoje a área de inteligência federal não funciona bem no país pelos seguintes motivos:

(i) a falta de entendimento que informação não é necessariamente poder como as pessoas e governos pensam, e pode até ser o caminho do “abismo” se não passar pela contextualização (conhecimento) e adequada aplicação (inteligência).

Gonçalves (2012) destaca que o vocabulário inteligência foi incorporado à doutrina brasileira em 1990, após a redemocratização, quando a terminologia “informações” foi substituída, sobretudo por razões de ordem política, por “inteligência”.

É importante observar que até mesmo órgãos de inteligência do governo americano e russo e as mais conceituadas redes de comunicação internacionais confundem informação com poder, conhecimento e inteligência.

(ii) dificuldade de resolver o dilema entre inteligência e democracia e entre necessidade (serviço de inteligência) e risco (serviço secreto), a partir da maior legitimidade, transparência, controle e então a superação da barreira ideológica e cultural a respeito das atividades de inteligência no país.⁵

(iii) O modelo vigente nas agências estatais de inteligência que valoriza prioritariamente as informações de fontes secretas em detrimento ao uso de fontes ostensivas (públicas)⁶ (Bessa, 2004). A

⁵ Segundo Abros (2012) os estudos sobre os serviços de inteligência na América do Sul estiveram historicamente marcados pelo legado das ditaduras militares e rotulados como inerentemente prejudiciais aos direitos civis e humanos e incompatíveis com ideais democráticos.

mudança exigiria do agente de inteligência (desde 2008 com a exigência de apenas nível intermediário) e do oficial de inteligência (nível superior), ao invés de habilidades técnicas ou de coragem para realizar operações clandestinas, o entendimento de como o conhecimento circula em uma sociedade aberta; sua grande arma passa a ser o domínio de diversos idiomas (Bessa, 2004). Ademais, se o agente e o oficial tivessem formação e treinamento adequados para coleta e análise de fontes abertas, não haveria tanta necessidade de buscar informações secretas.

(iv) Dificuldade na capacidade de previsão, o que poderia ser melhorada a partir de acordos da Escola de Inteligência (ESINT) com universidades nacionais e estrangeiras, com institutos, como o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) e outras escolas de governo⁷, como a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE).

(v) A falta de resposta adequada para as seguintes perguntas : O que justifica, hoje, a existência de uma agência de inteligência no Brasil ? A ABIN seria capaz, dentre outras coisas, de ajudar no bem-estar da população, na competitividade nacional e internacional, no crescimento econômico, na imagem do país no exterior e nas relações com outros países? e Qual deveria ser a atividade de inteligência nesta área tão cinzenta da ação governamental contemporânea?

Ao contrário do que afirma o site da ABIN: “ A inspiração para o exercício da atividade de Inteligência advém, em âmbito externo, das necessidades de os governos conhecerem os obstáculos de natureza velada ou dissimulada interpostos por outros centros de decisão à consecução de seus objetivos”, a agência deveria ter uma inspiração para a inteligência e não para a contrainteligência.

É importante observar que objetivo de monitorar, de alertar sobre ameaças e oportunidades e de fazer estimativas (características da inteligência) são objetivos vagos o suficiente para abrigar uma gama de ações que vão do monitoramento dos movimentos sem-terra ao acompanhamento de desempenho dos novos médicos estrangeiros no Brasil. Precisa-se ser muito mais específico.

A ABIN deve passar por uma reengenharia completa a partir de um Modelo e uma Plano Externo de Inteligência que englobariam uma nova Missão, Visão, Valores, Objetivos, Estratégia, Planejamento e então modificaria a legislação e as políticas de seleção, promoção, treinamento e formação.

⁶ A utilização de fontes abertas tem a vantagem de evitar os custos econômicos e políticos decorrentes da espionagem política ou econômica, além de permitir que as informações nelas baseadas possam ser mais amplamente difundidas, diferentemente de quando se utilizam fontes secretas, que restringem a difusão do conhecimento (Bessa, 2004).

⁷ As duas maiores escolas de governo (Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e a Escola de Administração Fazendária – ESAF) são as mais politizadas. Um bom exemplo que poderia trazer cursos de maior nível acadêmico para a Administração Pública Federal Brasileira, principalmente na formação de gerentes e dirigentes, é a escola de governo da Austrália e Nova Zelândia (<http://www.anzsog.edu.au/>)

(vi) A não promulgação, com as devidas alterações, da Política Nacional de Inteligência – PNI, que desde 2010 encontra-se parada na Presidência da República.

A PNI norteia as práticas de inteligência, como já diz seu próprio nome, em âmbito nacional (Gonçalves, 2011). Contudo, todo trabalho de inteligência é impossível de ser eliminado das relações internacionais porque envolve além da políticas de provimento de ordem pública, a Política Externa e a Política de defesa Nacional. Como existem dimensões internacionais em qualquer crise ou problema que possa ocorrer nessas três áreas, se faz necessária uma Política Externa, até hoje inexistente, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores-MRE⁸. A mudança para um foco internacional poderia diminuir o conflito de competências entre civis (ABIN) e militares (Gabinete de Segurança Institucional - GSI e Forças Armadas)⁹ e com outros órgãos de assessoramento.

(vii) A manutenção de oficiais de inteligência em apenas 3 países, a Venezuela, a Colômbia e a Argentina vai de encontro ao que estipula a lei n.9.883/99, de criação da ABIN, “...em especial, os órgãos responsáveis pela segurança interna, defesa externa e relações exteriores constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência.”. O governo deveria enviar oficiais de inteligência, com missões definidas e alinhadas com o Ministério de Relações Exteriores, para os países que o Brasil tem interesse estratégico ou que impactam diretamente o país.

Nesse contexto de “entender o mundo” e “aprender com ele”¹⁰, Choo (1998) orienta: “Como o ambiente está crescendo em complexidade e volatilidade, é necessário que as organizações aprendam o

⁸ Apesar do MRE não ter um órgão de inteligência, ele é próprio um órgão de inteligência porque o grande trabalho deste Ministério é coletar as informações do exterior e colocá-las a disposição do governo para este tomar suas decisões e elaborar a sua política externa (Félix, 2010). Esse é justamente o grande equívoco que acontece na literatura brasileira de inteligência: “informar é o mesmo que ser inteligente”.

⁹ O decreto nº 8.100, de 4 de setembro de 2013, aprova a estrutura regimental do GSI, mas não resolve o conflito com a ABIN. Hoje em dia, praticamente todo o trabalho da inteligência está resumido ao acompanhamento de cenários e a "prevenção e gerenciamento" de crises. Para Nery e Odilla (2013) a análise e síntese de informações relevantes de cerca de 700 diferentes cenários monitorados diariamente pela ABIN e filtrados pelo GSI é motivo de conflito dentro da área de inteligência. A capacidade de previsão de crises institucionais também é motivo de choque, já que não existe mais um ente abstrato, o qual é acionado pelo Presidente em casos da crise ser considerada institucional, como nos casos dos recentes protestos do povo brasileiro. É importante notar que com a descoberta da espionagem americana, a área de segurança da informação ganhou espaço na agenda governamental. Contudo, está área também gera conflito de competências entre o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações - CEPESC, da ABIN, e Departamento de Segurança da Informação e Comunicações - DSIC, do GSI.

¹⁰ Os brasileiros em geral e, muitas vezes, o Governo, pensam como se o exterior não existisse. A experiência do gerenciamento de crise, por outro lado, revela que sempre, repito sempre, existem dimensões internacionais de qualquer crise (Couto e Soares, 2007). Isso é uma questão cultural, a qual engloba a barreira da língua. O nível de inglês no Brasil é baixo, inclusive no nível acadêmico. Das 4 mil bolsas oferecidas pelo programa Brasil Sem Fronteiras na Grã-Bretanha, apenas 1,8 mil foram preenchidas por falta de candidatos com inglês satisfatório, obrigando o governo a baixar o nível exigido, de 72 pontos para apenas 42 pontos no exame de proficiência Toefl, e financiar curso de inglês no exterior. O Ministério da Educação vai também distribuir 2 milhões de senhas para curso online de inglês (MEC, 2013). No levantamento sobre o nível de inglês feito pela Instituição GlobalEnglish com 200 mil funcionários de empresas nacionais e multinacionais, o Brasil ocupou a 70ª posição num universo de 78 países analisados (Wenzel,

suficiente sobre as condições atuais e futuras do meio ambiente e utilizem esse conhecimento para mudar seu próprio comportamento de forma adequada”.

(viii) A dificuldade de mensurar resultados e controlar o trabalho de inteligência afim de resolver o dilema entre os instrumentos disponíveis para ABIN versus o orçamento de 500 milhões.

A mensuração de resultados deveria ser feita por indicadores criados para medir a efetividade das ações de inteligência no Brasil. Contudo, segundo Cepik e Ambros (2011) seria difícil determinar o nível de esforços e recursos alocados em um alvo ou tema de inteligência, prejudicando a análise da eficiência das tarefas individuais dos serviços de inteligência mesmo que a efetividade final seja alcançada. Com relação ao controle externo da atividade de inteligência, este deveria ser realizado pró-ativamente pelo governo (Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI) e sociedade e não meramente de caráter fiscalizador pelo Tribunal de Contas da União - TCU¹¹.

(ix) O efeito da surpresa estratégica – que costuma ser apontada como a principal e mais grave falha de inteligência (Cepik, 2002). Essas falhas focam-se em aspectos tais como os condicionantes históricos, o desenho institucional das agências e dos sistemas de obtenção de informações, negligenciando aspectos cognitivos dos agentes e oficiais¹² e a tensa relação entre os oficiais de inteligência e os políticos¹³ (Cepik e Ambros, 2012).

No que tange ao foco principal deste artigo, a importante relação entre Gestão do Conhecimento (práticas para organizar, transferir e criar conhecimento) e práticas de Inteligência Organizacional (práticas para analisar, interpretar e usar conhecimento), a ABIN e a literatura brasileira misturam os conceitos e práticas de GC e IO. Segundo Gonçalves (2011), no Brasil aglutinam-se em uma só as duas primeiras fases do ciclo de inteligência da ABIN: a coleta e a análise de informações.

2013). É importante notar, contudo, que mesmo antes deste programa, que foi lançado em 2011, a OCDE (2013) destaca que o nível de investimento público do Brasil (5,4%) na educação em 2010 foi igual ao da Áustria, superior ao dos EUA (5,1% do PIB) e comparável com o da França (5,8%) e o da Grã-Bretanha (5,9%).

¹¹ O controle tanto do governo como da sociedade deve respeitar a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)

¹² Os vieses cognitivos são erros mentais causados por estratégias simplificadas de processamento de informações (Cepik & Ambros, 2012). Segundo Heuer (1999, apud Ambros, 2011) os vieses cognitivos mais frequentes entre os agentes de inteligência podem ser divididos em quatro categorias: a avaliação de evidências; a percepção de causa-efeito; a estimação de probabilidades; e a avaliação retrospectiva das atividades de análise. Em uma pesquisa de opinião realizada com os servidores da ABIN descobriu-se que em detrimento a análises mais abertas, a partir de hipóteses competitivas, o fator conscienciosidade era muito valorizado, além de ser normativamente instruído (Ambros, 2011).

¹³ A interface entre políticos e a inteligência há muito tem sido vista como a razão principal pela qual ocorrem falhas de inteligência (Betts, 2006). As diferentes necessidades e perspectivas dos tomadores de decisão e dos oficiais de inteligência garantem que haja conflito entre eles, afinal de contas para a comunidade política saber a “verdade” é apenas um meio, e não um fim – um meio para se fazer o “certo” (Betts, 2006 apud Cepik & Ambros, 2012).

Contudo, é importante observar que novos problemas exigem novos conhecimentos a partir de diferentes partes interessadas, que, por sua vez, produzem novas formas de complexidade e incerteza resultante do processo social não-linear de partilha de conhecimentos. Então é possível concluir que a fase de análise (práticas de IO) deve ser distinta e posterior a fase de coleta, transferência e criação de conhecimentos (práticas de GC). Para Cepik (2002) coletores de informações são especialistas em disciplinas, fontes, tecnologias e técnicas, enquanto analistas são especialistas em temas e problemas. Os analistas têm a responsabilidade de avaliar as evidências obtidas sobre esses temas e problemas e fornecê-las para os comandantes militares e os governantes. Dessa forma, segundo Cepik (2002), é necessário separação entre a produção de conhecimento relevante para a decisão e a defesa de uma alternativa específica de curso de ação (policy advocacy).

Por todos esses fatores, o que se observa é uma desvalorização da área de inteligência, deixando o governo cada vez maior, mas com falhas na ação governamental. Contudo, não se pode mais adiar a reestruturação do sistema de inteligência federal brasileiro, quando pela primeira vez, num espaço de dois anos, vai sediar os dois maiores eventos esportivos mundiais, e então precisa otimizar a sua posição internacional.

O Brasil não precisa entrar na mesma “roda viva” de países como Estados Unidos, Israel e tantos outros com suas políticas agressivas de inteligência, mas sim ser um exemplo, dado sua cultura de partilha e vontade de aprender com países já industrializados e com centros de inteligência com mais experiência. É preciso conhecer o que os outros países estão fazendo em termos econômicos, políticos, culturais e sociais, para poder aprender por comparação e colaboração.

Há diversos métodos e tecnologias envolvidas na coleta e análise de conhecimentos na área de inteligência governamental: inteligência humana, espionagem, interceptação de sinais, inteligência geoespacial e inteligência de fontes abertas. Os contextos e aplicações incluem: inteligência militar, preparação para emergências e segurança interna, risco e vulnerabilidade, contraterrorismo, inteligência e política externa.

Se os militares fossem responsáveis pela inteligência militar e contraterrorismo, os civis poderiam focar nas demais áreas de aplicação, as quais estão ligadas ao conceito de Inteligência Econômica.

Inteligência Econômica diz respeito ao conjunto de conceitos, métodos e ferramentas por trás das ações de inteligência, apoiando a tomada de decisões a partir de uma estratégia organizacional estabelecida. A inteligência econômica visa desenvolver melhores métodos para a identificação de fontes de informação relevantes, a análise das informações coletadas e sua manipulação para fornecer o que o

usuário precisa para tomada de decisão (CETISME, 2002). A figura 2 apresenta o processo de análise, validação e síntese dentro da Inteligência Econômica.

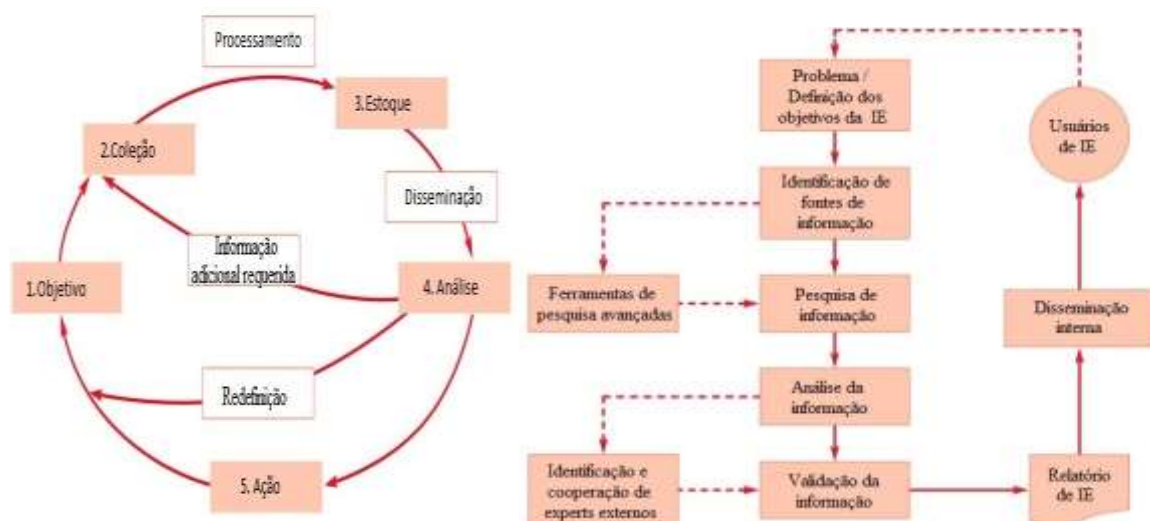


Figura 2 – O processo de Inteligencia Economica

Fonte: CETISME (2002)

CETISME (2002) afirma que um dos desafio da Inteligência Econômica (IE) é transformar a massa de dados disponíveis em diferentes formas, a partir de muitas fontes, que muitas vezes está desorganizada, em informação, em seguida, em conhecimento e finalmente em inteligência.

O ciclo de inteligência (figura 3) e o processo de Inteligência Econômica (figura 4) são processos iterativos, que seguem os passos descritos abaixo.



Figuras 3 e 4 – O ciclo e o processo de Inteligência Econômica

Fonte: CETISME (2002)

Um bom exemplo no campo de Inteligência Econômica é o programa de Pesquisa *Concept* do governo da Noruega¹⁴. Este programa serve para melhorar os efeitos dos grandes investimentos públicos a partir do uso adequado dos recursos. O trabalho é baseado na coleta de lições aprendidas (prática de GC) sobre um grande número de projetos públicos que são salvas em um banco de dados e analisados por especialistas (gerentes de projeto, mestres e doutores no assunto), após a contribuição de diversos atores via discussão on-line orientada e facilitada. Nesse exercício, são criadas novas ferramentas e métodos para a avaliação ex-post dos projetos, a fim de medir os seus efeitos, a sua relevância social e sua sustentabilidade.

Após a correta definição de inteligência, da sua clara contribuição para o país a partir de uma nova abordagem (Inteligência Econômica), e do novo papel da ABIN, o Brasil vai começar a experimentar os benefícios do uso inteligente dos seus imensos recursos.

3 DO MODELO GERENCIAL PARA OS MODELOS PARTICIPATIVOS E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na década de 1980, na Inglaterra, surgiu uma nova filosofia de gestão para a modernização do setor público chamada o Paradigma 'New Public Management' - NPM¹⁵, que tem os seguintes elementos principais: a concorrência, padrões de desempenho, monitoramento, medição de resultados, flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e controle social (Angelis, 2013a). Esse novo paradigma, baseado nos modelos de mercado do setor privado, levou a uma concentração de poder e conhecimento dentro dos governos, o que resultou na exclusão de outras partes interessadas no processo de formulação de políticas (Adams & Hess, 2007). Os críticos também argumentam que o NPM tem levado à queda nos padrões éticos na vida pública com o aumento da incidência de interesses conflitantes, favoritismo e ganância

¹⁴ Os detalhes do Programa estão disponíveis na página :<http://www.concept.ntnu.no/about-the-programme>

¹⁵ Após 15 anos, em 1995, o Brasil, na tentativa de responder à grande crise dos anos 80 e à globalização da economia, inicia a reforma do aparelho do Estado através da adoção do modelo gerencial, a versão brasileira do NPM. A implementação dos princípios do NPM no Brasil, a partir de 1989, foi feita pelo Ministério da Reforma do Estado (MARE), liderado pelo ministro Bresser Pereira.

(Larbi, 1999). Em particular, de acordo com Samaratunge et al. (2008), em países que não têm um modelo burocrático estabelecido, a privatização (característica do NPM) tornou-se uma fonte popular de renda a partir da corrupção e clientelismo.

Após o colapso do modelo NPM, o setor público passou por várias mudanças, tentando se adaptar a um ambiente cada vez mais incerto, dinâmico e complexo através de diferentes modelos de governança (Angelis, 2013b). Para Angelis (2013b) a mudança de uma abordagem gerencial, como o NPM, para uma abordagem participativa, baseados em redes, foi determinada pela substituição da eficiência técnica e mecanismos de mercado pela prática de co-produção de políticas. Isso é implementado por meio do envolvimento da sociedade civil organizada, do público em geral e do setor privado, a fim de criar novos conhecimentos. De fato, o surgimento dos novos modelos de governança baseados em redes - como o governo em rede (Goldsmith e Eggers, 2004), junta-se ao governo (Bogdanor, 2005) e do governo da era digital (Dunleavy et al. , 2006) - tem promovido a participação dos cidadãos por meio de tecnologias que suportam o compartilhamento de conhecimento. Entretanto, apesar do fato de que a colaboração através das redes ter proporcionado eficiência colectiva sob a forma de custos de transação reduzidos e inovação acelerada, a governança em redes também produziu uma avalanche de informações e conseqüentemente novas formas de incerteza e complexidade, o que trouxe perda de foco e falta de resultados (Van Wart et al., 2012).

Nessa era das redes, a maioria dos governos tem investido em governo eletrônico (e-Gov) para melhorar a comunicação interna e externa, bem como a qualidade e velocidade do serviço prestado. No entanto, apesar dos inúmeros benefícios do governo eletrônico, como nas áreas de prestação de contas e transparência, incluindo a maior confiança e fortalecimento da democracia, há várias limitações das quais a mais importante é, no estágio atual, a incapacidade de obter as vantagens que a inteligência coletiva dos participantes poderia fornecer (Bourgon, 2009).

Tapscott et al. (2008) apontam que já não é suficiente simplesmente fornecer um balcão único para os serviços públicos. No ambiente de mídia social atual, esta “conversa de uma via” não constrói credibilidade e confiança no governo, e talvez ainda mais importante, não consegue aproveitar os conhecimentos, competências e recursos que poderiam ser aproveitados pelo governo, usando uma abordagem mais colaborativa para prestação de serviços e formulação de políticas (Tapscott et al.,2008)

Ademais, o governo brasileiro tem muito a melhorar em relação ao governo eletrônico. De acordo com a Pesquisa de E-Gov feita pela ONU (2012) o Brasil ocupa a quinta posição entre os países da América do Sul em relação ao desenvolvimento do governo eletrônico. Isso sinaliza a importância do governo começar a transição do GOV 2.0 (governo aberto + mídias sociais) para o GOV 3.0 (inovação

colaborativa + web semântica¹⁶) a partir da adoção de práticas de GC e IO. Contudo, nessa passagem, segundo Bourgon (2009), os governos não têm recursos suficientes para responder de forma eficaz e inovadora às necessidades dos cidadãos em um ambiente que muda rapidamente. Na realidade, o valor público não é mais fornecida apenas pelo governo, mas pela colaboração. O papel das administrações públicas se estende para a construção da inteligência e resiliência com os cidadãos, outros setores e nações por meio da capacidade coletiva para aprender, mudar e se adaptar ao ambiente. Resiliência, considerada como um elemento da inteligência, é, de acordo com Bourgon (2009), baseada no estoque de confiança, compreensão mútua, conhecimento e 'know-how' que permite evoluir e agir coletivamente.

Como pode ser observado na figura 2, a inteligência e a resiliência são os alicerces para os governos enfrentarem os desafios do Século 21



Figura 5 – Uma nova síntese de Administração Pública

Fonte: Adaptado de Bourgon (2009).

O ambiente de participação da juventude¹⁷ que foi lançado recentemente pelo governo federal através do portal <http://participatorio.juventude.gov.br> e a ideia de um plebiscito para basear uma profunda

¹⁶ Web 3.0 refere-se a uma terceira geração de serviços baseados na Internet que utilizam web semântica, isto é, tecnologias de inteligência artificial que permite que as pessoas e computadores trabalhem em conjunto, uma vez que pressupõe a atribuição de significado aos conteúdos publicados na Internet e o desenvolvimento de tecnologias e linguagens que colocam esse significado ao alcance das máquinas (Cheung et al, 2008). Mesmo que ainda incipiente nos portais governamentais, um exemplo da futura Web Semântica pode ser encontrado em <http://www.data.gov>

¹⁷ É importante notar que este ambiente de participação popular não permite o envolvimento dos cidadãos na formulação de políticas públicas. Um bom exemplo seria o portal disponível pelo governo inglês em <https://www.gov.uk/government/get-involved>.

reforma política representam uma mudança de uma perspectiva de "Governo para você" (e-gov) para "Governo com você" a fim de incentivar a co-criação de conhecimento.

No entanto, é importante salientar três grandes desafios:

(i) a criação de uma cultura de partilha dentro e fora da administração pública para co-criação e implementação de políticas, programas, projetos e atividades.

(ii) motivar e facilitar uma expressão concisa e organizada na discussão on-line.

(iii) o uso de ferramentas/sistemas inteligentes e especialistas para transformar a informação em conhecimento (contextualização) e então em inteligência (aplicação).

O reconhecimento da importância da participação ativa dos cidadãos, setor privado e funcionários públicos para a criação de novos conhecimentos, bem como os sistemas inteligentes e especialistas para facilitar/orientar a colaboração e analisar este novo conhecimento gerado, deve ser a base de um novo modelo de Administração Pública - AP.

5 A GESTÃO DO CONHECIMENTO - GC E A INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL- IO NO SETOR PÚBLICO

5.1 Conceitos de GC e IO

Nonaka e Takeuchi (1995) considera a GC como a capacidade de criar novos conhecimentos, difundi-los em toda organização e incorporá-los aos produtos, serviços e sistemas. A GC pode então ser considerada como um conjunto de práticas destinadas a interação entre o conhecimento tácito e explícito para adquirir e criar novas competências (conhecimentos + habilidades + atitudes), que podem permitir uma organização agir inteligentemente em diferentes ambientes (Angelis , 2013a).

Enquanto é possível encontrar vários conceitos de Inteligência Organizacional - IO na literatura científica, todos são delimitadas por uma característica: a capacidade da organização de se adaptar ao seu ambiente e aplicar seu conhecimento.

Choo (2002) define IO como um ciclo contínuo de atividades que incluem sentir o ambiente, o desenvolvimento de percepções e geração de sentido através da interpretação, utilizando a memória da experiência passada para agir com base nas interpretações desenvolvidas. A IO é definida como a

capacidade de uma organização para se adaptar, aprender e mudar em resposta às condições ambientais através da utilização do conhecimento relevante (Angelis,2013a).

Conclui-se então que a GC é responsável pela criação de novos conhecimentos através de interações entre os membros da organização e também deste com o ambiente externo, e a IO tem por objetivo a análise deste conhecimento, a partir da interpretação dos sinais do ambiente.

Enquanto o objetivo da GC é identificar e institucionalizar o conhecimento das pessoas e incorporá-lo nas práticas cotidianas de uma organização (Stewart, 1997), o objetivo da IO é interpretar e agir com base nos conhecimentos relevantes e sinais ambientais, a partir do aprendizado decorrente das competências adquiridas. Em geral, a identificação, criação, aquisição, armazenamento e compartilhamento de conhecimento são geralmente associados a GC e a percepção, interpretação, análise, intuição, integração e uso do conhecimento é mais relacionado a IO (Angelis, 2013a).

É importante notar que o conhecimento é construído socialmente a partir de atividades colaborativas, mas o acesso a esse conhecimento não significa sucesso na tomada de decisão (Rothberg e Erickson, 2004).

5.2 Por que a Administração Pública deve se envolver com GC e IO?

Apesar da dificuldade em encontrar estudos sobre a GC e a IO no setor público, as suas diversas práticas podem contribuir para a reforma da administração pública a fim de tornar os governos mais eficientes, transparentes, sensíveis às necessidades dos cidadãos e inteligentes para alcançar seus objetivos. Em outras palavras, as práticas de GC e IO são fundamentais para o desenvolvimento de uma administração pública inteligente capaz de lidar com problemas complexos em ambientes incertos, transformar os desafios em oportunidades e recuperar de choques e crises inesperadas.

Denner e Diaz (2011) concluem que a GC no setor público não é apenas plausível, mas necessário para o funcionamento eficaz deste setor, a fim de alcançar o objetivo de um desenvolvimento sustentável, através do aprendizado com outros setores e com seus cidadãos. Contudo, as pesquisas em GC, na maioria das vezes, se concentram no papel da tecnologia ou serviços de governo eletrônico (Ling, 2002, apud Edge, 2005).

O estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2003) em 20 países encontrou que as organizações públicas estão mais atrasadas na implementação de práticas de GC do que as empresas privadas. Em relação ao Brasil, Knight (2007) destaca que o governo federal e de alguns governos estaduais têm se movido em direção a adoção de políticas abrangentes de GC, e há uma série de casos isolados de implementações bem sucedidas, mas em geral o Brasil tem ficado para trás os países da OCDE.

Um exemplo a ser destacado é a Política de GC do Governo de Minas Gerais (Minas Gerais, 2012), a qual apresenta um Plano Estratégico de GC nos Órgãos da Administração Pública Estadual com etapas de monitoramento e avaliação e um modelo de GC para orientar a geração, codificação e transferência do conhecimento entre esses órgãos. Através de diversos workshops o governo de Minas está buscando a massificação da Política de GC.

Contudo, apesar dos esforços isolados, Batista et al. (2005) chegam a conclusão que no Brasil o grande problema é a ausência de comunicação e compartilhamento de informações internamente e entre as organizações sobre práticas de GC, além do desconhecimento do tema entre membros da alta administração, de chefias intermediárias e de servidores de uma maneira geral.

Dada a falta de treinamento em termos de conceitos e práticas de GC, principalmente com líderes estratégicos, o setor público tenta imitar o setor privado em termos de GC.

A OCDE (2000) levanta a questão: Por que o setor público copia as práticas de gestão do conhecimento das grandes empresas do setor privado? Cong e Pandya (2003) sugerem que uma das soluções adequadas para resolver essa dependência está em tomar uma atitude pró-ativa frente as práticas de GC mais prevalentes no setor privado e adaptá-las para a configuração da administração pública.

A gestão do conhecimento tem levantado grandes expectativas, dentre elas:

- (i) Melhorar o compartilhamento de conhecimento interno e externo
- (ii) Minimizar ou eliminar a duplicação de esforços
- (iii) Diminuir a perda de conhecimento (devido a aposentadoria futura, a partida para o setor privado, etc) e promover a aprendizagem ao longo da vida

No entanto, existem vários fatores que representam uma barreira a capacidade na aplicação de políticas e práticas de GC tais como: 1. Ausência de interação estruturada entre as organizações públicas; 2. Esforços embrionários em divulgação de conceitos e práticas de GC; 3. Falta de diretrizes e responsabilidades claras na aplicação de práticas de GC; 4. Uma cultura dominante que não privilegia a partilha de conhecimentos; 5. Falta de métricas que possibilitem a avaliação do impacto da criação e partilha de conhecimento na eficácia do governo (Knight, 2007). Yuen (2007) afirma que as barreiras

para a adoção da GC são a falta de consciência e a falta de tempo, sendo a falta de tempo interpretada como falta de consciência da importância da GC e da resistência para a mudança.

A OCDE (2003) constatou que: (i) as estratégias de GC nem sempre são bem disseminadas, (ii) as dificuldades de implementação de estratégias de GC tem surgido a partir da resistência pessoal (principalmente da gerência média), (iii) há uma dificuldade em capturar conhecimento não documentado dos servidores públicos (conhecimento tácito) e (iv) o foco das organizações está em tecnologia, subestimando o fator humano.

Apesar das práticas de GC ajudarem a coletar, transferir e organizar o conhecimento coletivo, elas também vem com um custo adicional de um excesso de informação (OCDE, 2003). Dessa forma as práticas de IO são fundamentais para facilitar, orientar e utilizar toda essa colaboração advinda das práticas de GC.

Para Halal e Kull (1998) IO é uma função de cinco subsistemas cognitivos: estrutura organizacional, cultura organizacional, as relações das partes interessadas, os processos estratégicos e a Gestão do Conhecimento. Segundo Halal e Kull (1998), os processos e práticas de IO geram vários benefícios, tais como descobrir os pontos fortes e fracos da organização, desenvolver novas formas de geração de conhecimento e criatividade e ajudar a alavancar as contribuições que podem ser fornecidas através de fatores dinâmicos como liderança (Halal & Kull, 1998).

6 UM MODELO DE INOVAÇÃO E INTELIGÊNCIA GOVERNAMENTAL

Em 23 de fevereiro de 2005, um programa de desburocratização, conhecido como Programa Nacional de Gestão Pública (GESPUBLICA), foi estabelecido pelo Governo Federal, através do Decreto n° 5.378, como o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e aumentar a competitividade do país. O modelo de excelência na gestão Pública, o MEGP, mostrado na figura 7, foi criado a partir da adaptação do Modelo da Fundação Europeia para Gestão da Qualidade (EFQM, Bhatt, 2001) (ver figura 6), o qual segue os princípios do NPM.

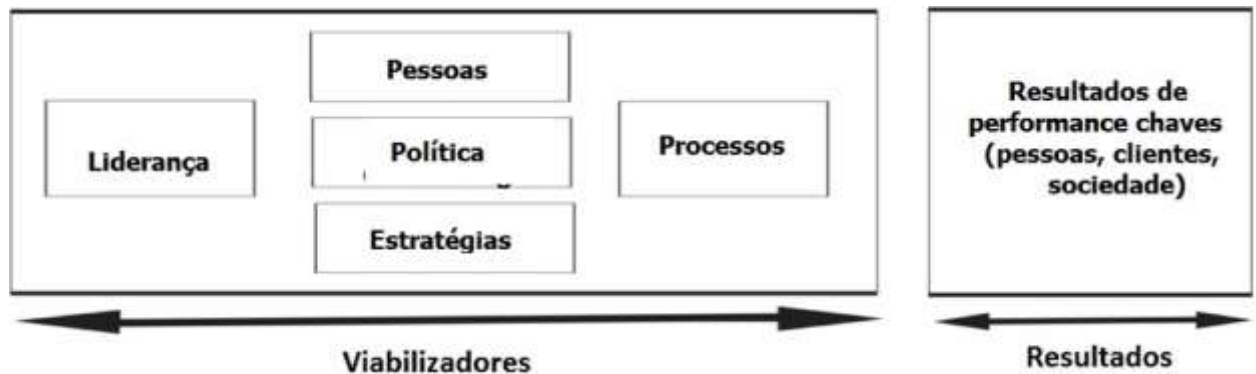


Figura 6 – Modelo EFQM

Fonte: Bhatt (2001)



Figura 7 – Modelo MEGP

Fonte: Brasil (2006)

Observando as figuras 6 e 7, note-se que ambos os modelos não trazem a questão da gestão participativa (atitude de gestão da alta administração para buscar a máxima cooperação). Ademais, ao não considerarem o aprendizado sobre o meio ambiente interno e externo, excluem as partes interessadas na formulação de políticas.

O MEGP tem dois elementos de ação corretiva, informação e conhecimento, os quais alimentam o planejamento, a execução e o controle. No entanto, o conhecimento não é deveria ser corretivo e sim o alicerce dessas três fases. Ademais, o conhecimento tem que ser criado, compartilhado, e utilizado na tomada de decisões e este modelo não apresenta a forma como isso deve ser feito.

O Modelo de Inovação e Inteligência Governamental para o setor público proposto nesta pesquisa, o MISP (veja figura 8), abrange a GC e a IO e tem como objetivo apoiar os tomadores de decisão na solução de problemas, oferecendo aos líderes o entendimento da influência da cultura e do conhecimento

sobre a inteligência e apresentando elementos para administração pública alcançar elevados níveis de excelência em GC (partilha e criação de conhecimento) e IO (análise e uso do conhecimento).



Figura 8 – Modelo MISP

Fonte: Elaboração Própria

Diversos autores enfatizam a importância da cultura organizacional na implantação de estratégias e mudanças organizacionais.

A cultura fornece o contexto e é um fator de grande sucesso para a formulação e implementação de estratégias (Farjoun, 2002; Ireland et al., 1999). A cultura de partilha de conhecimento e de suporte organizacional é a base fundamental da gestão do conhecimento (Davenport & Prusak, 1998). A cultura come a estratégia no café da manhã (Drucker, 1993), a liderança no almoço e a governança no jantar (Pritchard et al., 2011).

Analisando a figura acima é possível concluir que a cultura organizacional impacta a GC, a IO, a mensuração de resultados, a aprendizagem com o ambiente, a estrutura organizacional e as tecnologias de informação e comunicação.

Como as coisas são feitas e como as pessoas se comportam diretamente influenciam os objetivos, estratégia, processos, comunicação, aprendizagem, tecnologia, etc.

Na administração pública, a maioria dos programas e projetos de GC miseravelmente falham não só porque a cultura organizacional não oferece suporte ao processo mas, pior ainda, contribui para produzir forte resistência à sua implementação bem sucedida. A cultura organizacional influencia o ambiente de aprendizagem quando demonstra abertura para as idéias dos servidores públicos, cidadãos e outras organizações, identifica parceiros e melhora os serviços de acordo com as demandas do ambiente. A cultura organizacional afeta as tecnologias de informação e comunicação quando permite a disciplina necessária para organizar o conteúdo, quando melhora a

utilização das tecnologias e quando permite que os sistemas de informações suportem a ampla disponibilidade e o livre fluxo de informações operacionais úteis, confiáveis e oportunas.

A cultura organizacional impacta tanto a criação de conhecimento (práticas de GC) como o uso do conhecimento (práticas de IO).

As práticas de GC fornecem o conhecimento e após um processo de análise, o qual envolve previsão e estratégia a partir das interpretações desenvolvidas, os líderes tomam a decisão (inteligência).

O MISP surge a partir da identificação de uma grande necessidade de transformar conhecimento em inteligência no âmbito da administração pública.

O alcance da GC e da IO deve abranger áreas sensíveis do governo, como os ministérios e agências responsáveis pela estratégia, planejamento e previsão, evitando assim o conflito de competências e funções entre os diversos órgãos, entre outros diversos problemas gerado pela dificuldade de compartilhar, criar e usar conhecimento.

O resultado principal da aplicação do modelo MISP, é a integração entre conhecimento, aprendizagem, estratégia, previsão e ação, o qual impacta diretamente a inovação e inteligência do governo e em consequência o desenvolvimento sustentável do país.

Desenvolvimento sustentável não acontecerá sem inovação (Ayuso et al., 2006 apud Sambiase et al., 2013)

7 UMA PROPOSTA DE MUDANÇA CULTURAL E UMA ESTRATÉGIA DE GC-IO

As pessoas nas organizações públicas confiam mais em conhecimento explícito para resolver problemas (abordagem pessoas-a-documentos), apesar do fato de que, segundo a Tovstiga e Korot (1998) o conhecimento tácito constitui mais de 70 por cento do conhecimento de uma organização (Angelis , 2013a).

No caso particular do Brasil, um dos principais problemas que impacta a administração pública é a cultura de curto prazo, identificada por Hostede(1991) e House et al. (2004) como característica principal dos países latinos. Uma cultura de “apagar incêndios” é a consequência da falta da integração dos três alicerces da inteligência: estratégia, previsão e ação.

Criar uma cultura onde o conhecimento é valorizado e compartilhado é um dos maiores desafios que se coloca na prática da Administração Pública. Na realidade, o maior desafio para o setor público é a mudança de uma cultura dominante de "conhecimento é poder" para "compartilhamento de conhecimento é poder e potencialmente inteligência".

Além da já conhecida dificuldade da interação entre as universidades (conhecimento) e a administração pública e governo (poder), o que se observa é que os servidores públicos são despreparados

Revista de Administração e Inovação, São Paulo, v. 10, n.3, p.297-324, jul./set. 2013.

para criar novo conhecimento e usá-lo para tomar decisões importantes, especialmente em momentos de complexidade e incerteza. A seleção dos servidores públicos é feita por testes de memória e a formação continuada é baseada em cursos de curta duração que desenvolvem habilidades técnicas e repetitivas.

O processo de mudança cultural na Administração Pública engloba, entre outros, os seguintes requerimentos:

- (i) Novos Programas e Políticas de Seleção, Recrutamento, Formação, Aprendizagem e Promoção;
- (ii) Avaliação da Contribuição dos Servidores Públicos e aumento da competitividade do Setor Público¹⁸,
- (iii) Desenvolvimento do Capital Humano e Aprendizagem ao Longo da Vida
- (iv) Mapeamento e Criação de Novas Competências (ex. quem sabe o que? Onde estão os professores do governo?)
- (v) alterações legislativas e técnicas,
- (vi) Transformar gestores/líderes transacionais, que trabalham em ambiente estáveis, em líderes transformacionais, que integram competências intelectuais, gerenciais, emocionais e espirituais mudar expectativas e percepções.
- (vii) compreensão de como a GC e a IO podem melhorar os processos, recursos humanos, sistemas, e principalmente, a tomada de decisão.

Uma estratégia de GC-IO para o setor público abrange as seguintes etapas:

1. Identificar os fluxos de conhecimento, isto é, compreender como os indivíduos e as equipes compartilhar conhecimentos. Entender as relações e, portanto, "quem conhece o quê" e "quem compartilha com quem" é essencial. Nesse ponto é fundamental criar um mapa amplamente divulgado de conhecimento relevante para a organização.

2. Identificar como as pessoas interagem com o ambiente externo, por exemplo, a comunidade, o setor privado, os níveis de governo e outras nações. Nesse ponto, é preciso identificar potenciais parceiros estratégicos e a natureza da relação, estabelecendo parcerias e definindo as responsabilidades de cada

¹⁸ O governo federal na tentativa de aumentar a competitividade do setor público e melhorar sua eficiência criou a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade. Embora essa iniciativa tenha alcançado importantes resultados, não conseguiu avançar muito no mais importante: transformação na gestão da máquina pública.

parte. Além disso é preciso criar um processo formal para o "exame do ambiente", isto é, uma revisão sistemática do ambiente organizacional para identificar as principais tendências, oportunidades e ameaças.

3. Analisar a infra-estrutura de tecnologia, a estratégia e estrutura da organização a partir da análise das seguintes questões:

(i) Há processos definidos e disciplina para organizar, classificar e avaliar conteúdos e documentos ao nível de equipes, departamentos e da organização como um todo? (ii) Os sistemas de informação apóiam à grande disponibilidade e livre fluxo de informação fiável e útil? (iii) A informação flui com rapidez e eficiência na organização? (iv) A estrutura organizacional promove o uso das competências dos funcionários públicos?

4. Desenvolver uma estratégia de comunicação e uma estratégia de GC alinhada aos objetivos organizacionais.

5. Estabelecer sessões de sensibilização quanto aos conceitos, práticas e políticas de GC.

6. Criar um Projeto Piloto de GC. A atividade inicial mais indicada são as Comunidades de Prática para compartilhar e criar conhecimento.

7. Verificar como a organização pode melhorar a aplicação do conhecimento advindo das práticas de GC, como as lições aprendidas e as comunidades de prática, para fazer previsões e tomar decisões.

8. Nomear facilitadores/experts que alimentam e analisam as informações das comunidades de prática para entregar o conhecimento correto e preciso para o tomador de decisão.

9. Aplicar sistemas cognitivos, como os lançados pela IBM, capazes de processar enormes quantidades de informação e entregar resultados precisos.

10. Desenvolver um processo eficaz para identificar, desenvolver e promover os futuros líderes e pensadores estratégicos através das seguintes práticas de GC: banco de competência organizacional, banco de competência individual e educação corporativa.

11. Criar um departamento de GC-IO e nomear os "líderes do conhecimento" responsáveis pela construção, disseminação e aplicação das práticas de GC e IO.

8 CONCLUSÕES

Este estudo apresentou um novo paradigma para a teoria existente e identificou implicações teóricas e práticas. A implicação teórica mais importante foi o desenvolvimento do modelo MISIP, que

mostra como a cultura organizacional e a GC influenciam a IO. A implicação prática mais importante é que os líderes precisam ver a mudança cultural como um primeiro passo para então aplicar um plano de GC e IO na Administração Pública.

Isso vai precisar, como na futura reforma política, de um grande “empurrão” e bom exemplo, mas desta vez parece que não vai ser da sociedade, mas de outros países, principalmente da Europa latina, que estão cortando a estabilidade e salários de servidores públicos federais.

É inaceitável que, em um mundo cada vez mais imprevisível e complexo, a burocracia, a síndrome da estabilidade, a falta de líderes transformacionais, a cultura de curto prazo, a legislação antiga, o excesso de longas reuniões e programas sem resultados, a falta de incentivos para compartilhar conhecimento, a má alocação de servidores e o equivocado processo de seleção e formação dos servidores estejam ainda presentes no setor público.

A alta administração deve em primeiro lugar reconhecer que a terra, trabalho e capital - os fatores clássicos de produção - foram em grande parte substituído pelo conhecimento e que o conhecimento se tornou o recurso, em vez de um recurso, o que torna a nossa sociedade pós-capitalista (Ducker, 1993). Organizações com foco no conhecimento reconhecem o valor desse conhecimento através do compromisso da organização para com as práticas que se destinam a incentivar o fluxo de conhecimento. Essas organizações facilitam uma cultura de confiança, onde pessoas se sintam seguras em compartilhar seu conhecimento.

O Brasil ocupa um modesto 45.º lugar no ranking de 139 países e governos mais preparados para enfrentar riscos globais como a crise financeira, desastres naturais, mudanças climáticas e pandemias. A avaliação consta de pesquisa feita pelo Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês) com mais de 14 mil líderes globais. Isso é resultado da dificuldade do governo brasileiro em criar conhecimento relevante, de prever acontecimentos e de elaborar um planejamento estratégico.

Para se tornar mais inteligente, o governo brasileiro deve passar por um processo de amadurecimento que envolve a capacidade de transformar a informação sem contexto e significado em conhecimento relevante e então em inteligência (conhecimento em ação) para tomada de decisões e solução de problemas.

Lemos (2013) afirma que os protestos que ocorreram no Brasil neste ano mostram um descompasso entre ‘sociedade 3.0’ (que foi as ruas tentar aplicar a avalanche de informações gerado nas redes sociais) e o ‘governo 1.0’ (burocrático e perdido em meio a uma crise de gestão e de inteligência). Contudo, o que se observa é que todos, sociedade e governo, estão na era da Web 2.0, a era das redes de informações sem contexto, credibilidade e significado, sem um plano para transferir, gerir, criar e usar o conhecimento relevante para solucionar grandes problemas.

As práticas de GC podem ser utilizadas para incentivar e organizar o processo de criação de conhecimento, mas somente a mudança cultural e a inteligência organizacional poderão dar cabo de dois grandes gargalos do governo brasileiro: a cultura que dificulta o compartilhamento de conhecimento e os problemas na área de inteligência governamental federal.

REFERÊNCIAS

Abrúcio, L. F. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*. Edição especial comemorativa. Rio de Janeiro, p.67-86.

Adams, D., & Hess, M. (2007). Innovation in Public Management: The role and function of community knowledge. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 12(1).

Adams J., & King, C. (2009). The new geography of science: research and collaboration in Brazil. Global research report.

Angelis, C. T. (2011). Gestão do Conhecimento no setor público: um estudo de caso por meio do método OKA. *Revista do Serviço Público*, vol.62,n.2. Disponível em http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=910

Angelis, C. T. (2013a). A Model of Knowledge Management and Organizational Intelligence for Public Sector Administrations. *International Journal of Public Administration*. Issue 36(11). DOI:10.1080/01900692.2013.791315

Angelis, C. T. (2013b) A model of knowledge management and organizational intelligence for public sector administrations. Tese de Doutorado. *Gestão de Projetos e Estratégia*. Lille, França. Disponível em <http://issuu.com/academic-conferences.org/docs/cristiano-trindade-de-angelis>

Angelis, C. T. (2013c). The models of governance and the importance of KM for the Public Administration. *Journal of Knowledge Management and Practice*. Disponível em <http://www.tlinc.com/jkmpv14n213.htm>

Bali, R. K., Wickramasinghe, N. & Lehaney, B. (2009). *Knowledge Management Primer*. New York: Routledge.

Batista, F. F., Quandt, C. O., Pacheco, F. F., & Terra, J.C.C. (2005). *Gestão do Conhecimento na Administração Pública*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para Discussão No. 1095. Disponível em http://www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1095.pdf.

Bhatt, G. (2001). Knowledge Management in organisations: Examining the interactions between technologies, techniques and people. *Journal of Knowledge Management* 5 (1): 68-75.

Bourgon, J. (2009). Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. XIV Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e a Administração Pública, Salvador, Bahia, Brasil.

Boston, J., Martin, J., Pallot, J. & Walsh, P. (1996). Public Management: The New Zealand Model. Auckland: Oxford University Press.

Choo, C. W. (1998). The knowing organisation. New York: Oxford University Press Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. Public Administration Review, 67 (6): 1057–1064.

Cong, X. & Pandya, K.V. (2003), Issues of Knowledge Management in the Public Sector, Electronic Journal of Knowledge Management, Vol 1. Issue 2, pp. 25-32

Cronquist, B. (2011). Enabling Knowledge-workers Commitment to Organisational Intelligence Activities. Available at http://www.file-finder.net/pdf_enabling_knowledge.html.

Dalkir, K. (2011). Knowledge management in theory and practice. The MIT Press.

Davenport, T. H., & Prusak L. (1998). Working Knowledge. 2 edition. Boston, Harvard Business School Press.

Denner, L., & Diaz, T. (2011). Knowledge management in the public sector: an online presence as a tool for capture and sharing. ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean. Port of Spain.

Dunleavy, P. H., Margetts, S. B., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead – long live digital-era governance. Journal of Public Administration Research and Theory, 16 (3): 467-494.

Edge, K. (2005). Powerful public sector knowledge management: A school district example'. Journal of Knowledge Management, 9(6): 42-52..

Eells, R. S. F. & Nehemkis, P. R. (1984). Corporate intelligence and espionage: A blueprint for executive decision making. Macmillan (New York and London).

Farjoun, M. (2002). Towards an organic perspective on strategy. Strategic Management Journal, 23: 561–594.

Ferreira, A. R. (2009). XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil. Disponível em <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/ferrerib.pdf>

Filho, A. I. Guimarães, T. A. (2010). Conhecimento, aprendizagem e inovação em organizações : uma proposta de articulação conceitual. Revista de Administração e Inovação. [v. 7, n. 2](http://www.revistarai.org/rai/article/view/502/294). Disponível em <http://www.revistarai.org/rai/article/view/502/294>

Franke, R. H., Geert Hofstede, G., & Bond, M.H. (1991). Cultural Roots of Economic Performance: A Research Note. Strategic Management Journal, 12, 165-73.

House, R. J., Hanges, P. J., Javidan, M., Dorfman, P. W., & Gupta, V. (2004). Culture, leadership, and organizations: the GLOBE study of 62 societies, SAGE.

- Goldsmith, S. & Eggers, W. (2004). *Governing by Network, The New Shape of the Public Sector*. Washington D.C.: The Brooking Institution.
- Heisig, P. (2009). Harmonisation of knowledge management - comparing 160 KM frameworks around the globe. *J. Knowledge Management* 13(4): 4-31.
- Hofstede, G. (1991). *Cultures and Organisations – Software of the Mind*. London: Harper Collins.
- Ireland, R. D., Hitt, M. A. & Vaidyanath, D. (2002) Strategic alliances as a pathway to competitive success. *Journal of Management*, 28: 413–446.
- Knight, P. (2007). Knowledge Management and e-Government in Brazil. Paper prepared for the Workshop on Managing Knowledge to Build Trust in Government 7th Global Forum on Reinventing Government, 26-29 June, Vienna, Áustria.
- Lemos, R. (2013). Protestos mostram descompasso entre ‘sociedade 3.0’ e ‘governo 1.0’. Reportagem BBC Brasil. Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/06/130624_redes_ronaldolemos_bg.shtml
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems“, *Public Administration*, Vol. 80 No. 4, pp. 615-42.
- Minas Gerais. (2012). Secretaria de Planejamento e Gestão. Política Estadual de Gestão do Conhecimento. Disponível em: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/acoes-do-governo/517821-politicaestadual-da-gestao-do-conhecimento/5794/5040>.
- Mish, F. C. (1993). Merriam Webster, Inc collegiate dictionary (10th ed.). Springfield, MA: Merriam-Webster, Inc.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company*. New York: Oxford University Press.
- ONU (2012). United Nations E-Government Survey 2012. Available at http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm.
- OECD (2000). Knowledge Management in the Public and Private Sectors: Similarities and Differences in the Challenges Created by the Knowledge-Intensive Economy. Available at <http://www.oecd.org/edu/educationeconomyandsociety/2667077.pdf>
- OECD. (2003). Organisation for Economic Co-operation and Development. Conclusions from the results of OECD survey on knowledge management practices. Disponível em http://www.oecd.org/document/20/0,3746,en_2649_37457_1946900_1_1_1_37457,00.html
- OCDE (2013). Education at a Glance. Disponível em <http://www.oecd.org/edu/eag2013%20%28eng%29-FINAL%2020%20June%202013.pdf>
- Powell, W.W., & Snellman, K. (2004). The Knowledge Economy. *Annual Review of Sociology*. 30:199–220.

Rothberg, H. N. & Erickson, G. S. (2004). *From Knowledge to Intelligence: Creating Competitive Advantage in the Next Economy*, Elsevier Butterworth-Heinemann, Woburn, MA.

Samaratunge, R., Alam, Q. & Teicher, J. (2008). The New Public Management reforms in Asia: a comparison of South and Southeast Asian countries. *International Review of Administrative Sciences*, 74; 25.

Sambiase, M.F. Franklin, M.A. Teixeira, J.A. (2013). Inovação para o desenvolvimento sustentável como fator de competitividade para as organizações : um estudo de caso Duratex. *Revista de Administração e Inovação*. Vol. 10. n.2 Disponível em <http://www.revistarai.org/rai/article/view/878/pdf>

Snowden, D. (2002). Unique characteristics of the public sector and KM . Disponível em: <act-km@yahoogroups.com>

Soares, A. (2011). O Sisbin não é um sistema brasileiro de inteligência. *Jornal do Brasil*. Disponível em <http://www.jb.com.br/jb-premium/noticias/2011/06/03/andre-soares-o-sisbin-nao-e-um-sistema-brasileiro-de-inteligencia/>

Sternberg, R. J. (1997). *Successful intelligence: How practical and creative intelligence determine success in life*. New York, NY: Plume.

Stewart, T. A. (1997). *Intellectual Capital: The New Wealth of Organisations*, Doubleday/Currency, New York, NY.

Stonehouse, G. & Pemberton, J. (1999). Learning and know ledge management in the intelligent organization, *Participation* 8, empowerment: *An international journal*, 7(5): 131-144.

Tapscott, D. ,Williams, A.D., & Herman, D. (2008). *Transforming Government and Governance for the Twenty-First Century*. In: *nGenera Insight's Government 2.0: Wikinomics*,

Government and Democracy Program. Disponível em http://wiki.dbast.com/images/a/aa/Transforming_govt.pdf

Tovstiga, G., & Korot, L. (1998). *Profiling the 21st Century Knowledge Enterprise*. 8th International Forum on Technology Management. Grenoble, France.

Van Wart, M., Hondeghem, A., Bouckaert G., & Ruebens, S. (2012). *Administrative Leadership in the Context of Governance*. Paper for the XVI Annual Conference of the International Research Society for Public Management Panel on Leadership in the public sector: back to the future?.Rome, Italy.

Vaughan, F. (2003). What is Spiritual Intelligence? *Journal of Humanistic Psychology*, Vol 42, No. 2. Spring 2002, 16-33. Sage Publications.

Wiig, K. M. (2000). *Application of Knowledge Management in Public Administration: paper prepared for Public Administrators of City of Taipei,Taiwan,ROC*.May 2000. Disponível em http://www.krii.com/downloads/km_in_public_admin_rev.pdf.

Yuen, Y. H. (2007). Overview on KM in the Public Sector. Workshop on Managing Knowledge to Build Trust in Government. 7th Global Forum on Reinventing Government – United Nations Headquarters, Vienna

A PROPOSAL FOR A MODEL OF INNOVATION AND GOVERNMENT INTELLIGENCE

ABSTRACT

The incipient change from the management model, which concentrates knowledge at the highest levels of Federal Public Administration and fosters corruption and favouritism, to participatory models based on networks, which uploading and creating "knowledge" without limits, is happening without the integration of the three foundations of intelligence: strategy, prediction and action.

In the area of government intelligence, the difficulties of overcoming the conflict between democracy and counter-intelligence, military and civilian, and between politicians and intelligence officers generate an individual bias in psychological-cognitive dimension (phase of collection and analysis of information) and an institutional bias in political-organizational dimension (phase of decision-making).

Government initiatives such as collaborative portal <http://participatorio.juventude.gov.br/>, if not guided by Knowledge Management-KM and Organizational Intelligence-OI, will contribute to increasing the current avalanche of information from the web 2.0 (the era of social networks). Moreover, any "pre-referendum initiative" should be based not only on a future political reform (who legislates), but also the administrative (who apply) and judicial (who thinks) reforms to achieve sustainable growth.

We are living through a phase of "technological enthusiasm", which ends up generating the underestimation of human capital, the difficulty of creating and use of relevant knowledge, the lack of results and loss of focus.

This article, from the review of the concepts and practices of KM and OI, the critics on models of governance and the country's intelligence system, presents a model of Government Intelligence, a proposal for a cultural change and a strategy for a KM-OI plan to optimize the processes of creation (KM) and use of knowledge (OI) in the public sector.

Keywords: Economic Intelligence; Innovation; Knowledge Management; Organizational Culture; Organizational Intelligence; Public Administration; Strategy.

Data do recebimento do artigo: 05/07/2013

Data do aceite de publicação: 25/09/2013