

Tomada de decisão e complexidade no ambiente interagências: um levantamento teórico-conceitual

Decision-making and complexity in the interagency environment: a theoretical-conceptual survey

Resumo: O debate central deste artigo versa sobre a complexidade do processo de tomada de decisão no ambiente interagência. Para tanto, por meio do debate teórico-conceitual, serão apresentadas as variáveis que tornam o ambiente decisório interagencial mais complexo. Na situação interagências, o ambiente decisório tende a ser fluido, singular, com cada interação ocorrendo de modo único, sem parâmetros pré-estabelecidos. Esse modo particular de tomada de decisão, na presença de múltiplos atores, introduz uma complexidade ainda maior a esse processo, cujo sucesso depende de um acordo sobre o objetivo a ser atingido pelo grupo, minimizando o efeito da racionalidade limitada.

Palavras-chave: Processo Decisório, Teoria da Decisão, Complexidade, Ambiente Interagências.

Abstract: The central focus of this article is the complexity of the decision-making process in the interagency environment. To this end, via a theoretical-conceptual discussion, the variables that increase the complexity of interagency decision-making will be presented. In the interagency context, the decision-making environment tends to be fluid and singular, with each interaction occurring in a unique way and without pre-established parameters. This particular approach to decision-making, in the presence of multiple actors, introduces additional complexity to the process, whose success depends on reaching an agreement on the group's objective and, thus, minimizing the impact of limited rationality.

Keywords: Decision-making Process, Decision Theory, Complexity, Interagency Environment.

Cintiene Sandes Monfredo Mendes 

Escola Superior de Defesa (ESD)
Brasília, DF, Brasil
cintisandes@gmail.com

Ana Fernanda Moreira Baptista 

Escola de Guerra Naval (EGN)
Rio de Janeiro, RJ, Brasil
anafecalder@gmail.com

Recebido: 31 out. 2024

Aprovado: 24 jul. 2025

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 INTRODUÇÃO

No livro *Alice no País das Maravilhas*, a personagem principal se depara com o dilema de ter que escolher um caminho a percorrer. Um dos diálogos icônicos do conto se dá entre Alice e o gato Cheshire:

- Gato, qual o caminho correto?
- Depende, Alice, para onde você quer ir?
- Não sei, estou perdida.
- Para quem não sabe aonde quer ir, então qualquer caminho serve! (Carroll, 2010).

Nele é possível perceber que não há um único caminho, mas caminhos que dependem unicamente de quem faz a escolha. Essa pluralidade de possibilidades e a complexidade inerente a elas é o que as torna mais difíceis de serem tomadas, tendo um impacto maior sobre o agente decisor que busca “certezas”. Estas não existem. O processo decisório carrega variáveis humanas porque é social, valorativo e interativo, sendo, portanto, necessário ter consciência de que o acesso a métodos racionais é restrito. Contudo, o ser humano se acha lógico, e, assim, pensar formas não racionais de decidir parece atingir uma barreira difícil de transpor. Sigmund Freud (1996), ao falar das instâncias da psiquê humana (Id, Ego e Superego), entende que o Ego, ao conectar-se com as emoções do Id, transforma-as em uma forma socialmente aceitável, através do controle das emoções pela via da razão (princípio do prazer). Alves (2016), que considera que as paixões não são ruins para o ser humano, defende, todavia, que se tornam um grande problema a ser contornado caso não sejam controladas. Além disso, o autor acrescenta que a forma de controlar as paixões é pela via da razão, fazendo uso da análise e da reflexão.

Dessa tentativa de buscar a racionalidade das escolhas advêm várias teorias em que se busca, por meio de modelos matemáticos, justificar e prever a probabilidade de diferentes eventos e o modo como o indivíduo irá agir frente a situações de incerteza. Esses modelos incluem até a problematização das possíveis consequências dos atos dos sujeitos, criando axiomas que têm como função gerar critérios que capacitem a avaliação e predição de comportamento, principalmente em situações de incerteza. Etner, Jeleva e Tallon (2009) fazem um compilado sobre a literatura de teorias de processo decisório que lidam sobre como a ambiguidade afeta as decisões humanas.

É interessante notar como essa coletânea de estudos de processo decisório produz um debate acalorado sobre o comportamento humano, o qual não pode ser objetivamente observado (Etner; Jeleva; Tallon, 2009). Essa lacuna de conhecimento sobre o comportamento que não pode ser observado de modo objetivo abre espaço para pesquisas experimentais avançadas e modelos teóricos (Etner; Jeleva e Tallon, 2009). Todavia, por mais abrangente que sejam as pesquisas, fica claro que não conseguem neutralizar o elemento subjetivo dos sujeitos, aspecto que interfere sobremaneira no modo de decisão. O que Etner, Jeleva e Tallon (2009) observam é que os autores de modelos, como Ellsberg (1961), Ghirardato e Marinacci (2000) e Schmeidler (1989), assumem possibilidades de ações que serão tomadas pelos indivíduos quando em situação de risco. Mas isso não passa de comportamento presumido, e não das certezas as quais tanto se espera ter.

Essa derivação da lógica matemática como tentativa de explicar a lógica do pensamento humano já se encontrava presente no discurso de René Descartes e de Platão, tendo influência até os dias atuais sobre o modo de pensar ocidental. Ambos concordam com a ideia de que só a razão pode nos dar o conhecimento verdadeiro, em oposição aos sentidos, cujos dados não serão cautelosos.

O pensamento de Descartes faz uma defesa ardorosa da razão, criticando o papel das emoções, entendendo que aquela é a maneira de dissecar a realidade das partes essenciais e, assim, liberar o homem da falsidade. A razão levaria à libertação do intelecto obscurecido pelas emoções e pelos sentidos (Lehrer, 2010). Por não advirem do intelecto, as emoções não apresentam ideias claras e distintas, e, portanto, no pensamento cartesiano, são consideradas formas confusas de pensar. Está presente no cartesianismo a busca pelo método exato de se chegar à verdade indubitável, a valorização do método dedutivo e da intuição como formas de se chegar a essa verdade e, por fim, alcançar o conhecimento. As paixões, em si, não são ruins, mas precisam ser administradas para não se tornarem um mal. Esse domínio das paixões ocorre por meio da razão, fazendo uso da análise e da reflexão (Alves, 2016).

Já Platão, no mito do cocheiro presente no diálogo *Fedro* (Platão, 2016), faz uma metáfora da mente como uma carroça puxada por dois cavalos, a cisão entre razão e emoção (Rodrigues, 2013). A ideia presente é a de que a mente agia em duas esferas separadas, cabendo ao cocheiro equilibrar os cavalos ao conduzir a carroça, pois um deles representaria as paixões, sendo impulsivo e governado pelo desejo, e o segundo cavalo seria a razão, a verdade e a luz. O cocheiro, que representaria o ser humano, é capaz de lidar com essas duas forças antagônicas que vivem em constante atrito (Lehrer, 2010; Rodrigues, 2013), e o objetivo da razão seria controlar as emoções e direcioná-las para uma vida de harmonia. Platão considera que o ser humano se torna escravo dos sentimentos, sendo governado pelos impulsos, agindo como tolo, quando permite que o cavalo representante da emoção siga seu rumo com liberdade (Lehrer, 2010; Rodrigues, 2013).

Lehrer (2010) aponta que essa concepção da natureza humana tem uma consequência prática, que seria a tentativa de “apagar” os sentimentos/emoções do processo decisório. Todavia, como o autor, Damásio (1996) defende, que esse argumento parte de um falso ideal e está fundamentado em um erro crucial, pois estudos conduzidos para a observação do cérebro concluíram que sem a emoção não há razão.

São os sentimentos que permitem ao ser humano assimilar as informações que não consegue apreender diretamente, aquelas que chamamos de intuitivas. É necessário buscar o equilíbrio do cocheiro de Platão, ajustando tanto as emoções quanto o pensamento racional para avaliar a situação. Assim, a construção da escolha de uma solução para um determinado problema envolve a análise das alternativas viáveis e a antecipação dos efeitos futuros, levando em consideração os sentimentos provocados pelas alternativas apresentadas e observando que as consequências ocorrem em um determinado momento e em um contexto específico, e que, caso haja alguma mudança no cenário, as consequências poderão ser diferentes e ter outro impacto nos resultados das alternativas apresentadas (Skagerlund *et al.*, 2021; Tversky; Kahneman, 1981).

Este último ponto mostra-se ainda mais válido quando observamos uma situação em que são arrolados múltiplos atores, tal como no caso a ser analisado ao longo deste *paper*. Em ambientes decisórios interagenciais, a tomada de decisão tende a apresentar características fluidas, sem parâmetros pré-estabelecidos, nos quais cada interação se processa de forma única (Hura *et al.*, 2000).

Essa singularidade faz com que o processo decisório possua uma complexidade ainda maior do que quando pensamos em uma decisão tomada por atores estanques e unilaterais.

A cooperação entre diferentes agências é um recurso cada vez mais utilizado na administração pública como uma maneira eficiente de diminuir gastos públicos, visto que muitos órgãos têm competências complementares e acabam, em muitos casos, disputando recursos (Raza, 2012). Assim, é necessário entender que cada agência tem uma especialidade, um ponto forte, que a torna mais capaz de realizar uma missão, sendo mais eficaz.

Sendo uma situação complexa, com a existência de vários atores com culturas e modos de atuação díspares, a atuação conjunta no modelo interagencial imputa desafios complexos, mas que tendem a ser minimizados pela ideia partilhada de busca por um benefício comum por meio da organização das atividades de acordo com as demandas e capacidades das agências envolvidas. Isso envolve um alto grau de variáveis que direta ou indiretamente influenciam o sucesso ou insucesso da situação de cooperação interagências. Partindo da sistematização teórico-conceitual, o objetivo deste estudo é apresentar as variáveis aplicadas à cooperação entre diferentes atores de modo a estabelecer o nexo entre a complexidade do cenário e sua influência sobre o processo decisório. De forma a sustentar o argumento aqui sustentado, iniciaremos o debate teórico apresentando as limitações da racionalidade no processo decisório. Em momento posterior, serão apresentadas as especificidades do ambiente interagências, bem como os elementos que dotam de maior complexidade esse cenário.

2 A TOMADA DE DECISÃO E A MULTIPLICIDADE DE ESCOLHAS

Alguns autores que pensam o processo decisório, como Bazerman (2004) e Simon (1972), dividem-no em fases de decisão, mas, independentemente do número delas - seis ou oito dependendo do autor -, parece haver um consenso de que o coração do processo decisório encontra-se no conjunto de atividades que geram os cursos de ação que levaram à decisão ótima, a saber: pesquisa de soluções já existentes; escolha dos critérios de decisão; avaliação das consequências das alternativas tendo como base os critérios selecionados anteriormente; e a escolha em si, ratificada e aceita. É preciso ter em mente que esse processo ocorre simultaneamente e decorre de um contínuo aprofundamento da análise das alternativas com o olhar mais voltado para a exclusão daquelas que são completamente inapropriadas do que para estabelecer os caminhos possíveis (Mintzberg; Raisinghani; Théorêt, 1976).

O processo de decisão é, dessa forma, estruturado tendo como base a ideia de que há, por detrás do comportamento do agente decisor, uma racionalidade que implica escolhas consistentes, objetivas e lógicas. Parte-se do princípio de que, ao definir claramente um problema, com metas específicas, independente de sua complexidade, chega-se a uma escolha sólida de uma alternativa que maximizará o alcance do objetivo proposto (Mintzberg; Raisinghani; Théorêt, 1976).

Todavia, tanto Herbert Simon (1987, 1997) quanto Dan Ariely (2008), Max Bazerman (2004) e Amos Tversky e Daniel Kahneman (1981) concordam que essa racionalidade, da maneira como é formulada, é uma falácia, pois pressupõe uma perfeição que não existe. Há um pensamento otimista que crê na capacidade inata do ser humano em lidar com informações e não leva em consideração a ponderação de Ariely (2008) de que somos menos racionais do que acreditamos.

Isso, por sua vez, não significa que esses comportamentos irracionais não possuam um sentido para quem os realiza, ao contrário, apresentam-se como sendo sistemáticos e previsíveis para o seu Simon (1987, 1997).

A proposta de Bazerman (2004), então, é pensar a racionalidade como um processo que leve ao resultado ótimo a partir da avaliação dos fatores e da capacidade de o indivíduo atribuir probabilidades aos resultados que podem ocorrer, e, dessa forma, diminuir as incertezas envolvidas no processo – chamado pelo referido autor de “preferências de risco” (Bazerman, 2004). Já o pensamento de Dean e Sharfman (1993) é de que essa racionalidade é caracterizada pela busca por informações que fornecem alternativas que, após serem analisadas, terão um impacto na decisão final.

Todavia, Simon (1972) e Ariely (2008) questionam a premissa de que o sujeito é capaz de analisar todo os dados sobre um assunto. Isso se torna ainda mais difícil em situações complexas em que vários fatores têm seu impacto na percepção da situação. Herbert Simon (1972) desenvolve a teoria da racionalidade limitada, que propõe que o ser humano possui limitações tanto para buscar e analisar dados quanto para compreender as intenções dos atores envolvidos no processo decisório e para prever todas as consequências possíveis. Simon (1972) inclui no processo o papel das incertezas na qualidade da decisão. As incertezas são aquelas informações que o sujeito deveria possuir, mas não tem conhecimento delas e interferem na possibilidade de prever a ocorrência de um evento futuro e suas consequências.

Além da impossibilidade de análise total das possíveis consequências, a qualidade e a quantidade de informações disponíveis são fatores que afetam a racionalidade do processo decisório. Herbert Simon (1997) ainda aponta como fator importante a compreensão do fator humano, pois as pessoas agregam à sua realidade institucional seus valores, personalidade e concepções de mundo.

Entre as características inerentes ao ser humano que afetam o processo decisório está a intuição. Simon (1987) a define como um processamento inconsciente das informações. Não se baseia em uma construção lógica ou em um processo consciente de aprendizado, sendo muitas vezes um reflexo do instante em que as emoções e a memória se conectam e produzem uma nova visão da realidade.

A intuição permite àquele que toma a decisão fazer interconexões mentais que, por sua vez, irão delimitar a busca, aceitação ou rejeição e análise dos dados. As conexões se produzem de modo inconsciente e não necessariamente lógico, produzindo uma visão global dos fatos. Por não precisar processar as informações de modo analítico, a escolha ocorre de modo mais rápido. Simon (1987), Kahneman (2003) e Barnard (1971) reconheceram o valor da intuição para o processo decisório, entendendo que ela não é algo sobrenatural, mas que durante a tomada de decisão onde a intuição tem um papel mais proeminente, ocorre uma extrapolação mental de uma experiência prévia, relevante e acumulada, ou de pedaços dessa experiência, ocorrendo um deslocamento desta para a situação presente.

Apesar de aparentar uma irracionalidade por contrariar a lógica conhecida e compartilhada sobre os fatos e por envolver um processo de realização de conexões inconscientes partindo de novas informações, a intuição apresenta uma característica holística e de interdependência. Cria-se o conhecimento pelas associações inconscientes ou pelo rearranjo mental dos dados coletados anteriormente, implicando a possibilidade de decisões melhores (Simon, 1987).

O que é relevante, todavia, é que todas as decisões refletem um pouco o sentimento das pessoas. A lógica racional tem um lugar importante, entretanto não se pode desligar o sistema emocional e intuitivo. Deve-se ressaltar, ainda, que cada indivíduo terá uma percepção diferente do processo de decisão. Chauí (1999) entende que a percepção é sempre uma experiência que possui significação sendo seu sentido particular conectado à história de vida do sujeito, fazendo parte de suas vivências e de seu mundo. Dessa forma, envolve toda a personalidade do indivíduo, seus desejos e paixões, tendo uma qualidade valorativa e afetiva. De acordo com Penna (1982), perceber é conhecer situações e objetos por meio dos sentidos, tendo como princípio básico que para ser percebido o objeto/situação deve estar próximo no tempo e no espaço, assim como o indivíduo precisa ter acesso direto ou imediato a esse objeto.

Tanto a percepção quanto a limitação da inteligência – aqui definida como características intelectuais do indivíduo, como habilidade de pensar, interpretar e compreender – e do processamento de informações por cada pessoa afetam a capacidade de o sujeito determinar qual é a solução ótima. Tversky e Kahneman (1981) entendem que um problema pode ser abordado de inúmeras maneiras e todas elas sofrem interferência de normas, características pessoais e hábitos do decisor, e tudo depende então da forma como a situação é vista e percebida pelo indivíduo. O que vai ocorrer, portanto, é a escolha da alternativa que é mais aceitável ou razoável; que, aparentemente, oferece maior utilidade; que demonstra um resultado apresentado como ganho, e não como perda, e que será aquela que melhor satisfará sua necessidade de desempenho, sacrificando a melhor solução (Bazerman, 2004; Dean; Sharfman, 1996; Tversky; Kahneman, 1974; Tversky; Kahneman, 1981).

Assim, a racionalidade nas escolhas é sempre uma intenção, mas é permeada pelos limites e restrições impostos pela capacidade de processar dados, acessar o conhecimento e a memória. E é isso que Simon (1997) entende como o motivo para que o processo decisório sempre ocorra em um ambiente de racionalidade limitada.

3 VARIÁVEIS PRESENTES NO AMBIENTE DE COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS E SEU IMPACTO NA CONSTRUÇÃO DE UMA AÇÃO DE SUCESSO

A literatura evidencia que fatores como cultura organizacional, confiança, liderança, rede de comunicação e recursos materiais, financeiros e de pessoal têm um peso significativo na construção de um relacionamento entre agências que seja verdadeiro e robusto. Essas variáveis complexas afetam sobremaneira a construção de uma relação benéfica entre as agências envolvidas no processo (Bardach, 1998, 2001; Beatrice, 1991; Hura *et al.*, 2000; Marcella, 2008).

Um dos principais desafios para a cooperação interagência é a necessidade de criar uma relação harmônica entre culturas organizacionais que têm procedimentos, modos de formação de pessoal, táticas, técnicas, políticas, material e forma de organização diferentes, ainda que muitas vezes complementares.

Outros pontos afetos à cultura que também interferem na edificação de uma relação mais complementar são a aversão à incerteza ou a preferência pelo risco (Ariely, 2008; Bazerman, 2004; Dobelli, 2013). Estes se tornam mais proeminentes à medida que os atores, que lidam com esses dois fatores de modo diverso, necessitam atuar conjuntamente, de modo que a possibilidade de

discordância e de expectativas sobre a direção a tomar tende a afetar a estratégia para lidar com a situação em questão.

A diferença entre doutrinas e conceitos relacionados ao emprego da força e modos de atuação também é apontada como uma importante variável que necessita ser trabalhada no intuito de diminuir os atritos e ruídos existentes. A ausência das doutrinas e normativas se encaixa no mesmo padrão. Deve-se ter em mente, todavia, que a atuação para minorar tais contrastes não é algo trivial.

No tocante à cooperação interagências, o dilema da integração de diferentes culturas organizacionais surge quando o foco se volta para a construção da confiança entre diferentes agências. Entende-se confiança a partir das ideias de interdependência e risco, ou seja, é necessário que haja o entendimento de que sem a ajuda do outro não será possível atingir as metas propostas, mesmo que haja um sentimento inicial de vulnerabilidade (Bradach; Eccles, 1989). Esse é um ponto chave, pois, sem a crença de que o membro da outra organização irá realizar as ações previamente planejadas e destinadas à sua agência de acordo com sua competência, a relação entre as agências está em risco.

O ponto de atenção passa a ser o quanto cada agência está disposta a confiar suas estratégias, seus sistemas e equipamentos. Caso haja algum impedimento ou limitação, o resultado são barreiras ao compartilhamento de informações, ponto fundamental para o sucesso de uma operação conjunta que teria como objetivo promover a segurança integrada.

Para que a confiança seja construída de uma forma sólida e recíproca, a liderança exerce um papel primordial, pois dá legitimidade aos participantes, sustentando a ideia de que os esforços de cada agência são interligados e que, por mais que se utilizem estratégias diferentes, o que se busca é um acordo comum. O lugar de cada agência na obtenção do objetivo comum tem que ser valorizado, observando a especificidade e a competência legal de cada organização sem negligenciar os objetivos próprios de cada agência (Bardach, 1998; Bouzo, 2017; Cerávolo, 2014).

Marcella (2008) sustenta que, quando as agências têm o mesmo poder de decisão e responsabilidade, elas tendem a trabalhar melhor, e isso se faz a partir da confiança produzida por uma boa liderança, que irá estimular, entre outras coisas, a criação de uma rede de comunicação baseada em compartilhamento de informações objetivo e confiável (Cerávolo, 2014).

O fato de não haver um órgão que centralize as operações interagências, ou mesmo normativas constituídas sobre procedimentos de operações que abarquem diversas agências, tem como resultado a ausência de uma forma padronizada de atuação tanto em situações de rotina quanto em situações de crise, afetando o comprometimento com o compartilhamento de informações de modo constante. Soma-se a isso o fato de que cada agência parece ter uma estrutura própria em cada região em que atua, fazendo com que cada cooperação seja criada do zero, sendo única. A ausência de procedimentos-padrão atrapalha o andamento do trabalho em cooperação interagências em decorrência da falta de uma memória que agilize o processo (Hura *et al.*, 2000).

Outro fator que aumenta a complexidade das relações em cooperação interagências é que na maioria das vezes os recursos financeiros, materiais e de pessoal são escassos e disputados pelas agências. Isso é agravado pelo fato de que, na maior parte do tempo, as agências estão envolvidas em outras atividades além da situação de cooperação que está em andamento, e, com isso, precisa racionalizar a melhor maneira de distribuir seus recursos (Beatrice, 1991).

Dessa forma, conclui-se que todas essas características da atuação em cooperação interagências afetam o modo como esta se desenvolve de uma maneira particular, pois o resultado irá depender de diferentes combinações das condições apresentadas. São relações que apresentam uma causalidade múltipla que, dependendo da maneira como interagem, poderão ter um efeito X ou Y. Além disso, possibilitam diversas maneiras de se chegar ao mesmo resultado, não havendo um único caminho. Tendo uma lógica própria, a cooperação apresenta-se como extremamente desafiadora, e sua complexidade é instigante para aqueles que se propõem a pensar sobre essa forma de atuação em segurança integrada, que já se mostrou ser um caminho sem volta.

4 AS SITUAÇÕES COMPLEXAS ENVOLVIDAS NA COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS E O PROCESSO DECISÓRIO

Em situações de decisões complexas, o papel das paixões ainda é mais importante, pois a percepção é alterada pelos estados emocionais do sujeito diante do fato. Quando a emoção está desajustada, o indivíduo coloca sua atenção, seu foco em um ponto específico que é, muitas vezes, transitório, desviando-se do seu objetivo primário. Entretanto, quando ela atua de uma maneira positiva, impulsiona o sujeito em direção ao seu objetivo, ao trabalhar como uma força que ajuda a restringir orientar o foco (Simon, 1997).

Ariely (2008, p. 81) entende que “as emoções podem embaçar o limite entre o certo e o errado” e que, apesar de acharmos que a experiência nos capacita a prever a forma como agiríamos, a emoção tem a capacidade de afetar o nosso modo de agir, independente de toda a prática e conhecimento prévio. Isso tem impacto na relação com o outro que ocorre durante o processo decisório em uma situação de cooperação interagências, pois, durante a ação, ocorrem momentos de forte tensão emocional, não sendo possível prever a reação ou o comportamento do indivíduo de outra agência nessas situações.

A complexidade também está no fato de que a realidade objetiva é afetada pelas condições impostas pelas normas sociais, isto é, os eventos são interpretados a partir do que se espera, e não pelo que realmente são. A esse modo de ver a realidade soma-se o fato de que o desejo do sujeito é que irá pôr em relevância as características que serão percebidas mais prontamente, influenciando, assim, seu processo decisório. Disso decorre que nem sempre o que é mais facilmente reconhecido é o mais relevante para uma melhor decisão, e isso tem um impacto na racionalidade do processo decisório (Kahneman, 2003). Pode-se observar esse ponto em uma situação de cooperação quando cada agência tem como foco enfrentar as questões que são expressivas e agregam mais valor às suas capacidades. Nem sempre a ação que se quer empreender é a melhor do ponto de vista do todo, entretanto, devido ao viés perceptivo, outros pontos que podem interferir no sucesso da ação, pois são afeitos a outras agências, não são vistos.

Simon (1997) ainda advogará que, como as consequências da ação estão no futuro, o ser humano apenas pode ter um entendimento superficial do que poderá acontecer, e a essa ideia ele atribui valores. Assim, a escolha é sempre o ponto de satisfação e nunca o ponto ótimo. Escolhe-se o melhor possível dentro das possibilidades daquele momento (Ariely, 2008).

Simon (1997) e Ariely (2008) ressaltam que as decisões são influenciadas pelas expectativas do indivíduo quanto ao resultado. A antecipação do que se espera receber como resultado

de uma ação gera uma sensação de prazer e de gratificação. Quanto mais vívida for essa lembrança para o sujeito, maior o impacto que terá em situações futuras. O mesmo também é verdadeiro para as lembranças de consequências negativas ou a possibilidade de perda, pois têm o efeito de minimizar a opção por uma decisão que envolva riscos. Quando a proposição das consequências dos resultados é feita de maneira positiva, isto é, o estilo de descrição dos resultados é afirmativo e propõe uma “certeza” ao invés de uma alta probabilidade de ocorrência de um fenômeno, há uma tendência à adoção de uma atitude mais propensa ao risco (Ariely, 2008; Dobelli, 2013; Kahneman, 2003, Kahneman e Tversky, 1972). Com relação à cooperação interagências, esse ponto deve ser considerado quando a agência fizer uma proposta, pois tenderá a ter mais sucesso de sua sugestão ser acatada se o enquadre da proposição for entendido como gerador de maiores benefícios do que perdas.

Nesse ponto, cabe pensar a complexidade da racionalidade da decisão quando o olhar se volta para o grupo, como no caso da cooperação interagência. O primeiro quesito é entender como a meta do indivíduo se relaciona com os objetivos do grupo (Simon, 1997). O sujeito deve entender que seu objetivo depende do curso de ação dos outros participantes, que são complementares. Assim, sua escolha já não é mais independente, ela precisa estar em consonância com os critérios e caminhos escolhidos pelo entorno. E nem sempre as alternativas apresentadas pelo grupo são aquelas que estão no foco do indivíduo ou estão completamente dissonantes da alternativa que melhor se adequaria ao que o sujeito deseja. Como a percepção do indivíduo é particular e enviesada, nem sempre ele será capaz de olhar o todo, e, dessa forma, sua escolha pode ser determinada por sua crença de como o outro agirá, e assim poderá não escolher aquilo que lhe satisfaz por tentar se ajustar ao que ele espera que o grupo decida. Dessa maneira, Simon (1997, p. 114) afirma que:

Since his own decision, to be rational, must be related to his expectations rather than his wishes, he must aim not at that alternative among all those possible for the group which he prefers, but at that alternative among all those possible for him which he prefers

A questão do grupo, então, se apresenta como um fato a mais na irracionalidade do processo de tomada de decisão no tocante à cooperação interagências quando se debate a melhor maneira de chegar a um mínimo denominador comum. Esperar que a outra agência aja de acordo com as próprias necessidades ou, melhor dizendo, como se gostaria que ela atuasse é um erro comum e que interfere no resultado esperado e nas expectativas de acordo. É uma utopia. O ideal é buscar o que cada agência considera relevante, pontos dos quais não abre mão, valores e objetivos comuns e que podem ser atingidos de forma conjunta. Isso irá permitir que cada agência saiba o seu lugar e o que é dela esperado podendo, assim, realizar sua função. A racionalidade aqui está em equalizar a noção de ótimo e quais alternativas são possíveis de atender a essa demanda conjunta.

Todavia, quando se fala de grupos, existe uma característica do processo decisório que afeta ainda mais esse processo, chamada por Bazerman (2004) de “maldição do conhecimento”, que nada mais é que a incapacidade do indivíduo em reconhecer que o conhecimento da outra pessoa sobre um assunto não é do mesmo tipo e nível que o dela, o que acaba criando mensagens ambíguas, pois parte-se do princípio de que o saber do outro é similar e por isso não precisa de maiores explicações.

Todavia, nem sempre a outra agência dispõe tanto das informações quanto do conhecimento para lidar com elas da forma que pressupõe, o que impede que a comunicação ocorra sem transtornos.

A questão da diferença de entendimento deve ser pensada englobando o quanto o indivíduo/grupo é favorecido por aquele modo de entender a situação que se apresenta. E como cada agência tende a ver os fatos dentro da sua própria perspectiva, sendo incapaz de olhar o mesmo “fato” sob um diferente ponto de vista, entender como o apego às próprias ideias, com a consequente dificuldade em descartá-las, é fundamental quando se busca negociar os compromissos conjuntos, para se chegar a um caminho comum.

Outro ponto, chamado por Dobelli (2013), Bazerman (2004) e Ariely (2008) de viés de confirmação, afeta a forma de entender a fala do outro e tem seus efeitos na tomada de decisão. A confirmação é uma tendência do sujeito em interpretar os novos fatos e a realidade a partir de um olhar que confirme a sua visão de mundo e sua tendência de pensamento. Perde-se a capacidade de fazer uma autocrítica porque as informações que contradizem o próprio curso de pensamento são renegadas e a interpretação das situações enfatiza aquelas situações que reforçam suas convicções e visões de mundo. Isso acontece, de acordo com Lehrer (2010), porque há uma distorção da percepção da realidade que vai realçar apenas os pontos que manifestam a expectativa que se possui sobre o assunto.

Outro fenômeno que desacredita a ideia de que o poder da mente para tomar decisões é ilimitado é o que Bazerman (2004), Ariely (2008) e Dobelli (2013) descrevem como ancoragem. Entende-se como ancoragem a tomada de decisão a partir dos fatos disponíveis no ambiente e que servem como uma referência a partir da qual as escolhas serão tomadas. Isso ocorre, segundo Lehrer (2010), porque o cérebro precisa de uma referência, de um padrão conhecido, que lhe permitirá eliminar a profusão de dados que, devido à sua estrutura biológica, é incapaz de analisar. A primeira ação/pensamento que se transforma em “âncora” se forma de modo arbitrário, sem controle pelo sujeito, e sua influência pode ser sentida nas decisões do sujeito/grupo por funcionar como um parâmetro por meio do qual avalia-se as opções disponíveis.

Com relação à cooperação interagências, o papel da ancoragem durante a negociação das ações tem importância ao fundamentar o modo como cada agência se colocará diante das colocações da outra instituição. O pensamento que atua como âncora é que será o fio condutor para novas ações e posturas quando, por exemplo, a agência parceira não tiver uma conduta confiável, fazendo com que as trocas de informação ocorram com mais filtros, impossibilitando uma real transferência dos dados, que seria importante para a melhor tomada de decisão sobre como proceder na missão.

Como apontado por Simon (1997), o sujeito tem suas concepções de mundo, as quais, ele soma à sua realidade institucional, criando, assim, vocabulários e normas de conduta próprios que interferem em sua maneira de realizar escolhas. Dessa forma, a ideia criada sobre seu interlocutor tem interferência sobre a maneira como o indivíduo se colocará ao participar de diálogos estratégicos. Esse ponto é afeto tanto à confiança institucional quanto ao papel da liderança.

5 CONCLUSÃO

O processo decisório em cooperação interagência implica a aceitação de que haja um acordo sobre o objetivo a ser atingido pelo grupo. Caso isso não ocorra, a racionalidade do

processo fica ainda mais delimitada, pois os agentes decisores não terão como chegar a um consenso sobre quais informações são necessárias para alcançar a meta. Sem esse acordo, fazer uma análise confiável que guiará as condutas dos agentes não é possível, assim como também não é possível apelar para valores morais para buscar o acordo. Filósofos como Descartes pensavam a moral como isenta de emoção, e, assim, fazer a coisa certa seria uma consequência do raciocínio lógico. Todavia, as decisões morais ou “fazer a coisa certa” demandam que haja empatia, isto é, considerar a posição das outras pessoas, e para isso necessita-se das emoções. Em uma situação de cooperação interagências, isso implica considerar o ponto de vista da outra agência, observando suas metas, o que só é possível com um fluxo de informações verdadeiro.

Deve-se salientar que entender que o processo de decisão não é totalmente lógico e racional não anula o fato de que há uma racionalidade nesse processo. As análises racionais são indispensáveis, pois a apreensão da realidade se faz a partir delas, e é a compreensão dos riscos e incertezas que possibilita a avaliação das opções disponíveis. Conjugando os recursos do lado intuitivo e do racional é o ponto nevrálgico do processo decisório, o que possibilita a convivência entre elementos opostos que, somados, oferecem uma visão diferenciada da realidade enfrentada.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. A. Uma análise crítica das relações entre cognição, paixões e ação na perspectiva cartesiana. **Revista Estudos Filosóficos**, São João del-Rei, n. 16, p. 55-74, 2016. Disponível em: <https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/Uma%20analise%20critica%20das%20relacoes%20entre%20cognicao.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.
- ARIELY, D. **Previsivelmente irracional**: como as situações do dia a dia influenciam as nossas decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- BARDACH, E. Developmental dynamics: Interagency collaboration as an emergent phenomenon. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 11, n. 2, p. 149-164, 2001. Disponível em: <https://sci-hub.se/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003497>. Acesso em: 25 set. 2021.
- BARNARD, C. I. **As funções do executivo**. São Paulo: Atlas, 1971.
- BAZERMAN, M. **O processo decisório**: para curso de Administração, Economia e MBAs. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BEATRICE, D. F. Inter-agency coordination: a practitioner's guide to a strategy for effective social policy. **Administration in Social Work**, London, v. 14, n. 4, p. 45-59, 1991. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1300/J147v14n04_04. Acesso em: 18 out. 2021.
- BARDACH, Eugene. **Getting Agencies to Work Together** – The practice and theory of managerial craftsmanship. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998.
- BRADACH, J. L.; ECCLES, R. G. Price, authority and trust: from ideal types to plural forms. **Annual Review of Sociology**, San Mateo, v.15, p. 97-118, 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2083220>. Acesso em: 18 out. 2021.
- BOUZO, R. M. **Sistema de monitoramento integrado de fronteiras e cooperação interagências**: os desafios do SISFRON na Amazônia. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Defesa e Gestão Estratégica Internacional) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/34192307/Sistema_de_Monitoramento_Integrado_de_Fronteiras_e_Coopera%C3%A7%C3%A3o_Interag%C3%Aancias_Os_Desafios_do_SISFRON_na_Amaz%C3%B4nia. Acesso em: 10 fev. 2022
- CARROLL, L. **Alice no País das Maravilhas**. São Paulo: FTD, 2010, 1. Ed.

CERÁVOLO, T. M. S. **A integração da atividade de inteligência nas operações interagências e conjuntas por meio da central de inteligência**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2014.

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. Rio de Janeiro: Ática, 1999.

DAMÁSIO, A. R. **O erro de Descartes: emoção, razão e cérebro humano**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DEAN, J. W.; SHARFMAN, M. P. Does decision process matter? A study of strategic decision-making effectiveness. **The Academy of Management Journal**, Valhalla, v. 39, n. 2, p. 368-396, 1996. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/256784>. Acesso em: 1º set. 2021.

DEAN, J. W.; SHARFMAN, M. P. Procedural rationality in the strategic decision-making process. **Journal of Management Studies**, [s. l.], v. 30, n. 4, p. 587-610, 1993. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-6486.1993.tb00317.x>. Acesso em: 1º set. 2021.

DOBELLI, R. **A arte de pensar claramente: como evitar as armadilhas do pensamento e tomar decisões de forma mais eficaz**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

ELSSBERG, Daniel. Risk, Ambiguity, and the Savage Axioms. **The Quarterly Journal of Economics** v. 75, n. 4, p. 643-669, 1961 Disponível em: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P2173.pdf> Acesso em: 10 jul. 2025.

ETNER, J.; JELEVA, M.; TALLON, J.-M. Decision theory under uncertainty. **Documents de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne**, Paris, n. 64, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46479241_Decision_theory_under_uncertainty Acesso em: 1º set. 2021.

FREUD, S. Além do princípio do prazer. *In: Além do princípio do prazer, Psicologia de grupo e outros trabalhos*. Rio de Janeiro: Imago, 1996. (Coleção Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud). v. 18. p. 13-145.

GHIRARDATO, P.; MARINACCI, M. **Ambiguity made precise: a comparative foundation**. California Institute of Technology. 2000. Disponível em: <https://authors.library.caltech.edu/records/31gk7-s6m06> Acesso em: 11 jul. 2025.

HURA, M. *et al.* **Interoperability: A continuing challenge in coalition air operations**. Santa Monica: RAND, 2000. Disponível em: https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1235.html. Acesso em: 10 fev. 2022.

KAHNEMAN, D. A perspective on judgment and choice: mapping bounded rationality. **American Psychologist**, Washington, D.C., v. 58, n. 9 p. 697-720, 2003. Disponível em: <https://sci-hub.se/10.1037/0003-066x.58.9.697>. Acesso em 13 set. 2021.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Subjective probability: a judgment of representativeness. **Cognitive Psychology**, Amsterdam, n. 3, p. 430-454, 1972. Disponível em: <https://pages.ucsd.edu/~mckenzie/Kahneman&Tversky1972CogPsych.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

LEHRER, J. **O momento decisivo**: o funcionamento da mente humana no instante da escolha. São Paulo: Best Business, 2010.

MARCELLA, G. (org.). **Affairs of State**: the interagency and national security. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2008.

MINTZBERG, H.; RAISINGHANI, D.; THÉORÊT, A. The structure of “unstructure” decision processes. **Administrative Science Quarterly**, Thousand Oaks, v. 21, n. 2, p. 246-275, 1976. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2392045>. Acesso em: 25 set. 2021.

PENNA, A. G. **Percepção e realidade**: introdução ao estudo da atividade perceptiva. Rio de Janeiro: Mercúrio Star Editora, 1982.

PLATÃO. Fedro. Tradução de José Calvante de Souza. 1ª ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

RAZA, S. Cooperação Interagências: Por que e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v.1, n.1, p.7-37, jan/abr. 2012.

RODRIGUES, L. **Dioniso e o cavalo negro**. Site Traço Freudiano Veredas Lacanianas Escola de Psicanálise – Oficina de Criação Literária Clarice Lispector. 29/05/2013. Disponível em: <https://www.traco-freudiano.org/blog/tag/mito-do-cocheiro/> Acesso em: 21 de set. 2021.

SCHMEIDLER, D. Subjective probability and expected utility without additivity. **Econometrica**, v. 57, n. 3, p. 571-587, maio, 1989. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/4898104_Subjective_Probability_and_Expected_Utility_without_Additivity Acesso em: 11 jul. 2025.

SIMON, H. A. **A capacidade de decisão e liderança**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1972.

SIMON, H. A. **Administrative Behavior**: a study of decision-making processes in administrative organizations. 4. ed. New York: The Free Press, 1997.

SIMON, H. A. Making management decisions: the role of intuition and emotion. **The Academy of Management Executive**, Pittsburgh, v. 1, n. 1, p. 57-64, 1987. Disponível em: http://iiif.library.cmu.edu/file/Simon_box00062_fld04727_bdl0001_doc0001/Simon_box00062_fld04727_bdl0001_doc0001.pdf. Acesso em: 13 out. 2021

SKAGERLUND et al, Decision-making competence and cognitive abilities: Which abilities matter? **Journal of Behavioral Decision Making** p. 1-18, 2021. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/bdm.2242>>. Acesso em: 10 set 2021.

TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. **American Association for the Advancement of Science**, Washington, D.C., v. 185, p. 1124-1131, 1974. Disponível em: <https://sci-hub.se/10.1017/cbo9780511809477.002>. Acesso em: 13 set. 2021.

TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. The framing of decisions and the psychology of choice. **American Association for the Advancement of Science**, Washington, D.C., v. 211, p. 453-458, 1981. Disponível em: <https://sites.stat.columbia.edu/gelman/surveys/course/TverskyKahneman1981.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021