

MARINHA DO BRASIL  
ESCOLA DE GUERRA NAVAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS MARÍTIMOS - PPGEM

RAFAEL PIRES FERREIRA

PLANEJAMENTO INTERAGÊNCIAS:  
uma proposta de processo para o gerenciamento de problemas sociais complexos

Rio de Janeiro  
2022

RAFAEL PIRES FERREIRA

PLANEJAMENTO INTERAGÊNCIAS:

uma proposta de processo para o gerenciamento de problemas sociais complexos

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos, Área de Concentração em Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Lauro

Rio de Janeiro

2022

F382p Ferreira, Rafael Pires

Planejamento interagências: uma proposta de processo para o gerenciamento de problemas sociais complexos / Rafael Pires Ferreira. - Rio de Janeiro, 2022.

128 f. : il.

Dissertação (Mestrado) - Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2022.

Orientador: Adriano Lauro

Bibliografia: f. 92-102

1. Compartilhamento de informações - Colaboração. 2. Interagências - Processo de planejamento. 3. Interagências - Rede colaborativa. I. Escola de Guerra Naval (Brasil). II. Título.

CDD 350

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária  
Cremilda Santos – CRB7/3200  
Biblioteca da Escola de Guerra Naval

RAFAEL PIRES FERREIRA

PLANEJAMENTO INTERAGÊNCIAS:

uma proposta de processo para o gerenciamento de problemas sociais complexos

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos, Área de Concentração em Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Aprovada em 26 de julho de 2022.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Adriano Lauro  
Doutor da Escola de Guerra Naval

---

Prof. Dr. Nival Nunes de Almeida  
Doutor da Escola de Guerra Naval

---

Profa. Dra. Cintiene Sandes Monfredo Mendes  
Doutora da Escola Superior de Defesa

## RESUMO

Este trabalho apresenta uma proposta de Processo de Planejamento Interagências, considerando os principais fatores que influenciam os trabalhos colaborativos em um ambiente interagências. A singularidade, o ineditismo e a complexidade dos atuais problemas sociais de gestão pública exigem altos níveis de colaboração e interações sociotécnicas, pois nenhuma agência tem as capacidades e os recursos necessários para gerencia-los, atuando isoladamente. Assim, a única maneira de conseguir soluções efetivas é combinar o conhecimento e a experiência de diferentes agências, afastando a tradicional abordagem linear de autossuficiência. As agências devem explorar construtivamente suas diferenças, buscando soluções inovadoras que vão além de sua própria visão limitada do que é possível, implementando-as em conjunto. Embora haja uma farta literatura sobre potenciais barreiras ou facilitadores da colaboração, existe ainda uma lacuna de pesquisa sobre “como” os colaboradores cumprem seus objetivos e alcançam o sucesso em um processo de planejamento e tomada de decisão interagências. Apesar da unidade de esforços entre as agências ser vista de forma evidente como um bem de elevado valor público, sua operacionalização ainda é pouco trabalhada, permanecendo assim, problemática. Logo, de modo a desenvolver, avaliar e aprimorar um modelo processual para o planejamento interagências, este estudo foi dividido em três etapas, dentro da metodologia da pesquisa-ação. Inicialmente foi realizada uma revisão da literatura para identificar os principais fatores associados aos trabalhos colaborativos interagências. Em seguida, os conhecimentos obtidos na revisão da literatura foram aplicados em um curso de planejamento, com a participação de diferentes agências federais e estaduais. E por fim, as mudanças e adaptações necessárias, fruto da avaliação e dos resultados obtidos no curso, foram implementadas ao modelo de Processo de Planejamento Interagências proposto. Sendo imperioso e inevitável tratar os problemas sociais complexos de forma holística, foi adotada uma abordagem sistêmica para o modelo proposto, com a utilização de um método denominado mapeamento de perspectiva sistêmica. Além disso, diante do dinamismo e complexidade de um ambiente interagências, foram aplicadas também algumas ferramentas do Processo Adaptativo Dinâmico. Como atualmente não há uma estrutura de planejamento consolidada para o trabalho interagências, acreditamos que o modelo proposto fornecerá aos profissionais uma compreensão mais clara dos importantes fatores sociais e organizacionais que contribuem para uma colaboração interagências bem-sucedida.

**Palavras-chave:** Colaboração; Compartilhamento de Informações; Interagências; Redes Colaborativas; Processo de Planejamento Interagências.

## ABSTRACT

This work presents a proposal for an Interagency Planning Process considering the main factors determining collaborative work in an interagency environment. The uniqueness and complexity of current social problems in Public Management require high levels of collaboration and sociotechnical integrations since no single agency working by itself has the necessary capacity and resources to manage such problems. Therefore, the only way to attaining effective solutions is to combine the knowledge and experience of different agencies, eschewing the traditional linear approach of self-sufficiency. Agencies must explore constructively their differences, seeking innovative solutions that reach beyond their individual limited viewpoints of what is possible, and jointly implement them. While there is a vast literature on facilitators or potential barriers to collaboration, there is still a research gap on “how” collaborators carry out their objectives and reach success regarding interagency process planning and decision making. Although reckoned as a high public value, agencies’ united efforts still lack in terms of operationalization, which remains problematic. Therefore, this study aims to develop, evaluate, and improve a procedural model for interagency planning. The study is divided in three stages according to Action Research methodology. First, we conducted a literary review to identify the main factors connected to interagency collaborative work. Next, we applied the knowledge obtained by the review in an interagency planning course that gathered federal and state agencies. Finally, the necessary changes and adaptations, derived from the course evaluation and results, were incorporated into the proposed Interagency Planning Process model. Given the need to treat complex social problems in a holistic manner, this study adopted a systemic approach to the proposed model, using a method called Systemic Perspective Mapping. Furthermore, due to the dynamism and complexity of the interagency environment, the study adopted some tools of Dynamic Adaptive Process. Since there is currently no consolidated planning structure for interagency work, we believe that the proposed model will provide professionals with a clearer view of the important social and organizational factors that contribute to a successful interagency collaboration.

**Keywords:** Collaboration; Information Sharing; Interagency; Collaborative Networks, Interagency Planning Process.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Os "9Cs" da colaboração .....	26
Figura 2 - Fatores que influenciam a colaboração interagências .....	28
Figura 3 - Desenho da Abordagem Operacional.....	80

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Etapa I: Comparação PPC e PPI.....	53
Tabela 2 - Etapa II: Comparação PPC e PPI.....	54
Tabela 3 - Etapa III: Comparação PPC e PPI .....	55
Tabela 4 - Fase 3 do PPC.....	60
Tabela 5 - Fase 3 do PPI (protótipo) .....	61
Tabela 6 - Processo de Planejamento Interagências (PPI).....	69
Tabela 7 - Matriz de Três Colunas .....	79



## LISTA DE ABREVIATURAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
APA	Análise Pós-Ação
EB	Exército Brasileiro
FAB	Força Aérea Brasileira
GSI-PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
PF	Polícia Federal
PRF	Polícia Rodoviária Federal
SIO	Sistema Interorganizacional
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
PPC	Processo de Planejamento Conjunto
PPI	Processo de Planejamento Interagências
PsbAAadv	Possibilidades dos Agentes Adversos
PsbIni	Possibilidades do Inimigo
LA	Linhas de Ação
CCOPI	Curso de Coordenação e Planejamento Interagências

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2. MÉTODO DE PESQUISA</b> .....	14
<b>3. REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	18
<b>3.1. COLABORAÇÃO INTERAGÊNCIAS</b> .....	19
<b>3.2. REDES COLABORATIVAS</b> .....	23
<b>3.3. AMBIENTE EXTERNO</b> .....	28
<b>3.4. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL</b> .....	30
<b>3.4.1. Comitês Interagências</b> .....	33
<b>3.4.2. Custo da Colaboração</b> .....	35
<b>3.5. CULTURA ORGANIZACIONAL</b> .....	37
<b>3.5.1. Lideranças</b> .....	40
<b>3.5.2. Percepção de Poder</b> .....	41
<b>3.6. FATORES TECNOLÓGICOS</b> .....	42
<b>3.7. FATORES SOCIAIS</b> .....	44
<b>3.7.1. Confiança, Consenso e Comunicação</b> .....	46
<b>3.7.2. Prestação de contas multirrelacional</b> .....	49
<b>4. APLICAÇÃO PRÁTICA E COLETA DOS RESULTADOS</b> .....	52
<b>4.1. AVALIAÇÃO DO AMBIENTE OPERACIONAL</b> .....	57
<b>4.2. POSSIBILIDADES DOS AGENTES ADVERSOS, LINHAS DE AÇÃO E CONFRONTO</b> .....	59
<b>4.3. QUESTÕES REGULATÓRIAS</b> .....	62
<b>4.4. ESTRUTURA DA REDE</b> .....	63
<b>4.4.1. Criação de uma célula para o compartilhamento de informações</b> .....	64
<b>4.5. SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO</b> .....	66
<b>5. PROCESSO DE PLANEJAMENTO INTERAGÊNCIAS</b> .....	68
<b>5.1. ETAPA I – FORMULAÇÃO DO PLANO</b> .....	70
<b>5.1.1. Fase 1 – Apresentação das Agências</b> .....	70
<b>5.1.2. Fase 2 – Avaliação da situação</b> .....	73
<b>5.1.2.1. Enquadramento e definição do problema</b> .....	73
<b>5.1.2.2. Estabelecimento de metas e objetivos compartilhados</b> .....	77
<b>5.1.3. Fase 3 – Análise do Ambiente Operacional e dos Sistemas Adversários e Não-Adversários</b> .....	78
<b>5.1.4. Fase 4 – Elaboração da Resposta (Linha de Ação)</b> .....	80
<b>5.1.5. Fase 5 – Estudo de Cenários</b> .....	82

<b>5.1.6. Fase 6 – Decisão e Divulgação de Planos e Ordens</b> .....	<b>84</b>
<b>5.2. ETAPA II – EXECUÇÃO E CONTROLE DO PLANO</b> .....	<b>85</b>
<b>6. CONCLUSÃO</b> .....	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>92</b>
<b>APÊNDICE A</b> .....	<b>103</b>
<b>APÊNDICE B</b> .....	<b>112</b>
<b>APÊNDICE C</b> .....	<b>127</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, a maioria dos desafios de gestão pública passou a exigir altos níveis de colaboração e interações sociais, envolvendo diversos atores estatais e não estatais. Problemas relacionados a desastres naturais, organizações criminosas, crimes transfronteiriços, ameaças cibernéticas, pandemia, degradação ambiental, entre outros, são difíceis, se não impossíveis, de serem gerenciados de maneira efetiva por uma única agência. Em políticas públicas, tais problemas são intitulados como “perversos”, pois não existe uma resposta simples, objetiva, definitiva, e de curto prazo para essas questões “quase intratáveis” (SYDELKO et al., 2021). Isso porque, envolvem agências com diferentes perspectivas, cada qual com sua maneira particular e individual de agir; porém, com responsabilidades sobrepostas e a necessidade do emprego conjunto de recursos para a eficiente execução de suas atividades. Assim, o sucesso em lidar com esses problemas multidimensionais e interconectados depende, em última análise, das agências encontrarem maneiras de superar a cultura padrão da “autonomia de atuação”, e de adotar a cultura da “unidade de esforços”. Isso porque, a incerteza e a complexidade dos desafios contemporâneos podem ser tão altas, que a única maneira de conseguir soluções efetivas e consistentes é combinar o conhecimento e a experiência de diferentes partes (MÄKIPÄÄ, 2006).

Apesar da colaboração interagências não ser um fenômeno novo na administração pública, alguns fatores atuais intensificaram a premência de programas dessa natureza. O crescimento e a natureza mutável das responsabilidades governamentais, associadas às pressões políticas e econômicas para redução dos gastos federais, formam o primeiro indutor para a ênfase renovada em atividades colaborativas. Outro fator importante foi o aumento na escala, complexidade e diversidade de programas transversais, que geram jurisdições sobrepostas e responsabilidades compartilhadas entre as agências. Além disso, há uma pressão social quanto à importância de estruturar uma resposta rápida do governo a situações de crise (KAISER, 2011). Dessa forma, espera-se que, cada vez mais, as agências agrupem recursos e trabalhem juntas na resolução de problemas perversos, enfatizando a prevalência da gestão interorganizacional.

O termo “problema perverso” foi usado pela primeira vez por Rittel e Webber (1973) em questões de política social, que devem ser entendidas como grandes sistemas abertos, interconectados em redes, de tal forma que as saídas de um se tornam entradas para outro. Nessa estrutura, torna-se menos aparente onde estão os centros dos problemas e, conseqüentemente,

mais difícil de identificar onde devemos intervir, mesmo que saibamos quais objetivos buscamos. E uma ação específica, voltada para resolver um determinado problema em um nó da rede, pode induzir problemas de maior gravidade em algum outro nó. Utilizando como exemplo a exclusão social, observamos que ela ocorre quando indivíduos sofrem de uma combinação de problemas interdependentes, tais como: desemprego, baixa qualificação, baixa renda, moradia precária, alta criminalidade, problemas de saúde, desagregação familiar, entre outros. E nesse contexto, a tentativa de reduzir a criminalidade por meio de uma política de encarceramento em massa, pode gerar prejuízos ainda maiores, com a agudeza da baixa renda e da desagregação familiar. Como consequência, haveria uma perpetuação, ou até, um agravamento do problema mais amplo, que é a exclusão social.

Nesse sentido, tentar resolver problemas perversos com abordagens tradicionais – usadas para problemas lineares –, pode levar a consequências negativas e não intencionais, por causa das interações com outras questões e decisões. Não se pode esperar que soluções técnicas simples resolvam problemas, aparentemente, incorrigíveis. As intervenções individuais em determinados segmentos do problema devem ser substituídas por abordagens sistêmicas e inovadoras, advindas do trabalho sinérgico de diferentes agências. Isso exige que os planejadores e tomadores de decisão sejam altamente adaptativos e mudem sua mentalidade de "resolver" para "gerenciar" tais problemas (RITTEL e WEBBER, 1973; SYDELKO et al., 2021).

E ao mesmo tempo que a natureza dinâmica dos problemas perversos exige um envolvimento multissetorial e sinérgico – com o planejamento participativo de múltiplos atores –, torna-se cada vez mais complexo operacionalizar esse planejamento. As diferenças entre culturas, perspectivas, interesses e metas podem criar grandes obstáculos para esse empreendimento. Dessa forma, os gestores públicos têm procurado desenvolver a governança colaborativa em ambientes interagências de modo a mitigar, e se possível, eliminar tais barreiras. Os métodos empregados para alcançar esse resultado podem incluir o compartilhamento de informações, o desenvolvimento conjunto de planos e estratégias para melhor alinhar as metas e atividades, e o trabalho integrado para desenvolver e entregar soluções de maior valor público à sociedade (SCOTT e BOYD, 2020).

Portanto, este trabalho busca uma compreensão mais profunda da dinâmica prática dos desafios encontrados em operações interagências, argumentando que as agências devem, cada

vez mais, alcançar o que Vangen e Huxham (2005) chamam de “vantagem colaborativa”<sup>1</sup>. Isso já que, nenhuma delas possui, individualmente, a chave para resolver problemas sociais complexos. Trabalhar além das fronteiras da agência tornou-se uma parte central do arranjo contemporâneo para a prestação de serviços públicos. Embora haja uma rica literatura sobre as barreiras e facilitadores da colaboração interagências, há pouca pesquisa empírica sobre os processos de planejamento e estruturas de tomada de decisão dentro de uma gestão interorganizacional. Não há muitos exemplos de criação e implementação de programas interagências que permitam explorar o “como fazer” para mitigar as barreiras, e ao mesmo tempo, explorar os catalisadores em processos colaborativos. E também há uma lacuna doutrinária quanto ao planejamento de operações interagências, uma vez que o único manual do Ministério da Defesa que trata sobre esse assunto – MD33-M-12 Operações Interagências (2017) – tem pouca aplicabilidade para as políticas públicas internas, sendo mais voltado para o trabalho interagências em operações de paz das Organizações das Nações Unidas.

Nesse sentido, o objetivo de pesquisa deste trabalho é apresentar uma proposta de modelo processual para o planejamento interagências, baseado em uma abordagem sistêmica. Para tal, exploramos o desenvolvimento, a implementação e o aprimoramento desse processo, dividindo a nossa pesquisa em três etapas. Inicialmente foi realizada uma revisão da literatura para identificar e analisar os principais fatores associados a programas colaborativos interagências. Em seguida, aplicamos os conhecimentos obtidos em um curso de planejamento, com a participação de diferentes agências federais e estaduais. E também aplicamos um questionário aos participantes, de modo a aprofundar as observações sobre fatores que não puderam ser testados e analisados na aplicação prática do curso. Por fim, realizamos as mudanças necessárias no processo, fruto da avaliação e dos resultados da etapa anterior. Como atualmente não há uma estrutura de planejamento consolidada para operações interagências, acreditamos que o modelo proposto fornecerá aos profissionais uma compreensão mais clara dos importantes fatores sociais e organizacionais que contribuem para uma colaboração interagências bem-sucedida.

De modo a atingir o objetivo acima, norteamos nosso trabalho nas seguintes perguntas de pesquisa: (1) “Como criar um entendimento comum de um problema perverso entre várias agências, mitigando algumas barreiras e explorando determinados facilitadores em um trabalho colaborativo?”; e (2) “Quais ferramentas processuais devem ser adotadas no planejamento

---

<sup>1</sup> Segundo os autores, a vantagem colaborativa tem seis bases fundamentais: (1) complementariedade de recursos; (2) responsabilidades compartilhadas; (3) aumento da produtividade (eficiência); (4) fiscalização recíproca (transparência); (5) aprendizado mútuo; e (6) imperativo moral de entregar valor público à sociedade.

interagências, atendendo à natureza dinâmica e adaptativa dos problemas sociais complexos?”. E com base nessas perguntas, trabalhamos com as seguintes hipóteses: (1) que o mapeamento de perspectiva sistêmica, juntamente com a crítica de limites, são métodos que, não apenas, permitem a obtenção de um entendimento comum de um problema complexo de gestão pública, como também, ajudam a mitigar a tensão associada à participação de uma agência em um trabalho colaborativo interagências; e (2) que o planejamento adaptativo dinâmico é uma abordagem processual para condições de incerteza, o que atende as características de adaptabilidade e flexibilidade exigidas em um ambiente interagências.

O motivo de trabalharmos com duas questões de pesquisa é que temos duas preocupações distintas que merecem igual atenção na aplicação da abordagem sistêmica ao processo. A primeira é a questão da responsabilidade cruzada, onde por um lado, as agências defendem fielmente a perspectiva e os interesses próprios, mas por outro, são desafiadas a engajarem em soluções integradas e inovadoras para o esforço colaborativo. E a segunda questão é o fato de os problemas sociais complexos não serem passíveis de previsão detalhada, o que exige dos planejadores e tomadores de decisão versatilidade na implementação de suas intervenções.

Este trabalho foi dividido em seis capítulos, incluindo essa Introdução. No capítulo dois, discorreremos sobre o método de pesquisa utilizado para atingir o objetivo deste trabalho, que foi a pesquisa-ação. No terceiro capítulo, apresentamos a revisão da literatura desenvolvida na fase exploratória da pesquisa. Em seguida, no capítulo quatro, demonstramos como foi a aplicação prática dos conhecimentos adquiridos na revisão da literatura, e os resultados analíticos coletados dessa prática. No capítulo cinco, fruto dos resultados coletados, delineamos um modelo de processo de planejamento interagências. E por fim, uma conclusão, com as observações mais relevantes sobre o nosso estudo.

## 2. MÉTODO DE PESQUISA

Para identificar e analisar os desafios de um trabalho colaborativo interagências e, a partir dessa análise, prototipar um modelo de processo de planejamento específico para essa atividade, utilizamos a metodologia da pesquisa-ação de Thiollent (2011). Esse método se aplica a projetos nos quais os profissionais buscam efetuar transformações em suas próprias práticas. Ele se baseia na avaliação e no aprimoramento de determinada prática, sobre a qual é realizado um ciclo sistemático de “observação, reflexão e mudança”. E todo esse ciclo é regido pelos conhecimentos obtidos na pesquisa científica realizada previamente, o que confere mais credibilidade às mudanças sugeridas para a prática. Assim, ela envolve ações tanto no campo da pesquisa, quanto no campo da prática, possuindo características de ambas (TRIPP, 2005). E tais características foram, claramente, observadas ao longo de dois anos de pesquisa, estruturação e implementação do processo, o que confere efetividade a metodologia escolhida.

Segundo Thiollent (2011), a pesquisa-ação incita uma ampla e explícita interação entre os pesquisadores e os praticantes envolvidos na situação investigada. A partir dessa interação são identificados os problemas a serem pesquisados, e o conjunto de ações concretas que serão “testadas” como possível solução na prática. E durante todo esse processo deve haver o acompanhamento e a avaliação dos comportamentos, das decisões, das ações planejadas, e de todas as atividades intencionais realizadas pelos praticantes. Ao final, a pesquisa-ação pretende aumentar o conhecimento não apenas dos pesquisadores, como também compartilhá-lo com as pessoas e grupos envolvidos na prática.

Como o planejamento de uma pesquisa-ação é muito flexível, não havendo uma obrigatoriedade sequencial de fases, estruturamos e desenvolvemos o nosso método em três etapas, sendo a primeira a fase exploratória, seguida pela aplicação e avaliação da prática, e por fim, a divulgação dos resultados.

Na fase exploratória, elaboramos a revisão da literatura, que permitiu delimitar e contextualizar as questões de pesquisa, por evidenciar aquilo que carece de estudos mais aprofundados sobre o trabalho colaborativo interagências. Além disso, as informações e conhecimentos obtidos a partir dela permitiram a concepção do nosso referencial teórico. Assim, na pesquisa-ação, a revisão da literatura atuou de forma subserviente à prática adotada, o que estimulou as mudanças e as adaptações no processo. Isso é uma característica relevante da pesquisa-ação, de ser pró-ativa às melhorias e aos incrementos inseridos e ajustados à prática. Cabe ressaltar, que a revisão da literatura também nos permitiu criar uma sugestão de



glossário para termos empregados em um ambiente interagência (APÊNDICE A – Glossário de termos empregados em ambientes interagências).

Terminada a fase exploratória, e já tendo elaborada a problemática na qual tratamos as questões da pesquisa e suas correspondentes hipóteses, iniciamos a segunda fase da pesquisa-ação definindo as diretrizes de ação para a prática. Logo, de modo a investigar como os representantes das agências lidam com os desafios da colaboração no planejamento de uma operação interagências, criamos uma estrutura processual com base no Processo de Planejamento Conjunto (PPC) das Forças Armadas brasileiras<sup>2</sup>. Ao confrontar o PPC com os estudos e conhecimentos precedentes da revisão da literatura, identificamos as principais diferenças, e realizamos as adaptações necessárias para a elaboração de um protótipo de Processo de Planejamento Interagências (PPI).

Como a pesquisa-ação tem como um dos princípios a metodologia do “aprender fazendo” – para este estudo –, decidimos aplicar o protótipo de PPI no 1º Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI), realizado na Escola Superior de Defesa, em Brasília. O CCOPI contou com a participação de quinze diferentes departamentos, instituições, órgãos, e agências do governo brasileiro: Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); Departamento Penitenciário Nacional; Exército Brasileiro (EB); Força Aérea Brasileira (FAB); Força Nacional; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR); Marinha do Brasil (MB); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Defesa (MD); Ministério da Justiça; Polícia Federal do Brasil (PF); Polícia Militar do Mato Grosso; Polícia Militar do Mato Grosso do Sul; Polícia Rodoviária Federal (PRF); e Receita Federal do Brasil. O curso nos permitiu ver e interagir com os desafios que os representantes das agências enfrentam na elaboração de um plano a ser aplicado no gerenciamento de um problema perverso, bem como identificar suas causas subjacentes. Além disso, nos permitiu testar ideias sobre o que poderia ser implementado dentro de um processo de planejamento interagências que mitigaria os fatores inibidores ou potencializaria os catalizadores da colaboração. E o feedback imediato dos colaboradores permitiu aprimorar o nosso entendimento, e realizar ajustes no processo, o que um simples estudo de caso tradicional não

---

<sup>2</sup> Planejamento elaborado por um Estado-Maior Conjunto (EMCj), com representantes de pelo menos duas das três Forças Singulares Componentes (Marinha, Exército e Força Aérea), para emprego do poder militar em situações com variados graus de complexidade, devendo ser tomadas medidas relativas à movimentação, apoio, proteção, coordenação e controle das forças. O produto final do PPC será um Plano Operacional, onde o Comandante estabelecerá objetivos, organizará os meios que lhe foram adjudicados, atribuirá tarefas aos comandos subordinados e estabelecerá diretrizes para o planejamento e execução de operações (de caráter naval, terrestre e aéreo), coordenadas no tempo e no espaço, de tal forma que permitam alcançar o estado final desejado operacional estabelecido pelo nível estratégico / político (BRASIL, 2020b).

teria alcançado. Isso ressalta a característica participativa da pesquisa-ação, incluindo na mesma aplicação, praticantes e pesquisadores, que atuaram de forma colaborativa em prol de melhores resultados para a prática. E diferentemente de uma pesquisa científica experimental tradicional – que normalmente segue os cânones de variáveis controladas –, a pesquisa-ação nos permitiu adotar uma postura mais intervencionista e deliberativa, fazendo julgamentos especializados sobre melhorias no processo que tornaria a prática mais eficaz (THIOLLENT, 2011; TRIPP, 2005).

Uma limitação encontrada nessa fase, é que não foi possível aplicar na prática do PPI todos os fatores influenciadores da colaboração, identificados na revisão da literatura (fase exploratória). Dessa forma, de modo a apresentar resultados mais completos e enriquecer o modelo proposto de PPI, completamos a nossa pesquisa com um questionário, no qual foi possível obter significativas opiniões dos participantes sobre esses fatores que não puderam ser avaliados na prática (APÊNDICE B – Questionário sobre os fatores que impactam os trabalhos colaborativos interagências).

Por fim, na terceira e última fase de divulgação dos resultados – como produto do primeiro ciclo de “observação, reflexão e mudança” –, decidimos implementar duas modificações ao processo de planejamento, que tornariam mais efetiva a colaboração interagências. A primeira modificação foi a adoção de uma abordagem sistêmica que apoie o pensamento crítico (BOYD, 2007), associando o mapeamento de perspectiva sistêmica com a crítica de limites (SYDELKO et al., 2021). E a segunda modificação, foi a emprego de determinadas ferramentas de Planejamento Adaptativo Dinâmico (PAD) (MARCHAU et al., 2019), em virtude do dinamismo das situações sobre as quais se estruturam os problemas sociais complexos.

A crítica de limites relacionada ao mapeamento de perspectiva sistêmica tem como embrião a heurística dos sistemas críticos de Werner Ulrich (1983), sendo uma estrutura filosófica para apoiar a prática reflexiva. O propósito é cultivar uma consciência mais holística das situações, tornando explícitos os limites que circunscrevem nossa compreensão (ULRICH e REYNOLDS, 2020). Assim, permite considerar as opiniões e preocupações das diferentes partes, compreender mutuamente as múltiplas perspectivas, e lidar de maneira mais construtiva com essas diferenças. Sua aplicabilidade enquadrou-se acertadamente nas fases iniciais do PPI, permitindo que as diferentes agências, com perspectivas distintas, tivessem um entendimento comum do problema, e assim, chegassem de forma conjunta, a objetivos compartilhados.

Já o PAD é um processo que se diferencia do PPC por ser, como o próprio nome sugere, mais dinâmico, tornando-o ideal para um sistema adaptativo complexo<sup>3</sup>. Ele contrasta com os processos utilizados em abordagens tradicionais e lineares, exigindo dos gestores um comportamento mais inovador, dinâmico, adaptativo e sinérgico. Isso porque, a linearidade é incompatível com a imprevisibilidade, e essa aleatoriedade incita um certo grau de improvisação dos planejadores e decisores (IKEANYIBE, 2020). Isso quer dizer que problemas sociais complexos são difíceis de prever, e que o sucesso das respostas dependerá da flexibilidade no controle das ações correntes, e da capacidade de adaptação para as ações futuras planejadas.

E de modo a salvaguardar a validade de todo o processo analítico desenvolvido dentro da pesquisa-ação e limitar o nosso viés no direcionamento de resultados, fomos acompanhados por dois observadores acadêmicos independentes. Além de apoiarem em questões técnicas, auxiliando no alinhamento entre o saber formal e o informal, eles analisaram questões comportamentais importantes para a avaliação dos fatores sociais da pesquisa.

---

<sup>3</sup> Sistemas adaptativos complexos (SAC) são sistemas que envolvem muitos componentes que se adaptam e aprendem à medida que interagem, estando no centro de importantes problemas contemporâneos. O SAC apresenta quatro características principais: (1) Paralelismo - consistem em um grande número de agentes que interagem enviando e recebendo sinais simultaneamente; (2) Ação condicional - as ações dos agentes geralmente dependem dos sinais que recebem. Ou seja, os agentes possuem uma estrutura “se/então”; (3) Modularidade - em um agente, grupos de regras geralmente se combinam para atuar como “sub-rotinas”. Essas “sub-rotinas” atuam como blocos de construção que podem ser combinados para lidar com uma ampla variedade de novas situações; e (4) Adaptação e evolução - os agentes mudam com o tempo. Essas mudanças são geralmente adaptações que melhoram o desempenho, em vez de variações aleatórias (HOLLAND, 2006).

### 3. REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura constitui o nosso quadro de referência teórica para entender e analisar a colaboração interagências. Para tanto, foi estabelecido um banco de referências com cerca de 143 publicações, cobrindo uma porção razoável dos livros, artigos e trabalhos acadêmicos que tratam tanto de programas interagências, como de esforços colaborativos em prol da gestão pública.

Embora não haja, nas publicações analisadas, uma definição precisa e consistente acordada sobre o termo “trabalho interagências”, em sentido amplo, ele significa qualquer design de processo de trabalho que cruza as fronteiras organizacionais de uma agência, suscitando a participação de outras (MÄKIPÄÄ, 2006). Entretanto, entendemos que essa definição é muito abrangente, e decidimos especificar melhor tal conceito, com base no conhecimento do próprio autor, após realizada esta revisão. Assim, definimos que o trabalho interagências ocorre quando pessoas de diferentes agências produzem algo de valor público por meio de um esforço unificado, com a aplicação de recursos conjuntos, tomada de decisão participativa, e responsabilidade compartilhada pelos resultados finais. Essa definição engloba seis características importantes do trabalho interagências que serão melhor detalhadas ao longo deste capítulo, são elas: (1) envolve a participação de mais de uma agência; (2) tem como propósito principal entregar à sociedade produtos e serviços de relevante valor público; (3) as metas e objetivos devem ser comuns aos participantes; (4) há uma complementariedade de recursos, ou seja, uma agência depende de recursos de outra(s); (5) há um equilíbrio de poder na tomada de decisão, que se traduz no consenso; e (6) todos são igualmente responsáveis pelo resultado, seja o sucesso ou o fracasso. Cabe ressaltar que, para o termo “agência”, adotamos a definição prevista no Manual de Operações Interagências do Ministério da Defesa (MD33-M-12), sendo “qualquer organização, instituição ou entidade, fundamentada em instrumentos legais e/ou normativos, que tem competências específicas, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, pública ou privada, nacional ou internacional” (BRASIL, 2017, p.14).

Do mesmo modo, também encontramos dificuldades de se estabelecer um entendimento uniforme sobre o termo “colaboração interagências” (BARDACH, 2001; CROSS et al., 2009; JOHNSON et al., 2003; WARMINGTON et al., 2004), pois as diferentes terminologias encontradas na literatura – “redes colaborativas” (AGRANOFF, 2006; CAMARINHAMATOS e AFSARMANESH, 2006), “governança colaborativa” (ANSEL e GASH, 2007; HUXHAM et al., 2000), “atividades multiagências” (ATKINSON et al., 2002; BHAROSA et

al., 2010; SLOPER, 2004), “redes interorganizacionais” (PROVAN et al., 2007; NEWELL e SWAN, 2000) ou “colaboração interorganizacional” (GRAY, 1985; KOZUCH e SIENKIEWICZ-MALYJUREK, 2016; KRAMER et al., 2019) –, ora são empregadas de maneira intercambiável pelos autores, ora são apresentadas com algumas diferenças conceituais.

Diante da inconformidade no emprego desses termos, decidimos apresentar no APÊNDICE A (Glossário de termos empregados em ambientes interagências) as definições de cada termo supracitado, exceto de “colaboração interagências” e “redes colaborativas” que, por terem sido escolhidos na aplicação deste trabalho, dissertaremos minuciosamente sobre seus conceitos no início da nossa revisão da literatura. Em seguida, de modo a sintetizar as diferentes divisões e classificações encontradas na literatura quanto ao enquadramento dos fatores inibidores e impulsionadores da colaboração interagências, criamos uma estrutura própria composta por cinco dimensões dos esforços colaborativos: ambiente externo, estrutura organizacional, fatores tecnológicos, cultura organizacional, e fatores sociais. Tal construção, de autoria própria, visa organizar todas as variáveis que influenciam o trabalho colaborativo interagências, apesar de não haver uma clara separação entre essas dimensões (existindo áreas de interseção entre elas). Assim, embora determinados fatores possam permear mais de uma das dimensões apresentadas acima, para efeitos didáticos, eles serão apresentados dentro da dimensão sobre a qual geram maior impacto.

### 3.1. COLABORAÇÃO INTERAGÊNCIAS

Agranoff e McGuire (2003) definem “colaboração” como sendo o processo de operar em arranjos multiorganizacionais para resolver problemas que não podem ser resolvidos, ou facilmente resolvidos, por organizações individualmente. Na mesma esteira, Gray (1989) apresenta uma visão integrativa da colaboração, como um processo de longo prazo, por meio do qual as partes que veem diferentes aspectos de um problema, podem explorar construtivamente suas diferenças. Dessa forma, buscam soluções que vão além de sua própria visão limitada do que é possível, implementando-as em conjunto. Portanto, as organizações compartilham recursos e informações, a fim de coordenar atividades e buscar estratégias mutuamente consistentes (MITCHELL et al., 2015; O’LEARY et al., 2012; SIMON, 1997; THOMAS, 1997).

Além das diferentes definições quanto ao próprio termo “colaboração”, ainda há uma imprecisão na sua correlação com outros conceitos da literatura de interagências, tais como

“coordenação” e “cooperação”. De modo geral, verificamos na bibliografia três diferentes correntes de entendimento, embora não seja possível distingui-las de maneira clara, precisa e consistente.

A primeira corrente defende a ideia de que tais termos são diferentes estágios do funcionamento prático das atividades interorganizacionais, uma vez que a distinção entre eles é vista mais como um *continuum*, do que uma nítida ramificação. Para essa corrente, quando comparada à coordenação e à cooperação, a colaboração envolve maior profundidade de interação, integração, comprometimento e complexidade. Ademais, a colaboração envolve integração por um período mais longo, sendo a coordenação e a cooperação estágios iniciais de desenvolvimento (GRAY, 1989; SCOTT e BOYD, 2020; THOMSON e PERRY, 2006).

A segunda corrente entende que a colaboração é apenas um tipo ou categoria de prática interagências entre outras (CASTAÑER e OLIVEIRA, 2020; GAJDA, 2004). Kaiser (2011), por exemplo, identifica seis tipos de arranjos, que diferem em estrutura, organização, propósito, tamanho, escopo e duração de vida. São eles: (1) colaboração: participação voluntária e igualitária entre os membros; (2) coordenação: uma agência lidera o projeto entre outras agências; (3) fusão: um acordo que funde ou transfere, total ou parcialmente, diferentes agências de forma definitiva para outra organização; (4) integração: um acordo que reúne partes relevantes de agências em uma base ad hoc de longo prazo ou temporária, para realizar uma operação, projeto, programa ou política particular; (5) redes: um arranjo que envolve os diferentes níveis de governo, federal, estadual, municipal ou, em alguns casos, países estrangeiros; e (6) parcerias: um arranjo que inclui parcerias público-privadas. Segundo Kaiser, esses diferentes tipos podem se sobrepor uns aos outros, coexistindo simultaneamente.

Tal possibilidade de sobreposição de arranjos encontra uma área de interseção com a terceira corrente, pois essa entende que a cooperação e a coordenação são facetas distintas e complementares da colaboração. Assim, Gulati et al. (2012) definem cooperação interorganizacional como a implementação conjunta de metas acordadas, dentro de um entendimento compartilhado sobre os recursos, contribuições e recompensas associadas a cada participante. Já a coordenação está vinculada ao alinhamento ou ajuste deliberado e ordenado das ações dos parceiros para alcançar objetivos determinados em conjunto. E para os autores, ambas devem ser aplicadas sistematicamente em conjunto para a obtenção de comportamentos e resultados eficazes em um esforço colaborativo.

Independente das distinções apresentadas, a colaboração, a coordenação e a cooperação estarão, comumente, no centro das atividades interagências (CASTAÑER e OLIVEIRA, 2020).

Voltando novamente o foco para a colaboração, um senso comum entre os autores sobre trabalhos colaborativos, é que ela pressupõe os seguintes elementos-chaves: (1) objetivos semelhantes, compatíveis ou congruentes; e (2) reflete paridade, senão igualdade entre os participantes (HORNBY e ATKINS, 2000; KAISER, 2011; MITCHELL et al., 2015). Além disso, a colaboração é um processo de interações mutuamente benéficas, no qual os atores criam, em conjunto, regras e estruturas compartilhadas, que regem suas formas de agir e decidir sobre os temas que os aproximam. Tal mutualidade tem suas raízes na interdependência. Agências que colaboram devem experimentar interdependências, baseadas em interesses complementares ou compartilhados. A “complementaridade” ocorre quando uma parte possui recursos exclusivos (habilidades, experiência ou meios) de que outra parte precisa, ou dos quais poderia se beneficiar; e vice-versa (THOMSON e PERRY, 2006).

Nessa mesma direção, Slater (2004) descreve que a natureza essencial da colaboração está fundamentada não apenas em dois, mas em três componentes-chaves: (1) objetivos comuns, trabalho conjunto e interdependência – a aceitação de objetivos compartilhados contribui para um sentimento de união entre os indivíduos, resultando em um compromisso mútuo; (2) paridade ou igualdade no relacionamento – todos os participantes devem acreditar que têm uma contribuição significativa, independente de seu status; e (3) forma gratuita e voluntária – os participantes devem ter a compreensão de que trabalhar juntos é produtivo. Dessa forma, a colaboração implica comunicação e processos deliberativos multilaterais, principalmente aqueles voltados à tomada de decisões.

Comfort (2007) e Castañer e Oliveira (2020) também ressaltam a ideia de que a colaboração pressupõe que os atores participantes alinhem suas atividades voluntariamente. Se isso não ocorrer, os líderes gestores ficam restritos a duas opções nocivas. Ou eles coagem os atores recalcitrantes a mudarem seu desempenho – ponto em que o processo não pode mais ser chamado de colaboração –, ou ignoram o fato de que alguns atores não estão participando totalmente e essencialmente do processo, tornando-se apenas “caronas” na energia e nas capacidades de outros membros do grupo. Essas discrepâncias geram descontentamento em qualquer grupo e levam, mais cedo ou mais tarde, à frustração e ao desempenho ineficaz.

E de forma mais ampla e completa, Thomson e Perry (2006) estabelecem cinco dimensões-chave da colaboração: (1) Dimensão da Governança – metas e responsabilidades compartilhadas, equilíbrio de poder, tomada de decisão participativa, e compartilhamento de informações e conhecimentos; (2) Dimensão da Administração – estrutura administrativa que vá da governança à ação, responsabilidades e limites claramente definidos, e boa comunicação; (3) Dimensão da Autonomia – reconciliar interesses individuais e coletivos; (4) Dimensão da

Mutualidade – benefícios mútuos, interdependência, complementariedade de capacidades e recursos; (5) Dimensão da Confiança e Reciprocidade – tratamento justo, boa fé, e honestidade.

Em relação aos benefícios da colaboração interagências, Dawes (1996) enfatiza que trabalhos dessa natureza oferecem suporte a um processo de planejamento mais integrado; auxiliam no desenvolvimento e na implementação de políticas e programas de gestão pública mais efetivos; estimulam a troca de informações mais precisas e oportunas para a tomada de decisão; otimizam a alocação de recursos cada vez mais escassos; e facilitam a construção de relacionamentos entre agências e profissionais.

De maneira individualizada, as agências engajadas em esforços colaborativos podem encontrar benefícios voltados para ela mesma, como por exemplo, aumentar suas próprias capacidades, melhorar seus próprios produtos e serviços, reduzir custos, e aprender sobre diferentes práticas operacionais (KAISER, 2011). Ou seja, as informações disponibilizadas por uma agência podem ajudar a resolver um problema específico existente em outra. Nessas interações, os participantes tomam conhecimento das “melhores práticas” no gerenciamento e na condução das atividades e operações de cada agência, podendo identificar inadequações em suas próprias políticas, bem como a forma de superá-las.

De modo a atingir tais benefícios, Johnson et al. (2003) apresentam os sete fatores mais importantes para uma colaboração interagências bem-sucedida: (1) compromisso, (2) comunicação, (3) forte liderança dos principais tomadores de decisão, (4) compreensão da cultura colaborativa, (5) engajar-se em um planejamento prévio sério, (6) fornecer recursos adequados para a colaboração e (7) minimizar os problemas de jurisdição (responsabilidades sobrepostas). Nesse seguimento, Bardach (1998, 2001) cria o conceito de Capacidade Colaborativa Interagências (CCI) como um conjunto estruturado de habilidades gerenciais que são potencialmente relevantes para a construção eficaz de uma cultura de colaboração entre agências. Ele identifica dez capacidades que estarão, de alguma forma, associadas à divisão de trabalho, às rotinas operacionais, ou aos canais de comunicação em um ambiente interagências. São elas: (1) oportunidade criativa, (2) capital intelectual, (3) rede de implementação, (4) grupo de advocacia, (5) confiança, (6) aceitação da liderança, (7) rede de comunicação, (8) capacidade de direção aprimorada, (9) sistema operacional prontificado, e (10) aprendizado contínuo por meio do compartilhamento de conhecimento. Com ideias semelhantes, outros autores apresentam capacidades correlatas, tais como: aprendizagem social, construção de relacionamentos, trabalho em equipe, e elevado grau de comprometimento (INNES e BOOHER, 2003; GOUCHER, 2007; HEALEY, 2003; MARGERUM, 2002).



No entanto, uma capacidade imprescindível em programas colaborativos interagências, sendo uma condição *sine quo non* para o seu sucesso, é um efetivo compartilhamento de informações e conhecimentos (EMERSON e SMUTKO, 2011). Dessa forma, é necessário alcançar a institucionalização de uma cultura de compartilhamento, na qual os limites organizacionais tornam-se irrelevantes, e a informação e o conhecimento fluem sem atrito (KOCHIKAR, 2000). E para tal é fundamental a estruturação de redes colaborativas, que é o tópico da próxima seção.

### 3.2. REDES COLABORATIVAS

As redes colaborativas adotadas em programas interagências tem suas raízes nos sistemas interorganizacionais (SIO), criado por Barrett, Cash e Konsynski, no início dos anos 1980 (BARRET e KONSZYNSKI, 1982; CASH e KONSZYNSKI, 1985). Os SIO são sistemas automatizados compartilhados por duas ou mais organizações, com a finalidade de criar capacidade sistêmica para o compartilhamento de informações e conhecimentos dentro de um domínio. Em outras palavras, os SIO são redes baseadas na tecnologia da informação e comunicação (TIC) que transcendem as fronteiras organizacionais (HONG, 2002). Outros termos surgiram posteriormente para identificar arquiteturas com propósitos semelhantes. Dawes et al. (2009) apresentam o conceito de “redes de conhecimento do setor público”, que buscam atender às necessidades públicas que nenhuma agência atuando isoladamente poderia atender. São sistemas sociotécnicos nos quais considerações humanas, organizacionais e institucionais existem em uma relação mutuamente influente com processos, práticas, software e outras TIC. Elas surgiram junto com a adoção de tecnologias de rede avançadas e o desenvolvimento do governo eletrônico.

Uma outra modalidade de redes colaborativas são as comunidades de prática. Elas são redes profissionais, conectada por interesse e experiência em uma área específica, que identificam problemas e boas práticas, compartilham abordagens e disponibilizam os resultados para outras pessoas (BURK, 1999). Segundo Nicolas (2004), elas são estruturas sociais auto-organizadas, cujas práticas compartilhadas, identidades e engajamento comum ajudam a reter conhecimento crítico, e podem melhorar a capacidade de resposta, permitindo a localização rápida do conhecimento em toda a organização.

Tais comunidades agrupam pessoas com interesses, conhecimentos, preocupações, habilidades e treinamentos semelhantes, para compartilhar o que sabem e o que não sabem. Elas mantêm e desenvolvem os ativos de conhecimento das organizações; operam como

“sistemas de aprendizagem social”, onde os profissionais se conectam para resolver problemas, compartilhar ideias, definir padrões e desenvolver relacionamentos informais com colegas e partes interessadas. Elas preenchem os limites organizacionais formais, aumentando assim o estoque coletivo de conhecimentos, habilidades, confiança e reciprocidade profissionais (MCNABB, 2007).

Outro conceito, usualmente relacionado às redes colaborativas é a governança colaborativa. Ansell e Gash (2007) apresentam uma definição de governança colaborativa que, embora seja mais restritiva do que aquelas normalmente encontradas na literatura sobre esforços colaborativos, apresenta critérios importantes para um efetivo trabalho interagências. Eles definem governança colaborativa como um arranjo em que, uma ou mais agências públicas e partes interessadas não estatais se envolvem em um processo de tomada de decisão coletiva que é formal, deliberativo, e orientado por consenso, e que visa criar, implementar ou gerenciar políticas, programas ou ativos públicos. Essa definição enfatiza seis critérios importantes: (1) o fórum é iniciado por agências ou instituições públicas; (2) os participantes do fórum incluem atores não estatais que terão responsabilidade real pelos resultados das políticas; (3) os participantes se envolvem diretamente em todos os estágios do processo de tomada de decisão, não sendo, meramente, “consultados” por órgãos públicos; (4) o fórum é formalmente organizado e se reúne coletivamente; (5) o fórum visa tomar decisões por consenso (mesmo que o consenso não seja alcançado na prática); e (6) o foco da colaboração está nas políticas públicas ou gestão pública. Assim, a governança colaborativa é uma atividade formal, que envolve atividades conjuntas, estruturas conjuntas, e recursos compartilhados, prescrevendo o desenvolvimento de um “arranjo estruturado”.

Assim, diante dos diferentes tipos de redes colaborativas, alguns autores decidiram classificá-las dentro de determinados critérios. Agranoff (2006) atribui uma classificação de acordo com o grau de envolvimento ou comprometimento entre as partes. Segundo ele, são quatro diferentes graus: (1) redes informativas, nas quais os parceiros se reúnem, quase exclusivamente, para troca de informações sobre as tecnologias empregadas e possíveis soluções em programas específicos de cada agência; (2) redes de desenvolvimento, nas quais são acrescentadas às trocas de informações, os intercâmbios de capacitação e treinamento; (3) redes de extensão, nas quais são traçadas estratégias compartilhadas que levam à aglutinação de recursos; e por fim, no grau mais elevado de comprometimento; (4) redes de ação, nas quais os parceiros se reúnem para adotar formalmente linhas de ação colaborativas e prestar serviços conjuntos, após processos de tomada de decisão multilateral.

De acordo com Bright e Whelan (2019) são três os principais fatores que irão influenciar o desempenho de uma rede colaborativa interagências, e que estão inter-relacionados: (1) a possibilidade de alinhamento das diferentes metas; (2) a compatibilidade entre as culturas organizacionais; e (3) a estrutura ou desenho da rede. Eles influenciam um ao outro, pois culturas dispare, dificultam o alinhamento de metas; e, mudanças nas metas, podem alterar a composição e o design da rede. Dessa forma, deve-se buscar um equilíbrio entre esses três fatores, minimizando o paradoxo existente entre eles. Tal paradoxo se torna mais evidente quando se altera o número de adeptos à rede. Isso porque, a ampliação da quantidade de agências participantes propicia uma visão mais holística da situação, porém, torna mais difícil o alinhamento de metas e a compatibilização das diferentes culturas organizacionais. Em contrapartida, limitar a adesão à rede facilita o gerenciamento e a coordenação interna da rede, mas, restringe a quantidade e a qualidade dos dados acessados e trocados.

Nesse mesmo sentido, Scott e Boyd (2020) afirmam que a teoria das redes observa uma tensão entre eficiência e inclusão. Isso porque os “custos” associados ao esforço colaborativo aumentam à medida que a adesão aumenta. Uma explicação alternativa é que a responsabilidade sentida e o esforço individual diminuem à medida que o tamanho do grupo aumenta.

Independente do tipo, tamanho ou estrutura da rede colaborativa, todas elas devem ter como propósito atender o que alguns autores chamam de “4Cs: colaboração, coordenação, cooperação e comunicação” (MARTIN et al., 2015) e outros de “6Cs: compreensão, coordenação, cooperação, compromisso, consenso e comunicação” (DAVIS Jr., 2010), mas para este trabalho iremos considerar os “9Cs” da colaboração: compreensão, coordenação, cooperação, consenso, controle, comunicação, comprometimento, confiança – e no centro dessa estrutura conceitual –, o compartilhamento de informações e conhecimentos (Figura 1). Com exceção da coordenação e da cooperação, cujos conceitos já foram apresentados na seção anterior, os demais “Cs” da colaboração serão abordados ainda neste capítulo.

Figura 1 - Os "9Cs" da colaboração



Fonte: próprio autor

Contudo, as redes colaborativas não são desafiadas apenas por fatores organizacionais e sociais, mas também por fatores técnicos, regulatórios, econômicos e políticos (AL-BUSAIDI e OLFMAN, 2017). Para serem sustentáveis ao longo do tempo, elas precisam de alguma base legal, de acesso a recursos, políticas de apoio e formas inovadoras de liderança. Assim, o desafio para os gestores públicos é encontrar a combinação certa entre capacidade administrativa (institucional e gerencial) e capacidade social, de modo a construir relacionamentos interorganizacionais duradouros (DAWES et al., 2009, 2012). Quanto mais conhecimento uma organização possui em um determinado campo, mais fácil é gerenciar e manter tais relacionamentos. E para obter acesso ao conhecimento externo, as organizações também precisam estar abertas para transferir parte de seu próprio conhecimento (CHESBROUGH, 2006 apud LICHTENTHALER, 2009). Como afirmam Thomson e Perry (2006), a reciprocidade e a confiança são variáveis interdependentes e covariantes para a colaboração. Ou seja, os parceiros apenas demonstram disposição para interagir de forma colaborativa se os outros demonstrarem a mesma disposição.

Dessa forma, com o intuito de impulsionar a colaboração interagências, diversos estudos apresentam medidas para ampliar a eficácia dessas redes. Liebowitz e Chen (2004) sugerem cinco medidas correlacionadas com a troca de informações: (1) estabelecer processos e ferramentas que permitam capturar e compartilhar conhecimento a fim de apoiar a colaboração;

(2) criar um ambiente onde as pessoas se sintam livres para contribuir com o que sabem e buscar conhecimento dos colegas, ou seja, recompensar o compartilhamento; (3) vincular as avaliações de desempenho a quão bem uma pessoa contribui para gerar, avaliar e transferir conhecimento; (4) disponibilizar o conhecimento para todos os funcionários, exceto quando houver necessidade comprovada de confidencialidade ou proteção da privacidade; e (5) colaborar e compartilhar conhecimento com outras agências do governo federal, outros níveis de governo e outros parceiros.

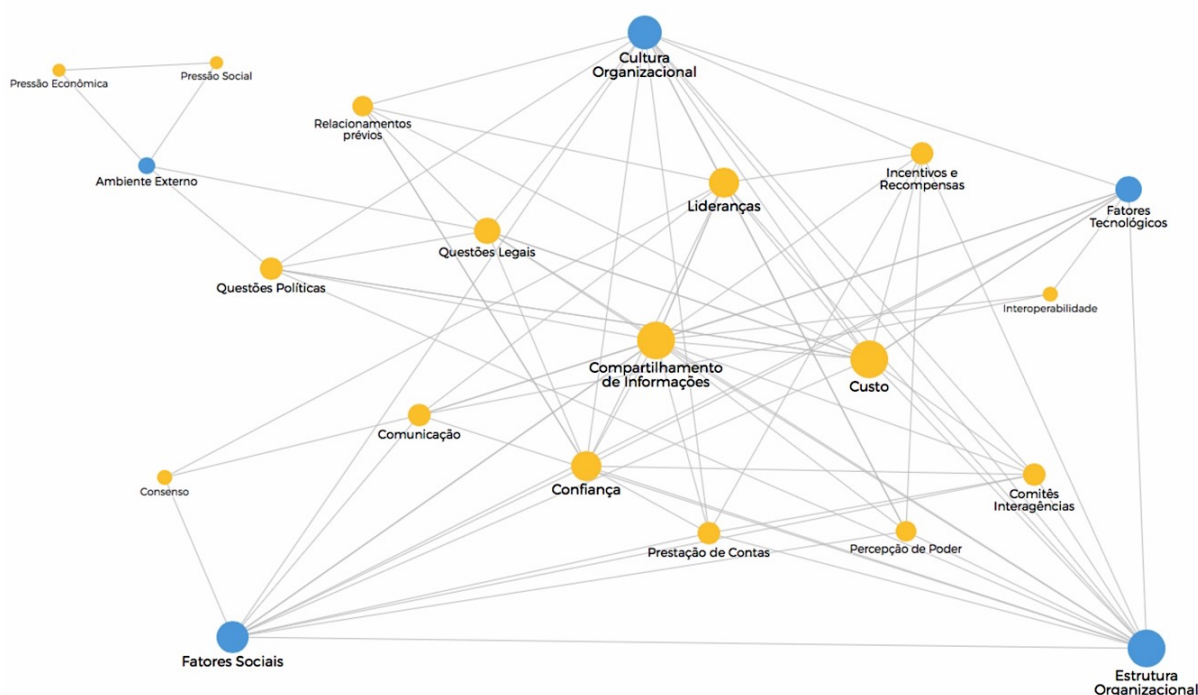
Já Yang e Maxwell (2011) ampliam a análise, englobando fatores que influenciam as redes colaborativas que vão além do compartilhamento de informações e conhecimentos, tais como: capacidade de TIC; percepção de poder; liderança; confiança; incentivos e recompensas; interesses concorrentes versus interesse próprio; comparação de riscos; diferentes origens, valores e culturas; e, burocracia. Apresentando uma visão semelhante, Jing e Pengzhu (2009) identificaram e classificaram os desafios de trabalhos colaborativos em um modelo de cinco camadas: (1) Expectativas individuais – benefícios e riscos esperados; (2) Prontidão Organizacional – suporte da alta administração, capacidade de TIC, custos e segurança; (3) Parceria entre agências – confiança e compatibilidade; (4) Órgãos Gerenciais de Nível Superior – colaboração e autoridade entre agências; e (5) Ambiente Externo – leis e políticas. E Chennamaneni (2006) dividiu os fatores que influenciam as redes colaborativas em dois blocos: questões “duras” e questões “brandas”. As questões “duras” compreendem ferramentas e tecnologias da informação e comunicação; e as questões “brandas” compreendem motivações e incentivos para encorajar a colaboração, cultura organizacional, valores pessoais e identidades próprias, cultura nacional, confiança, e recursos organizacionais como tempo e espaço.

De uma forma mais simples, Pardo et al. (2008) revelam que, para se atingir o estágio de sustentabilidade, as redes interagências dependem de três fatores principais: interoperabilidade técnica e organizacional; alteração da cultura das agências; e capacidade da alta administração de aliviar as principais restrições. Por fim, Dawes (1996) também apresenta as três questões mais importantes para as redes de compartilhamento: (1) contexto legal; (2) infraestrutura técnica e padronização; e (3) estrutura administrativa para organização de esforços colaborativos e desenvolvimento de políticas de informação.

Diante das diferentes visões encontradas na literatura sobre os fatores que influenciam as redes colaborativas interagências, decidimos sintetizar a análise, adotando a visão particular do autor desta pesquisa, dividindo o estudo em cinco principais dimensões: ambiente externo, estrutura organizacional, cultura organizacional, fatores tecnológicos e fatores sociais. Dentro dessas dimensões, tais fatores assumem posições que, dependendo de cada situação específica,

podem servir de barreiras ou facilitadores para a colaboração. Embora determinados fatores possam permear mais de uma das dimensões apresentadas acima, para efeitos didáticos, eles serão apresentados dentro da dimensão sobre a qual geram maior impacto. Tais áreas de interseção entre as dimensões e as múltiplas ligações entre os fatores foram esquematizadas em um “diagrama de nós”, no qual, quanto maior o nó, maior será sua influência no esforço colaborativo. Assim, é possível observar na Figura 2, o papel crítico dos fatores estruturais, culturais e sociais, em comparação aos aspectos técnicos. Ressalta-se também a importância das questões políticas e legais, que conferem segurança psicológica aos colaboradores em um ambiente interagências.

Figura 2 - Fatores que influenciam a colaboração interagências



Fonte: próprio autor

### 3.3. AMBIENTE EXTERNO

Diversos estudos sugerem que determinados fatores do ambiente externo devem ser considerados ao estudar a colaboração interagências, pois estabelecem o contexto no qual ela ocorre (BARDACH, 2001; CHENG et al., 2018; DAWES, 1996; GIL-GARCIA et al., 2007; OSTROM, 1990; RUOHONEN et al., 2006; WANG, 2018).

Segundo Bigdeli et al. (2013), quatro categorias principais de fatores externos influenciam programas colaborativos no setor público: (1) questões políticas; (2) questões legais; (3) pressão econômica; e (4) pressão social.

As questões políticas referem-se às influências do governo nos processos de tomada de decisão das agências públicas. Para Dawes et al. (2009), as barreiras políticas são os maiores obstáculos para o sucesso na construção de redes colaborativas no setor público. Ele ressalta também a questão da “primazia dos programas” como uma barreira à colaboração. A maior parte das atividades do governo é definida e financiada por meio de legislações, que criam programas e atribuem responsabilidades e recursos a agências específicas. Porém, esses limites nitidamente definidos dos programas levam os funcionários públicos a verem os recursos como pertencentes aos programas, em vez de às agências. Eles raramente consideram os recursos do programa como um ativo de toda a agência, de todo o governo, ou do público. Assim, ações executivas e legislativas devem ser elaboradas com o propósito de ajudar a criar um ambiente no qual a colaboração seja uma atividade efetiva e legítima dos órgãos públicos. Os gestores públicos precisam de um respaldo legal e políticas públicas que criem padrões e orientem as decisões e atividades colaborativas, ajudando as agências a decidir também quando o compartilhamento de informações é apropriado (DAWES, 1996).

As questões legais referem-se às leis, normas e regulamentos que, em tese, deveriam criar um ambiente no qual a colaboração interagências se tornasse efetiva e legítima. Além da necessidade de definir de maneira clara os papéis e responsabilidades de cada agência participante, é fundamental também delinear o provisionamento de recursos e as questões afetas ao compartilhamento de informações. Pode-se argumentar que os órgãos públicos só podem coletar e armazenar informações relacionadas às tarefas que lhes foram delegadas e, em muitos casos, eles não sabem sob que lei, política ou estrutura podem compartilhar as informações que reuniram. O esforço colaborativo interagências é uma tarefa complexa, uma vez que não existe uma única fonte de lei que possa governar e regular todas as atividades e procedimentos adotados em programas dessa natureza. Tais ambiguidades nas estruturas legais podem levar a dois resultados críticos: os funcionários das agências tomam decisões com base no que sentem e entendem das políticas; ou eles ignoram completamente o esforço colaborativo devido ao medo de cometer erros. Apenas legisladores e formuladores de políticas governamentais têm o poder de aliviar as principais restrições às estratégias de colaboração interagências (PARDO et al., 2006, 2008). E uma autoridade estatutária explícita ajudará a eliminar a hesitação das agências em participarem de trabalhos colaborativos, quando perceberem que as circunstâncias para tal prática estão claramente definidas sob mandato legal. Em outras palavras, a

normatização das atividades colaborativas interagências fornece segurança psicológica para os colaboradores, conferindo legalidade ao processo (DAWES, 1996; LAM, 2005; LANDSBERGEN e WOLKEN, 2001).

O pressuposto que impulsiona toda essa atividade é que uma regulamentação mais clara promoverá uma maior confiança entre os colaboradores no gerenciamento dos riscos de privacidade e confidencialidade associados à colaboração e ao compartilhamento de informações, aumentando assim a sua efetividade (BELLAMY et al., 2006; WANG, 2018; YANG e MAXWELL, 2011).

Dessa forma, Pardo et al. (2008) apresentam quatro recomendações para a formulação de políticas, que afastam determinadas restrições do ambiente externo: (1) criar processos eficazes de governança entre fronteiras; (2) criar modelos de alocação de recursos orientados para redes de compartilhamento; (3) investir em estratégias escaláveis para novas questões, e sustentáveis ao longo do tempo; e (4) fortalecer a capacidade interagências em situações de não-crise. Essa última recomendação ressalta a necessidade de realizar, periodicamente, planejamentos e treinamentos, antes da ocorrência de uma situação real de crise. Uma regulamentação que trate, detalhadamente, desses exercícios e simulações, auxilia também na construção de relacionamentos, no desenvolvimento da confiança, e na formação de uma identidade social entre seus membros.

Por fim, a pressão econômica e a pressão social são fatores correlatos, pois os programas interagências normalmente ocorrem em ambientes com orçamento limitado, mas com elevado nível de cobrança por resultados com valor público. Apesar de trazerem impacto à colaboração, esses dois fatores são mais complexos de gerenciar e moldar em prol da melhoria do processo. Dessa forma, a preocupação dos gestores e líderes sêniores é saber priorizar os programas que entregam melhores resultados à sociedade, de modo a aplicar eficientemente os escassos recursos públicos.

### 3.4. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A estrutura organizacional pode ser descrita como o conjunto de maneiras pelas quais o trabalho organizacional é dividido em tarefas específicas, delegadas ou coordenadas – com funções e responsabilidades claramente definidas –, de modo a atingir objetivos concretos (MINTZBERG, 1983; THOMSON e PERRY, 2006). Assim, cada estrutura organizacional tem seus respectivos procedimentos operacionais, mecanismos de controle, e fluxos de trabalho, cuja heterogeneidade pode dificultar a colaboração interorganizacional (CANESTRARO et al.,



2009; PARDO et al., 2004; WANG, 2018). Para trazer as organizações à mesa em um trabalho interagências, cada agência deve construir uma infraestrutura que apoie o esforço colaborativo, com a criação de novas funções e o desenvolvimento de novas habilidades. Além disso, essa infraestrutura deve apresentar mecanismos que reduzam as preocupações sociais de seus usuários, tais como: equilíbrio de poder, benefícios recíprocos, e aumento da reputação (CHENNAMANENI, 2006; e DAVENPORT e PRUSAK, 1998).

Nas pesquisas realizadas sobre a influência da estrutura organizacional na colaboração interagências, duas dimensões assumem um papel de destaque: a formalização e a centralização. A formalização refere-se à medida em que a tomada de decisão, as relações de trabalho, e as rotinas operacionais são regidas por normas, regulamentos, políticas e procedimentos específicos. É a coordenação e o controle dos comportamentos e processos organizacionais, por meio de codificação e documentação, definindo padrões explícitos para resultados de trabalho (DEKOULOU e TRIVELLAS, 2017; KIM e LEE, 2006). De acordo com Willem e Buelens (2006), os sistemas formais são menos eficazes em programas colaborativos do que os sistemas informais. Práticas e procedimentos altamente formalizados limitam a flexibilidade das equipes e das agências para desenvolverem novos conhecimentos e integrá-los a processos de tomada de decisões (CHENG et al., 2018). Já a informalidade pode levar a uma maior flexibilidade e abertura, bem como a uma maior comunicação e interação entre os membros das agências. Em contraste com os sistemas formais, a colaboração lateral e informal – como o trabalho em equipe nas redes interpessoais que não são definidas por hierarquias ou por regulamentos –, pode resultar em uma colaboração mais intensa e eficaz, por meio de processos voluntários (JARVENPAA e STAPLES, 2000; KIM e LEE, 2006).

Adotando um ponto de vista antagônico, alguns autores (LEE e CHOI, 2003; YANG e MAXWELL, 2011) não encontram evidências de que a formalização atue como barreira para a colaboração. Isso porque, se por um lado ela poderia atuar como inibidora de atividades tácitas, como redes colaborativas informais, por outro, ela conferiria segurança psicológica para os participantes colaborarem dentro dos limites legais. Logo, ela atuaria também como facilitadora de atividades relacionadas como explícitas.

A centralização refere-se à medida em que o direito e a autoridade de tomar decisões e avaliar as atividades se distribuem entre os diferentes níveis de uma organização. Ela tem um impacto negativo em iniciativas colaborativas, pois reduz a autonomia dos departamentos, que precisam da aprovação dos níveis superiores em relação à maioria das decisões a serem tomadas (KIM e LEE, 2006; YANG e MAXWELL, 2011). E na gestão pública contemporânea, as informações e os conhecimentos necessários para tomar boas decisões não podem estar

totalmente centralizados com um único tomador de decisão (BECERRA-FERNANDEZ et al., 2004). Desse modo, o grau de centralização define se o poder e o controle são compartilhados entre os vários componentes estruturais, bem como se todos os membros da equipe estão envolvidos na tomada de decisões e estratégias, na formulação de políticas, e na alocação de recursos (DEKOULOU e TRIVELLAS, 2017).

Weber (1958) associa a dimensão da centralização com os conceitos de hierarquia e burocracia. Segundo ele, a burocracia é uma estrutura organizacional onde o poder e a autoridade são centralizados em níveis gerenciais superiores. À medida que uma organização burocrática se torna maior tanto vertical quanto horizontalmente, as funções distribuídas em diferentes hierarquias e subunidades tornam-se motores de redução da eficiência. Segundo Olsen (2008), a organização burocrática pertence a uma sociedade simples, legalista e autoritária e é incompatível com sociedades complexas e dinâmicas. E o ambiente interagências assume um viés antitético à estrutura hierárquica formal do setor público, por criar barreiras que impedem ou limitam as atividades colaborativas. Geralmente, em programas interagências não há uma cadeia de comando única, distinta e monolítica. Eles envolvem a tomada de decisão distribuída, que se baseia não apenas na decisão de uma agência, mas também em todos os lados do esforço colaborativo. Essa característica torna a colaboração ainda mais difícil para o setor público, pois as estruturas burocráticas e hierárquicas refletem um compromisso com valores culturais descompassados com o ambiente interagências, tornando os processos de tomada de decisão mais problemáticos (BIGDELI et al., 2013).

Cohen (2018) também aborda a questão da estratificação hierárquica como um fator que impacta o compartilhamento de informações e, conseqüentemente, a colaboração. De acordo com seus estudos, há uma maior colaboração no nível de linha, onde estão os “participantes inferiores”. Isso porque, a colaboração e o compartilhamento entre os participantes inferiores são realizados em uma base interpessoal, informal, ou *ad hoc*, enquanto entre os superiores da alta administração, tal colaboração é mantida no nível formal, por meio de acordos oficiais.

Assim, para melhorar a capacidade colaborativa, é necessário melhorar os arranjos institucionais externos e internos, incluindo estruturas organizacionais mais flexíveis, padrões técnicos mais operáveis, e a inserção de avaliação de desempenho dos funcionários quanto ao uso dos SIO (LIEBOWITZ e CHEN, 2004; WANG, 2018).

De uma perspectiva organizacional, essas mudanças estruturais frequentemente envolvem novos processos de trabalho, mobilização de recursos limitados e a evolução dos relacionamentos interorganizacionais. E devem ser influenciadas por tipos específicos de interações colaborativas, tais como: tomada de decisões em grupo, aprendizagem

organizacional, resolução de conflitos, busca do consenso, e estabelecimento de linhas claras de autoridade (PARDO et al., 2008).

Dessa forma, as estruturas organizacionais devem ser desenvolvidas para promover explicitamente a interdependência, a comunicação e os comportamentos cooperativos. Estruturas e processos que permitem aos membros da equipe estabelecer previsibilidade comportamental com outros membros estimulam a confiança, e contribuem para uma maior colaboração (GILL e THOMPSON, 2017). Nessa esteira, Ikeanyibe (2020) sugere estruturas dissipativas para ambientes interagências, de modo a explorar a inovação, a não linearidade, a conectividade, a interdependência, e a coevolução.

No entanto, alguns autores reconhecem que determinadas diferenças entre as agências podem se configurar barreiras a colaboração, por gerar incertezas, desconfianças e rivalidades (HORNBY e ATKINS, 2000). Elas incluem missões organizacionais desalinhadas; metas organizacionais excessivamente ambiciosas e conflitantes; falta de compreensão e respeito entre as agências; diversidade significativa em culturas, estruturas e filosofias; e prioridades organizacionais conflitantes (DAWES, 1996; ESTEVEZ et al., 2010; GIL-GARCIA et al., 2007; MÄKIPÄÄ, 2006). De modo a minimizar esses problemas, teóricos da administração pública sugerem a criação de comitês interagências e “corretores” para coordenar a comunicação, organizar e disseminar informações, e manter as agências alertas para as regras conjuntamente determinadas que governam seus relacionamentos (THOMAS, 1997; THOMSON e PERRY, 2006).

#### 3.4.1. Comitês Interagências

A implementação da colaboração interagências é complexa, não apenas porque a participação é voluntária e os atores são heterogêneos e autônomos, mas também porque os mecanismos tradicionais de coordenação – como hierarquia, padronização e rotinização – são menos viáveis entre as agências, do que dentro delas (THOMSON e PERRY, 2006). Sendo assim, os autores alegam que os esforços sejam direcionados para a construção de conectores e intermediadores que aumentem as chances de uma colaboração bem-sucedida.

A formação de comitês interagências auxilia na busca por uma convergência de interesses e objetivos, no estabelecimento de protocolos consistentes e regras claras para os esforços colaborativos, bem como na criação de capital social. Além disso, estimulam práticas que elevam os níveis de confiança, legitimando o processo e produzindo um círculo virtuoso de colaboração. Assim, eles identificam potenciais problemas, questões-chave, e semelhanças

/ diferenças entre as culturas das agências participantes, assegurando um processo justo, equitativo e aberto (ANSELL e GASH, 2007; HANSEN e OETINGER, 2001; JOHNSON et al., 2003; THOMAS, 1997)

De acordo com Ostrom (1990), os comitês interagências também podem contribuir para o cumprimento das seguintes tarefas: (1) Desenvolver, coletivamente, conjuntos de regras de trabalho para determinar quem será elegível para tomar decisões; (2) Determinar quais ações serão permitidas ou restringidas, e quais informações precisam ser fornecidas; e (3) Estabelecer como os custos e benefícios serão distribuídos. A chave para o sucesso dessas escolhas está na disposição dos participantes de monitorarem uns aos outros, e impor sanções confiáveis àqueles que não cumpram com as regras. Quando os participantes não estão dispostos a aderir às regras acordadas, a capacidade de construir um compromisso confiável é perdida, e a tomada de decisão conjunta é improvável.

Apesar dos diferentes termos para os comitês interagências encontrados na literatura analisada, eles pouco se diferenciam em sua finalidade. Litwak e Hylton (1962) apresentam o conceito de “agência de coordenação”, como uma organização formal cujo principal objetivo é ordenar o comportamento entre duas ou mais agências, comunicando informações pertinentes, julgando áreas de disputa, fornecendo padrões de comportamento, promovendo áreas de interesse comum, e assim por diante. O mesmo conceito é apresentado por Cheng et al. (2018), mas com o termo “organização de apoio de fronteira”.

Contudo, para que os comitês interagências obtenham resultados bem-sucedidos, é importante que eles sejam apoiados por determinadas funções-chaves, que necessitam ser criadas no âmbito interno de cada agência. Embora não sejam obrigatórias, elas buscam facilitar os processos colaborativos, adaptando questões organizacionais e sociais a programas dessa natureza. A seguir, são apresentados alguns exemplos de funções ou equipes extraordinárias, normalmente empregadas em ambientes interagências.

O primeiro exemplo é o mais comum e o de mais fácil implantação, que são os “oficiais de ligação”. Eles exercem um papel-chave no trabalho interagências, pois são especialistas em saber a quem consultar nas agências parceiras para obter as solicitações, conhecimentos e informações certas e oportunas. Dependendo da estrutura de rede estabelecida, os “oficiais de ligação” poderão compor células ou centros de fusão, de modo a concentrar em um único local físico a coordenação das atividades interagências (YATES e PAQUETTE, 2011).

Desempenhando tarefas semelhantes, o “design de facilitação” (ou simplesmente “facilitador”) é outro exemplo de função ou capacidade a ser desenvolvida em prol da efetividade colaborativa. Possui um papel duplo dentro das agências, pois além de apoiar e

facilitar a colaboração, deve fornecer conhecimentos de TIC aos participantes (métodos e ferramentas facilitadoras para aumentar a clareza e a utilidade das comunicações). Os métodos facilitadores se baseiam em uma filosofia de ajudar as partes a serem explícitas sobre suas preocupações, pontos de vista, e expectativas quanto ao trabalho conjunto, promovendo de forma voluntária a colaboração (BLACK et al., 2003).

Como terceiro exemplo, Gill e Thompson (2017) apresentam a importância dos “delimitadores”, que são indivíduos cujo papel organizacional e personalidade os levam a buscar seus pares em outras organizações. Eles devem possuir as seguintes capacidades: cultivar relacionamentos interpessoais; desenvolver comunicação eficaz; identificar as interdependências entre os participantes; ter conhecimento de estruturas organizacionais para facilitar ligações e resolver problemas; reconhecer e respeitar as diferenças; e usar o engajamento social e a influência positiva para alcançar o consenso.

E no que diz respeito a estrutura de interconexão entre os colaboradores, os “avaliadores” terão a função de analisar as redes e ajudar as agências a compreender todos os arranjos possíveis que poderiam ser empregados para atender seus objetivos compartilhados. Também ajudam a esclarecer o porquê e em quais casos apenas um arranjo ou estrutura é apropriada. À medida que a equipe de avaliação conversa com um determinado grupo sobre as relações existentes entre as agências e suas funções, eles podem compartilhar as estratégias usadas por outros grupos na solução de dilemas semelhantes (CROSS et al., 2009).

Por fim, Bardach (2001) ressalta a relevância dos “grupos de advocacia”, que funcionam como estruturas informais de direção com o propósito principal de obter compromissos de recursos para a colaboração. Diante de orçamentos escassos e limitados recursos à disposição das agências, uma equipe voltada para a defesa dos ideais colaborativos, apresentando as vantagens e benefícios desses projetos são extremamente importantes para a sustentabilidade dos arranjos. Isso porque, a relação “custo x benefício” é um dos principais fatores que as agências consideram quando avaliam sua participação em uma colaboração interagências.

#### 3.4.2. Custo da Colaboração

Os custos referem-se a todos os potenciais empenhos percebidos por uma agência quando participam de um trabalho colaborativo. Eles incluem investimentos monetários, equipamentos, pessoal e capital humano, recursos organizacionais e capital social, entre outros que de alguma forma comprometam a energia ou o tempo da agência (BIGDELI et al., 2013; IKEANYIBE, 2020). Por exemplo, se um colaborador precisar despende tempo e esforços

significativos para articular, preparar e organizar informações a serem compartilhadas, esse trabalho extra é computado como custo para a agência de origem. Até porque, esse trabalho extra provavelmente estará competindo com o tempo normal de trabalho do colaborador (ARDICHVILI et al., 2003; CHENNAMANENI, 2006; CRESS et al., 2006; GOODMAN e DARR, 1998; MITCHELL et al., 2015). Assim, sem receber incentivos, reconhecimento e benefícios claros por sua contribuição, um colaborador pode relutar em participar de programas interagências (CHAU et al., 2001; CRESS et al., 2006; GOODMAN e DARR, 1998; PARDO e TAYI, 2007; YANG e MAXWELL, 2011).

Agranoff (2006) aponta as principais categorias de custos associados a um esforço colaborativo interagências: (1) custos de tempo e oportunidades perdidas pela demora na obtenção dos resultados advindos com o compartilhamento; (2) custos de tempo e energia resultantes do complexo processo de tomada de decisão baseado em relações humanas não hierárquicas, multiorganizacionais e multiculturais; (3) custos em decorrência de acordos não alcançados por falta de consenso, percepção de perda de poder, aversão ao risco, ou falta de vontade das agências em contribuir com os recursos necessários; e (4) custos associados às barreiras políticas e legislativas, como falta de regulamentação apropriada.

Entretanto, alguns teóricos destacam que, a médio e longo prazo, a colaboração interagências pode gerar economia de meios, com redução de gastos, compensando determinados custos iniciais de implantação. Isso ocorre reduzindo ou eliminando a redundância e a duplicação de esforços, em que duas ou mais agências realizam tarefas semelhantes ou idênticas. Nesses casos, cada agência pode estar pagando por serviços, suprimentos, equipamentos, instalações e pessoal que, de outra forma, poderiam ser compartilhados entre várias (GIL-GARCIA et al., 2007; KAISER, 2011; MÄKIPÄÄ, 2006). Mitchell et al. (2015) chamam esse apoio mútuo interagências de “teoria da dependência de recursos”.

A falta de recursos também pode prejudicar as iniciativas de colaboração entre as agências. Devido aos recursos limitados, uma agência pode se concentrar, prioritariamente, em questões urgentes dentro de sua própria organização (LANDSBERGEN e WOLKEN, 2001; ZHANG e DAWES, 2006). As agências não querem abrir mão do controle sobre seus recursos para que suas próprias missões tradicionais não sejam comprometidas (BARDACH, 1998; LIEBOWITZ e CHEN, 2004). Ademais, as políticas e orçamentos tendem a estar alinhados dentro dos limites organizacionais e não entre eles, tornando difícil trazer os talentos, os conhecimentos e os ativos apropriados para uma abordagem interagências (SYDELKO et al., 2021). Desse modo, muitos gerentes governamentais hesitam em participar de projetos de

compartilhamento de informações devido às demandas que eles fazem sobre fundos já comprometidos. Tais projetos drenam pessoas e dinheiro de orçamentos já sobrecarregados (PARDO et al., 2008).

### 3.5. CULTURA ORGANIZACIONAL

A cultura organizacional se refere a um sistema ou conjunto de normas, crenças, valores, procedimentos e significados compartilhados, mantido pelos membros de uma organização, que a distingue de outras (ROBBINS e JUDGE, 2013; ABUBAKAR et al, 2019). Ela desempenha um papel significativo na formação das percepções dos membros da organização sobre o valor da colaboração, assim como sua conformidade ou resistência a tal atividade (BOCK et al., 2005; EGLI, 2011).

Diferenças culturais, interesses conflitantes entre as partes, expectativas desiguais e ambiente organizacional heterogêneo podem ser considerados críticos no que diz respeito ao desenvolvimento, implementação e uso de programas interagências (BOONSTRA e DE VRIES, 2005). Desse modo, a alta administração deve se esforçar para criar consciência e receptividade cultural, afastando os inibidores da colaboração, e dando liberdade e recompensas aos funcionários dispostos a explorar atividades colaborativas. Além disso, as organizações devem desenvolver e nutrir normas culturais, práticas e processos que construam confiança, cooperação coletiva e interações sociais positivas entre os colaboradores (CHENNAMANENI, 2006). Jarvenpaa e Staples (2000) apontam que, se uma cultura organizacional é focada na solidariedade, interesses mútuos e objetivos compartilhados, os membros tenderão a colaborar mais uns com os outros.

A cultura organizacional também deve ser direcionada a melhoria dos processos, procedimentos e políticas internas e externas das agências, incluindo os mecanismos de prestação de serviços. Ela tem como um de seus objetivos fundamentais a transformação do *ethos* frequentemente encontrado do “eu antes dos outros”, em uma cultura de colaboração altruísta, que nutre a disposição dos funcionários de compartilhar informações e conhecimentos (MCNABB, 2007). A promoção de uma cultura organizacional aberta à colaboração aumentará a confiança, abrirá os limites de trabalho das agências, e diminuirá a fragmentação cultural, maximizando assim os resultados de programas interagências (COHEN, 2018).

Isso porque, não é uma tarefa fácil ter várias agências almejando objetivos comuns, quando elas têm valores organizacionais distintos (YANG e MAXWELL, 2011). As agências não mudarão seus objetivos, e seus executivos não sacrificarão sua autonomia, sem a

expectativa de obter benefícios internos, melhorar sua imagem pública ou expandir sua influência sobre os outros. Assim, a cultura organizacional deve explorar a lógica da interdependência, aliviar as incertezas que afetam as agências, e demonstrar de maneira explícita os ganhos mútuos concretos (MITCHELL et al., 2015; THOMAS, 1997; WEISS, 1987).

Mudanças nas culturas organizacionais – de uma visão míope centrada na agência, para outra focada no trabalho interagências –, encoraja e estimula os funcionários a exercerem atividades colaborativas (BECERRA-FERNANDEZ et al., 2004; BURK 1999; MCNABB, 2007). Kaiser (2011) cita alguns exemplos dessas transformações culturais: encorajar um redesenho de incentivos e recompensas para os colaboradores; intensificar a realização de treinamentos, programas educacionais, e exercícios integrados entre as agências; criar comunidades epistêmicas de longo prazo; e desenvolver processos compatíveis e recíprocos de intercâmbio de conhecimentos e pessoas.

Logo, é importante para os indivíduos dentro das agências entender a cultura (ou seja, regras, valores, padrões de comunicação, estrutura, etc.) das outras agências que eles estão tentando se envolver em uma colaboração. Johnson et al. (2003) apresentam algumas sugestões relacionadas à compreensão da cultura das agências colaboradoras: (1) reserve um tempo para aprender e compreender a missão, as prioridades e a linguagem técnica de cada agência. Para tal, desenvolva um programa de empréstimo de pessoal no qual um representante de uma agência é emprestado a outra e alojado no escritório dessa agência. Além disso, solicite que cada agência forneça uma apresentação sobre sua organização antes do início de uma atividade colaborativa; (2) certifique-se de que as definições do que pode parecer termos comuns sejam entendidas igualmente por todas as agências colaboradoras; e (3) revise as leis e regulamentos pertinentes antes do esforço colaborativo. Em outras palavras, certifique-se de que o processo de colaboração não viole, inadvertidamente, quaisquer leis e regulamentos existentes.

Pardo et al. (2008) apresentam uma visão semelhante, correlacionando as mudanças culturais com as questões políticas e regulatórias (legais). Segundo eles, para que as agências alcancem a colaboração em um nível mais sistêmico e institucional, elas devem entender as missões e necessidades umas das outras. Para atingir esse nível de compreensão, elas passam por dois importantes estágios de colaboração. O primeiro estágio é conhecer as pessoas das outras agências com as quais trabalhará. O segundo estágio é coordenar o planejamento e o treinamento com as agências por meio de exercícios e respostas de rotina. Somente depois de passar por esses dois primeiros estágios, as agências podem alavancar em trabalhos colaborativos. Construir essa capacidade de colaboração leva tempo e recursos, e apenas por



meio do apoio legislativo e executivo as agências podem começar a trabalhar nas duas primeiras etapas, e estar preparadas para atuar de forma conjunta quando e onde for necessário.

Por fim, diversos autores (DAVENPORT e PRUSAK, 1998; GOUCHER, 2007; LAHNEMAN, 2004; LIEBOWITZ e CHEN, 2004; MARSICK e WATKINS, 2003; MCNABB, 2007; MITCHELL et al., 2015; SENGE, 1994) também estabelecem uma correlação direta da cultura com a aprendizagem organizacional.

A aprendizagem organizacional é o resultado de um processo interativo e interdependente, e deve ser capturada e incorporada em sistemas, práticas e estruturas, de modo a ser compartilhada e usada regularmente para melhorar, intencionalmente, o desempenho da colaboração. Há uma consciência crescente de que muitas aprendizagens valiosas acontecem, informalmente, nas relações interpessoais de trabalho. Para apoiar essa aprendizagem, é necessário construir um clima e uma cultura de aprendizagem (MARSICK e WATKINS, 2003). Em seu livro, Senge (1994) descreve cinco requisitos da aprendizagem organizacional: (1) Pensamento Sistêmico: modo de raciocínio que envolve reconhecer inter-relacionamentos ao invés de cadeias lineares de causa-efeito; (2) Domínio Pessoal: aprimoramento das habilidades de cada equipe; (3) Modelos mentais: suposições ou modelos inconscientes que determinam como a realidade é compreendida; (4) Visão compartilhada: definem objetivos, valores e missões consistentes para unir as pessoas em torno de uma identidade comum e senso de propósito; e (5) Aprendizagem em equipe: capacidade das equipes de trabalharem juntas para criar novas ideias.

Realizando uma pesquisa focada no desenvolvimento e na melhoria das habilidades das agências, Innes e Booher (2003) identificaram quatro capacidades que contribuem para uma melhor cultura e aprendizagem organizacional: (1) Capacidade individual: capacidade dos indivíduos de serem autorreflexivos, autoconscientes e dispostos a aprender e experimentar; (2) Capacidade organizacional: refere-se a organizações que incentivam a experimentação, a criatividade e a inovação; (3) Capacidade relacional: habilidade de compartilhar informações, estabelecer um diálogo construtivo, envolver equipes com interesses diversos, e utilizar pontos fortes individuais; e (4) Capacidade de governança: envolve a inclusão de diversos interesses e conhecimentos em uma rede de relacionamentos entre agências de diferentes setores.

E para alcançar e perpetuar tais capacidades, os líderes sêniores assumem um papel de protagonismo, sendo responsáveis pelo fomento de práticas que encurtam as distâncias culturais entre as agências. A próxima seção aborda o impacto da liderança na colaboração interagências.

### 3.5.1. Lideranças

A liderança é amplamente vista como um ingrediente crítico para conduzir as agências através das difíceis etapas do processo colaborativo interagências. O sucesso ou fracasso desse empreendimento depende, consideravelmente, do comprometimento dos principais tomadores de decisão das agências participantes. Assim, os líderes devem abraçar, capacitar e envolver seus funcionários e, em seguida, mobilizá-los para que a colaboração avance, garantindo a integridade do próprio processo de construção da confiança, consenso e comunicação (BARDACH, 1998; BIGDELI et al., 2013; CHENNAMANENI, 2006; DAWES et al., 2009; HORNBY e ATKINS, 2000; JOHNSON et al., 2003).

A liderança também é essencial para alocar recursos, desenvolver estruturas organizacionais, promover o compartilhamento de informações e conhecimentos, e buscar o “equilíbrio de poder” entre os participantes (BARDACH, 2001; CHENG et al., 2018; WILLEM e BUELENS, 2006). Ela se torna crucial para estabelecer e manter regras básicas claras, construir relações, facilitar o diálogo, e explorar ganhos mútuos (ANSELL e GASH, 2007; BARDACH, 2001). Quando os incentivos para participar de esforços colaborativos são fracos, ou quando os recursos distribuídos são assimétricos, o líder frequentemente deve intervir para ajudar a manter os participantes na mesa, e capacitar os atores mais fracos (ANSELL e GASH, 2007).

De acordo com Gil-Garcia et al. (2007), a liderança em prol da colaboração interagências pode ser exercida em três diferentes níveis: (1) por meio dos executivos; (2) por meio da autoridade formal; e (3) por meio da liderança informal. O envolvimento dos executivos pode ajudar na colaboração, incentivando a participação dos funcionários, e fornecendo recursos financeiros. A autoridade formal pode ajudar a construir acordos entre as agências participantes, e a criar um ambiente para o desenvolvimento de estratégias eficazes (com o comprometimento dos principais atores). A liderança informal pode ajudar a construir confiança entre os participantes, facilitar as interações, fornecer soluções para problemas complexos, e esclarecer as funções e responsabilidades dos participantes no processo colaborativo (YANG e MAXWELL, 2011).

O apoio da alta administração é um preditor significativo de percepções sobre uma cultura positiva de colaboração, visto que os funcionários estão interessados em atuar de acordo com a direção da gestão (CONNELLY e KELLOWAY, 2003). Logo, as atitudes e comportamentos dos chefes superiores moldam a vontade dos demais funcionários colaborarem com outras agências (COHEN, 2018; MOYNIHAN e LANDUYT, 2009).

E um dos principais dilemas para líderes e gerentes na colaboração interagências é administrar a tensão inerente entre os interesses próprios e os interesses coletivos (CRESS et al., 2006; THOMSON e PERRY, 2006; YANG e MAXWELL, 2011). Por isso, um líder colaborativo bem-sucedido deve reconhecer os benefícios da sinergia e das grandes ideias que ela produz. Isso significa reconhecer que nenhum indivíduo tem todas as melhores ideias. A sinergia entre os colaboradores resulta na identificação das melhores soluções. Além disso, o líder deve ter uma mente genuinamente aberta, respeitar opiniões alheias, e estar disposto a ser persuadido. Os líderes que entram na colaboração com a ideia de que é uma competição – e conseguir o que quer é fundamental para seu próprio sucesso –, normalmente levam as tratativas ao fracasso (O’LEARY et al., 2012).

### 3.5.2. Percepção de Poder

Uma questão relevante em trabalhos colaborativos – e que está diretamente relacionada ao compartilhamento de informações e conhecimentos –, é a percepção de poder. Há muito tempo, o conhecimento é fortemente associado ao poder, e não há evidências de que as coisas sejam diferentes hoje. Aqueles que sabem têm poder; e aqueles que têm poder, terão controle sobre quem não sabe (DAVENPORT e PRUSAK, 1998; LAZER e BINZ-SCHARF, 2005; PARDO et al., 2004; ZHANG e DAWES, 2006). Os indivíduos são proprietários do conhecimento que possuem, acreditando que seu avanço e status dependem de sua demonstração de conhecimento único ou excepcional (BURK, 1999). Assim, as pessoas parecem relutantes em compartilhar seu conhecimento devido a uma mentalidade de autopreservação. Se elas revelam seus respectivos conhecimentos, elas acreditam que diminui a probabilidade de serem promovidas e recompensadas (LIEBOWITZ e CHEN, 2004). Além disso, para alguns membros, compartilhar informações e conhecimentos é visto como uma perda de controle e poder individual, bem como de influência social dentro da organização (CHENNAMANENI, 2006; MCNABB, 2007; YANG e MAXWELL, 2011).

Do ponto de vista organizacional, as informações representadas como um “produto” são mais fáceis de compartilhar entre os indivíduos, e são mais comumente vistas como propriedade da organização. Por outro lado, informações representadas como “expertise” são mais difíceis de compartilhar entre indivíduos, e são mais comumente vistas como propriedade individual, pertencente a membros da organização (KOLEKOFSKI e HEMINGER, 2003; YANG e MAXWELL, 2011). Dessa forma, se as agências desejam aumentar o uso de sistemas de compartilhamento para práticas colaborativas, elas devem promover atividades que incentivem

as pessoas a não se apropriarem das informações que possuem e, possivelmente, dar-lhes incentivos e reconhecimento por seu compartilhamento (JARVENPAA e STAPLES, 2000). Constant et al. (1994) afirmam que fomentar a crença da informação como propriedade da organização pode melhorar as atitudes dos membros em relação ao seu compartilhamento.

Em um ambiente interagências, as agências podem resistir ao compartilhamento, pois as informações são a fonte de poder e são percebidas como um símbolo de autoridade (DAWES, 1996; YANG e MAXWELL, 2011). Ademais, nas últimas duas décadas, muitas agências enxugaram seus quadros de funcionários, e tal fato gerou atitudes negativas em relação ao compartilhamento de conhecimento em certas culturas organizacionais. Os funcionários sentiram que seu conhecimento era fundamental para seu valor exclusivo na execução de sua função e, portanto, vital para a sua permanência na organização. A fim de fazer com que as pessoas compartilhem seus conhecimentos com seus pares, as agências precisam mudar seus sistemas de incentivos e recompensas (DAVENPORT e PRUSAK, 1998).

### 3.6. FATORES TECNOLÓGICOS

As rápidas mudanças no campo das redes colaborativas ou dos SIO resultaram, em grande parte, do progresso no campo das TIC. As TIC facilitam diversos processos interagências, tais como: a comunicação aberta; o compartilhamento de informações de maneira segura e oportuna; a coordenação em velocidade e eficiência crescentes; entre outros (AL-BUSAIDI e OLFMAN, 2017; BECERRA-FERNANDEZ et al., 2004; HONG, 2002; JOHNSTON e VITALE, 1988; NGOC, 2005). Diversas tecnologias como repositórios de informações, sistemas de gerenciamento de documentos, bancos de dados, *data warehouses*, sistemas de autoria colaborativa, sistemas de fluxo de trabalho e coordenação, portais corporativos, software de suporte a decisões, e similares, podem ser usadas para apoiar e impulsionar a colaboração, bem como permitir transferência e acessibilidade de conhecimentos de forma eficiente e eficaz (ALAVI e LEIDNER, 2001; AGRANOFF, 2006). Além disso, as TIC apoiam também a colaboração informal por meio de videoconferências, diretórios de especialistas, salas de bate-papo, fóruns de discussão, ou qualquer outra modalidade de tecnologia colaborativa (JARVENPAA e STAPLES, 2000).

Bigdeli et al. (2013) associam o contexto tecnológico da colaboração interagências a quatro fatores: (1) capacidades de TIC; (2) segurança e privacidade de dados; (3) qualidade da informação; e (4) interoperabilidade. Capacidades de TIC é a capacidade de um departamento ou agência aplicar com eficácia as ferramentas de TIC para alcançar o resultado desejado, que

é compartilhar informações com outros departamentos / agências. Segurança e privacidade de dados está relacionada a garantia da proteção de dados pessoais, pois a falta de segurança de dados resultaria na redução da confiança do público, e da capacidade da agência de lidar e compartilhar informações pessoais.

O sucesso da colaboração interagências também depende da qualidade das informações a serem compartilhadas. Construir uma perspectiva comum em relação à qualidade das informações na colaboração entre agências é uma tarefa complicada, uma vez que, os desejos e necessidades das agências participantes são diferentes e, o significado da informação pode mudar ao longo do tempo (YANG e MAXWELL, 2011).

Completando os fatores associados ao contexto tecnológico, a interoperabilidade técnica é uma das ações mais importantes para efetiva colaboração, pois define padrões de compatibilidade a serem adotados entre os diversos sistemas de informações implementados nas agências. Diferentes organizações têm diferentes tipos de hardwares e softwares, e é um desafio integrar sistemas de informações heterogêneos de distintas plataformas, padrões de dados, esquemas e qualidades. A terceirização dos sistemas de TIC também aumenta a dificuldade em interoperá-los, devido a falta de clareza e detalhamento nas especificações. Além disso, os contratados podem competir uns com os outros, ou deixar de fazer parte do mercado, colocando em risco a manutenção dos sistemas (GIL-GARCIA et al., 2007; YANG e MAXWELL, 2011).

De acordo com o “Modelo de Aceitação de Tecnologia” de Davis (1989), a “utilidade percebida” e a “facilidade de uso” são dois determinantes críticos para decidir a aceitação dos novos SIO pelos membros da organização. Portanto, dentro de uma agência, se a TIC implementada não for fácil e eficiente de usar, as atividades de colaboração podem ser negativamente influenciadas (YANG e MAXWELL, 2011). Nessa esteira, Boonstra e De Vries (2005) ressaltam que – além dos fatores relacionados à ausência de padronização, incompatibilidade de softwares e hardwares, e problemas de segurança cibernética –, a falta de habilidade e conhecimento sobre como aplicar as tecnologias disponíveis também afetará à implementação de redes colaborativas interagências. Um melhor acesso aumenta a probabilidade de que os sistemas sejam consultados. Mäkipää (2006) usa o termo “maturidade” referindo-se a questões de habilidade, consciência e conhecimento sobre o uso das TIC. Assim, a maturidade das diferentes agências define, em grande medida, o potencial que elas têm na implementação de SIO.

As soluções de TIC, embora um ingrediente necessário para qualquer programa bem-sucedido de colaboração, ainda são apenas ferramentas. Assim, embora usar a ferramenta errada

resulte em falha, apenas ter a ferramenta correta não garante o sucesso. Harmonizar as interfaces da tecnologia com a capacitação dos funcionários para serem proficientes em seu uso é o primeiro passo para o eficaz uso das TIC em programas colaborativos (CONNELLY e KELLOWAY, 2003; GILL e THOMPSON, 2017; JARVENPAA e STAPLES, 2000). Tal visão também é defendida por Davenport e Prusak (1998) que ressaltam que impulsionar a colaboração por meio, exclusivamente, da implementação de novas tecnologias pode ser uma proposta arriscada. Para não resultar apenas em desperdício de dinheiro, deve-se promover também mudanças na estrutura e na cultura organizacional, com a contratação de novos profissionais, investimento em treinamento, desenvolvimento de novas habilidades, bem como na criação de novos processos e procedimentos. Mas um fato relevante que também deve ser considerado é que o investimento em tecnologia pode ser interpretado pelos funcionários como um símbolo do apoio da alta administração à colaboração (CONNELLY e KELLOWAY, 2003).

Apesar das TIC acelerarem a conexão virtual entre indivíduos e grupos, o foco excessivo na tecnologia é a armadilha mais comum em esforços colaborativos. Se as pessoas confiarem exclusivamente nas TIC, os encontros físicos e as interações face a face – que também são importantes e necessárias para compartilhar questões complexas, especialmente em um ambiente dinâmico e de alta incerteza –, podem ser negligenciadas (NGOC, 2005). Assim, a aplicação das TIC deve ocorrer em sintonia com a cultura comunal e as interações sociais do ambiente, propiciando um efeito exponencial para a colaboração.

### 3.7. FATORES SOCIAIS

As relações pessoais e as redes sociais influenciam o comportamento humano, sendo um fator crítico para a colaboração. As redes sociais incluem contatos, interações e comunicações – individuais e em grupo –, que estimulam o relacionamento, o respeito mútuo, e a confiança, de modo a promover a cultura colaborativa (MÄKIPÄÄ, 2006; YANG e MAXWELL, 2011). Segundo Constant et al. (1994), as pessoas podem, naturalmente, querer colaborar, e a melhor política organizacional pode ser, simplesmente, criar ocasiões para que elas possam conversar e trocar informações, opiniões e conselhos. Logo, um ambiente organizacional favorável à interação social, também é favorável à colaboração. Isso também torna os funcionários mais propensos a aprender, e tomar conhecimento sobre qual apoio, conhecimento ou recurso que seus colegas possuem e precisam (CONNELLY e KELLOWAY, 2003). Em outras palavras, a interação social permite que os indivíduos acumulem capital social

que pode ajudá-los em trabalhos colaborativos (NGOC, 2005; SUBRAMANIAM e YOUNDT, 2005).

Fóruns informais costumam ser os ambientes onde ocorrem novos insights e soluções criativas e inovadoras para problemas complexos. É onde as pessoas se conhecem e se respeitam por suas habilidades e contribuições intelectuais individuais, e onde a criatividade e a inovação prosperam. Os tomadores de decisão geralmente preferem adquirir e avaliar informações por meio de discussões qualitativas em vez de relatórios quantitativos (MCNABB, 2007). Nesse sentido, Thomson e Perry (2006) afirmam que os elementos integrativos manifestados em relações pessoais, contratos psicológicos e entendimentos e compromissos informais precisam suplantar os elementos agregativos documentados em papéis organizacionais formais e contratos legais.

Outros dois conceitos importantes associados aos processos sociais e psicológicos da colaboração é a identidade social e as comunidades epistêmicas. A teoria da identidade social é aplicada a um grupo de pessoas que compartilham as mesmas crenças, símbolos, atitudes e comportamentos (TAJFEL e TURNER, 1979). Pessoas com forte identificação social, que compartilham interesses e práticas de trabalho, são mantidas juntas por um elo comum de propósito e habilidades e, normalmente, têm o mesmo desejo de cumprir com sucesso os objetivos acordados. Suas habilidades englobam: aprender fazendo, liderar conversas relevantes, identificar as melhores práticas, gerenciar argumentos e divergências, e fornecer reconhecimento e apoio mútuo aos participantes (MCNABB, 2007). A identidade social leva a formação de comunidades epistêmicas que são redes de profissionais com a mesma mentalidade, cuja reivindicação autoritária de conhecimento consensual lhes fornece uma fonte única de poder nos processos de tomada de decisão (THOMAS, 1997). A identidade de grupo das comunidades epistêmicas aumenta o senso de interdependência e encoraja comportamentos de interação promissores. Também aprimora as habilidades sociais e as atividades de processo em grupo por meio da polinização cruzada de ideias, transferência das melhores práticas, e geração de massa crítica (HANSEN e OETINGER, 2001; JANZ e PRASARNPHANICH, 2003; WASKO e FARAJ, 2005).

Para ajudar a gerar uma massa crítica, os gerentes devem visar indivíduos com mandato mais longo, e mais experiência na prática. Dessa forma, a alta rotatividade pode ser prejudicial à colaboração (SUBRAMANIAM e YOUNDT, 2005). Normalmente, os especialistas em determinadas áreas não são numerosos e, quando partem para outros cargos ou são ultrapassados por outros compromissos, a colaboração fica vulnerável, com possível perda de canais de comunicação e confiabilidade (BARDACH, 1998, 2001). Nesse caso, novos

funcionários devem ser contratados e treinados. Além do custo do treinamento, é necessário muito tempo para que um novo funcionário seja, efetivamente, produtivo. Mas é raro que essa mobilidade individual destrua completamente a viabilidade da rede colaborativa como um todo. Uma vez que o capital social se origina de normas para colaboração, interação e compartilhamento de informações, ele tende a ser amplamente preservado dentro das organizações, independentemente de mudanças em atores individuais específicos (BECERRA-FERNANDEZ et al., 2004; BENNET e NEILSON, 2004; SUBRAMANIAM e YOUNDT, 2005).

### 3.7.1. Confiança, Consenso e Comunicação

A confiança é um elemento imprescindível em todas as dimensões da colaboração interagências. Como Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) explicam, uma pré-condição para a colaboração pode ser a confirmação de que os participantes em um esforço coletivo são confiáveis e credíveis, com interesses compatíveis e interdependentes. Uma vez confirmados, os colaboradores devem gerar comprometimento recíproco com as boas intenções um do outro (WAARDENBURG, 2020).

Dada a natureza às vezes arbitrária de como os esforços colaborativos se originam e de possíveis preconceitos sobre o modo de trabalho de outras agências, esse processo de construção da confiança é fundamental para estabelecer parcerias efetivas, podendo ser o desafio mais complexo de todos. Para vencer a alta desconfiança inicial, Ansell e Gash (2007) sugerem que os colaboradores estabeleçam um compromisso primordial com o programa interagências, participando plenamente desse esforço. Em outros termos, os participantes devem resistir aos compromissos concorrentes de suas agências de origem. Waardenburg (2020) também sugere a criação de objetivos intermediários, cujas pequenas vitórias alcançadas ao longo do processo, possam ser celebradas em conjunto, fortalecendo a confiança do grupo. De modo geral, os colaboradores precisam trabalhar juntos para criar um ambiente focado no ganho mútuo, tanto profissional quanto pessoal (THOMSON e PERRY, 2006).

À medida que as agências começam a trabalhar juntas, elas aprendem mais sobre as funções, restrições, objetivos e necessidades das outras participantes. Elas também aprendem sobre o papel das outras no esforço colaborativo e, assim, aumentam a confiança. À medida que a confiança aumenta, cada parte compartilha mais informações, esclarecendo o seu ponto de vista, e assim, permitindo que a outra conheça mais seus objetivos e condicionantes, confiando mais nela (BLACK et al., 2003).



A confiança também deve ser analisada sob duas óticas distintas. A primeira é a confiança individual, que deve ser estabelecida entre os indivíduos das diferentes agências; e a segunda é a confiança interorganizacional, que é a orientação coletiva de confiança que uma agência mantém em relação a outra (HARRIS, 2006). Tal orientação coletiva está diretamente relacionada a uma história compartilhada, socialmente construída, entre as duas agências. Já a confiança individual fornece um certo grau de segurança para lidar com riscos e incertezas nas relações de troca. Isso porque, há uma crença ou expectativa de que a vulnerabilidade resultante da aceitação do risco não será aproveitada pela outra parte no relacionamento (SYDOW, 1998).

Porém, ao reconhecer que os colaboradores interagências geralmente operam com incertezas, ambiguidades e riscos elevados, a construção da confiança torna-se um processo demorado, que requer um compromisso de longo prazo (ANSELL e GASH, 2007). Assim, a confiança será particularmente reforçada por normas culturais compartilhadas, como um vocabulário técnico comum, abordagens semelhantes, e uma história de experiências prévias consolidada. Além disso, objetivos claros, entendimentos compartilhados e comunicação eficaz, mitigarão alguns efeitos negativos da heterogeneidade e da desconfiança dentro de um ambiente interagências (GILL e THOMPSON, 2017).

Para se atingir esses efeitos, os líderes também desempenham um papel crítico no sucesso da construção e manutenção da confiança entre os colaboradores, pois devem monitorar o tom das interações, desencorajando ativamente comentários inflamados que diminuam a confiança e que possam gerar uma atitude de “nós contra eles” (COHEN, 2018).

Os pesquisadores também propõem que o respeito pela autonomia, o uso de processos e procedimentos padronizados, e o exercício apropriado da autoridade podem ajudar a construir a confiança entre as agências do setor público (YANG e MAXWELL, 2011). Um investimento em treinamento também é garantia de que as competências e as habilidades necessárias para o fortalecimento da confiança tenham a oportunidade de serem desenvolvidas e praticadas. Nos casos em que os membros das equipes interagem por longos períodos de tempo, o conhecimento específico e a experiência direta desempenham um papel crescente na dinâmica da confiança (GILL e THOMPSON, 2017).

Em relação à colaboração interagências, Newell e Swan (2000) apresentam três tipos de confiança: confiança baseada no companheirismo, confiança baseada na competência, e confiança baseada no compromisso. A confiança baseada no companheirismo refere-se a julgamentos de boa vontade ou amizades pessoais, que será construída com o tempo, por meio de uma troca contínua e recíproca. Possui forte componente emocional e é importante para a manutenção das redes sociais. A confiança baseada na competência passa pela percepção das

habilidades de outros parceiros. Esse tipo de confiança pode, portanto, desenvolver-se muito mais rapidamente, mas também é provável que seja mais frágil, uma vez que, se um determinado parceiro não demonstrar rapidamente as competências que eram esperadas, a confiança se desfaz. A confiança baseada no compromisso decorre dos acordos contratuais entre as agências, mitigando os riscos e as incertezas da colaboração. Nesse caso, a confiança é desenvolvida em uma base institucional. Espera-se que cada parte obtenha benefício mútuo com o relacionamento e, portanto, pode-se confiar de acordo com os detalhes do contrato. Black et al. (2003) também apresenta essa mesma categorização, entretanto ele nomeia a confiança baseada no companheirismo, como baseada na identidade; a confiança baseada na competência, como baseada em cálculo; e a confiança baseada no compromisso, como baseada na instituição.

Além do aumento da efetividade do compartilhamento de informações e conhecimentos, a construção da confiança também ampliará as recompensas para o capital intelectual (particularmente, para o capital social); expandirá os compromissos de recursos; aumentará a percepção de concretização dos incentivos; diminuirá os riscos e barreiras; e, o mais importante, fornecerá a base para a construção do consenso nos processos decisórios (BARDACH, 2001; BIGDELI et al., 2013; PARDO et al., 2006).

Embora os órgãos públicos possam ter a autoridade final para tomar uma decisão, o objetivo da colaboração é, tipicamente, alcançar algum grau de consenso entre as partes interessadas (AGRANOFF, 2006; ANSELL e GASH, 2007; BARDACH, 2001). O consenso não significa que todos tenham que concordar com a melhor solução possível, mas que eles devem estar dispostos a apoiar a decisão uma vez que ela seja tomada (THOMSON e PERRY, 2006). E essa dinâmica pode gerar desconforto, pois a negociação pode levar a direções inesperadas, e as partes interessadas podem sofrer pressão para se conformar a posições que não abraçam totalmente (ANSELL e GASH, 2007). Desse modo, é fundamental a aceitação de que todos os participantes têm interesses legítimos, e que todos são corresponsáveis pelos resultados. Tal responsabilidade compartilhada precisa ser muito bem entendida pelos gestores públicos, pois permite que eles avancem com unidade de esforços na solução de problemas, sem ficar atribuindo a glória do sucesso, ou a culpa do fracasso, a uma agência individualmente (THOMSON e PERRY, 2006).

Compondo o círculo virtuoso da confiança, a comunicação surge como um elemento-chave de todo o processo, sendo o principal catalisador para a construção e fortalecimento das relações pessoais (Lee e Choi, 2003; Mitchell et al., 2015; Yang e Maxwell, 2011). A comunicação está no centro da colaboração interagências. Johnson et al. (2003) apresenta as seguintes sugestões relacionadas ao aprimoramento da comunicação em um ambiente

interagências: (1) desenvolver uma abordagem proativa para a comunicação com os parceiros de outras agências, sendo direto com os problemas, conversando sobre as diferenças, e certificando-se de que cada parte esteja ciente de suas responsabilidades; (2) criar oportunidades frequentes de comunicação por meio de reuniões regulares, telefonemas, *workshops* e *e-mail*; (3) desenvolver conexões pessoais para promover uma relação de trabalho coesa, e links de comunicação informal.

Como um processo orientado para o consenso, a “comunicação densa” é necessária para que as partes interessadas identifiquem oportunidades de ganho mútuo. O diálogo inicial e aberto, assim como o networking e a troca de experiências face a face, é o cerne de um processo de construção de confiança, respeito mútuo, compreensão compartilhada e compromisso com o processo (ANSELL e GASH, 2007).

A comunicação também está fortemente associada a interoperabilidade. Na prática, a comunicação envolve necessariamente a capacidade de criar significados compartilhados entre os diferentes membros de um sistema interativo. A intenção da comunicação, então, é reenquadrar as diferenças entre os colaboradores de maneira que permita que eles se concentrem nas características que os unificam, em vez de diferenciá-los uns dos outros (COMFORT, 2007).

Por fim, a capacidade de coordenação também depende de uma comunicação eficaz. Se os processos de comunicação não produzirem entendimento compartilhado suficiente entre as partes para alinhar suas prioridades de ação, a probabilidade de alcançar uma estrutura de ação comum entre vários atores será seriamente reduzida.

### 3.7.2. Prestação de contas multirrelacional

*Accountability* é um termo em inglês que ainda gera muitos debates sobre a sua correta tradução para o português. Não existe uma palavra na língua portuguesa que englobe todo o conceito em torno do *accountability*, mas como não é objetivo deste trabalho se aprofundar nesse tema, usaremos o termo “prestação de contas” como uma possível tradução. Assim, a prestação de contas é a responsabilização pessoal e organizacional pelos atos praticados de acordo com algum parâmetro normativo. Em um trabalho colaborativo, abarca não apenas a responsabilidade objetiva, como também o sentimento interiorizado associado à ideia de responsabilidade subjetiva, que todos são igualmente responsáveis pela solução (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

O que torna relevante entender e regular a prestação de contas em um ambiente interagências é que a responsabilização pelo desempenho e pelos resultados pode se tornar um empecilho para o sucesso do projeto. Isso porque os colaboradores quase sempre experimentam uma tensão entre as atividades colaborativas e os sistemas de responsabilidades em suas agências de origem. Algumas estruturas de avaliação de desempenho ou de prestação de contas internas podem não reconhecer ou, até mesmo, desencorajar as contribuições feitas em um contexto de colaboração. Além disso, é possível que haja um descontentamento por parte dos colaboradores de terem que responder pelos resultados de suas ações a parceiros desconhecidos (MOYNIHAN et al., 2011).

Waardenburg (2020) usa o termo “insegurança psicológica” para caracterizar essa preocupação quanto ao tipo de autoridade que os líderes de outras organizações teriam sobre eles. Ou até mesmo, como os julgamentos feitos por outras organizações participantes impactariam nas avaliações realizadas em suas próprias organizações. Isso gera uma dúvida entre os colaboradores, que ficam divididos entre cumprir suas responsabilidades organizacionais e deixar de ser responsável pelo seu desempenho colaborativo, ou vice-versa.

Embora as diferentes organizações e agências busquem discutir e estabelecer métricas avaliativas específicas para o trabalho interagências, a literatura de colaboração ainda identifica associações negativas entre a prestação de contas e o comprometimento dos representantes nessas parcerias. Alguns motivos ainda dificultam o refinamento da medição ou avaliação de desempenho na colaboração interagências, principalmente por diferenças estruturais, culturais, e no papel das lideranças. Ademais, as organizações envolvidas, muitas vezes, não dedicam recursos adequados para administrar sua parcela de responsabilidade colaborativa (WARD et al., 2018).

### 3.7.3. Incentivos e Recompensas

Incentivo consiste em atividades que auxiliam os membros das organizações no reconhecimento e na tomada de consciência da importância da colaboração (BIGDELI et al., 2013). Para incentivar, motivar e estimular a colaboração entre as agências, recompensas podem ser usadas, tornando-se assim uma parte essencial para o sucesso das redes colaborativas (ABUBAKAR et al., 2019; WANG, 2018).

Um sistema eficiente de incentivos encoraja os funcionários das agências a pensar estrategicamente sobre uma lógica de interdependência, que os atraia a colaborar (ANSELL e GASH, 2007; THOMAS, 1997). Além disso, os indivíduos contribuem com seus

conhecimentos quando acreditam que a sua participação melhora a própria reputação profissional, se tornando essenciais para a rede colaborativa (BOCK et al., 2005). Logo, o reconhecimento formal é outra forma de promover a aceitação de um esforço colaborativo (MCNABB, 2007). As organizações devem reconhecer as contribuições feitas por seus funcionários e promover suas reputações. Ganhar reconhecimento e reputação provavelmente motivará os demais funcionários a se envolverem também no mesmo trabalho de colaboração. E as situações em que as necessidades demandadas pelos parceiros foram atendidas – trazendo resultados positivos para o programa – devem ser divulgadas para demonstrar a importância do trabalho interagências (CHENNAMANENI, 2006; WASKO e FARAJ, 2005). Trabalhadores com motivos pró-sociais ou altruístas tendem a se envolver na colaboração com mais frequência, principalmente quando percebem os benefícios que a organização ou os colegas de trabalho acumularam como resultado da sua contribuição.

Contudo, deve-se ter cuidado com o uso de incentivos econômicos, pois eles podem enfraquecer a motivação intrínseca dos trabalhadores, promovendo um comportamento de competição entre eles (CHENNAMANENI, 2006). Tal fato se torna ainda mais complexo no setor público, pois os “sistemas de incentivos e recompensas” são limitados em decorrência dos critérios básicos de avaliação de desempenho dos funcionários. Normalmente, há apenas um parâmetro “Aprovado-Reprovado”, que torna difícil enquadrar um nível de proficiência alcançado em projetos colaborativos interagências (LIEBOWITZ e CHEN, 2004). Assim, uma forma efetiva de recompensas para agências governamentais é dar publicidade e visibilidade ao trabalho de colaboração, como bancos de dados públicos e outros recursos públicos que identificam os colaboradores (CONSTANT et al., 1994).

#### 4. APLICAÇÃO PRÁTICA E COLETA DOS RESULTADOS

A revisão da literatura foi um passo fundamental na metodologia de pesquisa escolhida pois, além de ajudar a identificar as lacunas existentes no estudo sobre trabalhos colaborativos, ela nos forneceu um importante arcabouço de conhecimentos a ser aplicado na melhoria de determinados processos em um ambiente interagências. Assim, verificamos que, apesar das diversas publicações analisadas tratarem – com rigor de detalhes –, sobre fatores influenciadores, características, e os diferentes tipos das redes colaborativas em ambientes interagências, há um notório “hiato” de como aplicar tais conhecimentos na prática de trabalhos dessa natureza. Em outras palavras, a teoria não aborda o “como fazer”, ou seja, como tornar efetivo um esforço colaborativo interagências, considerando a incidência de todos esses fatores sobre o processo.

Com isso, tal lacuna nos permitiu identificar o nosso objetivo de pesquisa, que é apresentar um modelo de processo de planejamento interagências (PPI), que busque explorar os elementos catalizadores de trabalhos colaborativos, ao mesmo tempo que afaste as barreiras e os inibidores da colaboração. Não é à toa a escassez de estudos acadêmicos sobre esse tema, pois o nível de complexidade para orquestrar os inúmeros fatores – interdependentes e covariantes –, que influenciam esse processo é elevado. Assim, ainda como resultado da revisão da literatura, identificamos duas questões principais do nosso problema de pesquisa, relacionadas à dificuldade na modelagem de um PPI. A primeira é a diferença cultural entre as agências participantes, englobando nesse contexto, as diferentes missões, perspectivas, e valores, que torna a avaliação da situação e o alinhamento de metas notoriamente mais difícil. A segunda é a natureza complexa e dinâmica do ambiente onde, normalmente, se desenvolvem as atividades interagências, o que requer dos planejadores e decisores, intervenções mais rápidas e abordagens adaptativas. Embora tivéssemos conhecimento de que a complexidade de um esforço colaborativo exceda essas duas questões, elas serviram para nortear o conjunto de ações empregadas na aplicação prática de um modelo de PPI, durante a segunda fase da nossa pesquisa-ação.

Logo, utilizando como base o Processo de Planejamento Conjunto (PPC) das Forças Armadas brasileiras – método consagrado de planejamento para o nível operacional de decisão<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A estratificação do planejamento das Forças Armadas perpassa os níveis estratégico, operacional e tático. O nível estratégico traduz a decisão política para a expressão militar e orienta o emprego das Forças Armadas, visando a consecução ou manutenção dos objetivos fixados pelo nível político. O nível operacional representa a interface entre a estratégia e a tática, sendo entendido como uma série de operações militares inter-relacionadas. O nível tático refere-se ao emprego dos meios pelas Forças Componentes em combate (BRASIL, 2020a).

–, realizamos algumas adaptações para a estruturação de um protótipo de PPI. Essas adaptações buscaram explorar construtivamente as diferenças entre as agências colaboradoras, fazendo com que elas pensassem em respostas que iriam além de sua própria visão limitada do que é possível, implementando-as em conjunto. Dessa forma, as principais mudanças – inicialmente introduzidas ao processo –, se concentraram na Etapa I, chamada de “Exame de Situação” no PPC, e renomeada de “Avaliação da Situação” para o PPI. A Tabela 1 apresenta um paralelo entre os dois processos, no que diz respeito às fases da Etapa I.

*Tabela 1- Etapa I: Comparação PPC e PPI*

<b>ETAPA I</b>		
<b>FASES</b>	<b>Etapa I PPC – Exame de Situação</b>	<b>Etapa I PPI – Avaliação da Situação</b>
Fase 1	Avaliação do Ambiente Operacional e Análise da Missão	Avaliação do Ambiente Operacional
Fase 2	A Situação e sua Compreensão	Compreensão da Situação
Fase 3	Possibilidades do Inimigo, Linhas de Ação e Confronto	Possibilidades dos Agentes Adversos, Linhas de Ação e Confronto
Fase 4	Comparação das Linhas de Ação	Processo Decisório
Fase 5	Decisão	-
Fase 6	Conceito Preliminar da Operação	-

*Fonte: próprio autor*

A primeira preocupação quanto às adaptações realizadas sobre um processo já existente, era tentar manter ao máximo uma terminologia já consolidada entre os militares brasileiros. Tínhamos já depurado da revisão da literatura, que uma das barreiras em ambientes interagências eram os diferentes termos empregados. E se conseguíssemos nivelar e padronizar determinados conceitos, aumentaríamos a nossa probabilidade de sucesso, pois todos estariam fazendo uso da mesma linguagem. Assim, quando atribuímos uma nomenclatura para a primeira fase do PPI, apenas suprimimos o termo “Análise da Missão” da redação já existente para a mesma fase do PPC. A retirada dessa parte foi proposital, pois teríamos que desenvolver uma outra ferramenta que nos levasse ao alinhamento de metas, e que considerasse também, as diferentes perspectivas entre as agências participantes do esforço colaborativo.

Para a segunda fase, fizemos apenas uma correção de semântica linguística, pois entendemos que o termo “Compreensão da Situação” tem uma interpretação e um significado mais claro do que “A Situação e sua Compreensão”. E, na terceira fase, substituímos o termo “Inimigo” por “Agentes Adversos”, visto que, em um ambiente interagências, nem sempre os fatores adversos serão “inimigos” a serem combatidos. Realmente o termo “inimigo” tem uma aplicação muito mais voltada para o ambiente militar, do que para um ambiente interagências.

Ademais, tentamos enxugar o processo, reduzindo a quantidade de fases. Isso porque, o *trade-off* entre o “detalhamento do plano” e o “tempo para implementá-lo” é diferente entre um planejamento militar e um planejamento interagências. Para uma situação de conflito armado é melhor despende um volume maior de tempo com um planejamento minucioso e detalhado, do que aplicá-lo rapidamente, colocando em risco inúmeras vidas humanas e, até mesmo, inviabilizando a obtenção dos objetivos políticos desejados. Já o planejamento interagências é caracterizado por ser desenvolvido em um ambiente complexo e dinâmico, exigindo medidas emergenciais, que serão incrementadas ao longo do tempo. Assim, é melhor priorizar a rápida implementação do plano, do que o seu detalhamento aprofundado. Essa diferença também se torna patente quando pensamos no tipo de postura adotada diante do problema enfrentado. Em um planejamento militar, a resposta visa “solucionar” o problema. Mas para um planejamento interagências, a resposta visa “gerenciar” aquele problema social complexo. Sendo o gerenciamento algo constante, ele exige que o PPI seja um processo flexível, iterativo e incremental. Em face dessas diferenças entre o PPC e o PPI, diminuimos de seis para quatro fases a Etapa 1 do PPI, renomeando essa quarta fase de “Processo Decisório”, e compilando as Fases 4, 5 e 6 do PPC.

Para a Etapa II do PPC, que é a Elaboração de Planos e Ordens, não realizamos alterações por se tratar apenas da redação dos planos já formulados na Etapa I. Dessa forma, a Etapa II do PPI recebeu a mesma nomenclatura, sendo apenas flexibilizada a confecção de planos menos detalhados e mais objetivos, atendendo a premência de tempo do ambiente interagências. Essa necessidade de brevidade e concisão na emissão dos planos e ordens também nos levou a compilar as duas fases da Etapa II do PPC, em uma única fase no PPI (Tabela 2).

*Tabela 2 - Etapa II: Comparação PPC e PPI*

<b>ETAPA II</b>		
<b>FASES</b>	<b>Etapa II PPC - Elaboração de Planos e Ordens</b>	<b>Etapa II PPI - Elaboração de Planos e Ordens</b>
Fase 1	Desenvolvimento do Conceito da Operação	Redação de Planos e Ordens
Fase 2	Redação de Planos e Ordens	-

*Fonte: próprio autor*

E por fim, para a Etapa III do PPC, que é o Controle da Operação Planejada – conduzida após a implementação dos planos –, mantivemos a mesma nomenclatura, porém reduzimos a quantidade de reuniões realizadas dentro da rotina de trabalho estabelecida para o controle da



operação em curso. No PPC são conduzidas nove reuniões entre as equipes: (1) Reunião de Situação; (2) Reunião de Coordenação de Comando; (3) Reunião de Coordenação de Fogos; (4) Reunião de Coordenação de Operações de Informação (Op Info); (5) Reunião de Coordenação de Inteligência; (6) Reunião de Coordenação do Espaço Aéreo; (7) Reunião de Coordenação de Operações; (8) Reunião de Aprovação da Ordem de Coordenação (O Coor); e (9) Reunião de Controle da Operação Planejada.

Entretanto, para o PPI, decidimos manter apenas duas reuniões em caráter compulsório: a Reunião de Situação e a Reunião de Coordenação e Controle (Tabela 3). Isso não impede que outras reuniões *ad hoc* sejam conduzidas ao longo dessa etapa, a critério dos planejadores e decisores. O importante é que nesse ciclo de reuniões, os participantes tenham condições de estabelecer um quadro operacional e uma consciência situacional comum a todos; e ter acesso a ferramentas que permitam o acompanhamento, a avaliação e o gerenciamento das ações em curso, bem como a redefinição das ações futuras.

Tabela 3 - Etapa III: Comparação PPC e PPI

<b>ETAPA III</b>	
<b>Etapa III PPC - Controle da Operação Planejada</b>	<b>Etapa III PPI - Controle da Operação Planejada</b>
- Planejamento do Controle - Controle da Operação em Curso	- Planejamento do Controle - Controle da Operação em Curso
(1) Reunião de Situação	(1) Reunião de Situação
(2) Reunião de Coordenação de Comando	(2) Reunião de Coordenação e Controle
(3) Reunião de Coordenação de Fogos	-
(4) Reunião de Coordenação de Operações de Informação (Op Info)	-
(5) Reunião de Coordenação de Inteligência	-
(6) Reunião de Coordenação do Espaço Aéreo	-
(7) Reunião de Coordenação de Operações	-
(8) Reunião de Aprovação da Ordem de Coordenação (O Coor)	-
(9) Reunião de Controle da Operação Planejada	-

Fonte: próprio autor

Efetuada as adaptações necessárias ao processo, o próximo passo foi aplicar esse protótipo em uma prática de planejamento. Isso ocorreu no primeiro Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI), realizado na Escola Superior de Defesa, em Brasília. O CCOPI teve a duração de quatro semanas, e contou com a participação de quinze diferentes agências brasileiras, federais e estaduais.

Na primeira semana, os participantes tiveram palestras sobre determinados conceitos associados ao ambiente interagências, cujo o propósito era ampliar e nivelar os conhecimentos

sobre o assunto. Também foi realizada uma entrevista, com mapeamento de perfil, de modo a dividi-los em grupos para a prática de planejamento.

Na segunda e terceira semanas, foi conduzida a Etapa I do PPI, dentro da metodologia do “aprender fazendo”. Então os participantes passavam por quatro ciclos bem definidos: (1) inicialmente, eles tinham acesso ao conteúdo do PPI por meio de aulas expositivas; (2) em seguida, eles se reuniam em seminários, com a presença de instrutores e pesquisadores como moderadores, e desenvolviam na prática o que tinham aprendido nas aulas expositivas; (3) em um terceiro momento, os participantes apresentavam um *feedback* aos instrutores e pesquisadores; e (4) por fim, havia uma análise pós-ação (APA) para se buscar melhorias ao processo.

Por fim, na quarta e última semana, foi conduzido um “Jogo Seminário” para aplicação da Etapa III do processo, com o Controle da Operação Planejada. Os participantes recebiam um documento, intitulado “Movimento”, no qual os instrutores e pesquisadores atualizavam a situação vigente, bem como forneciam alguns resultados das ações tomadas até aquele momento. E com base nesses “Movimentos”, os participantes poderiam manter as ações conforme planejado, ou apresentar ações corretivas.

Em virtude da premência de tempo, não foi desenvolvida a prática da Etapa II, e assim, não sendo exigido dos participantes a redação dos planos (confeção dos documentos físicos). Todo o planejamento desenvolvido foi apresentado oralmente, por meio de slides. E a situação fictícia criada para a condução do PPI orbitava os crimes transfronteiriços, particularmente, o tráfico de drogas e o contrabando de mercadorias ilícitas.

Após concluído todo o ciclo de prática, observamos também que alguns fatores relevantes estudados na revisão da literatura – e que influenciavam os trabalhos colaborativos interagências –, não puderam ser avaliados. Dessa forma, foi elaborado e divulgado aos participantes, um questionário com perguntas que extraíssem deles, seus pontos de vistas sobre determinadas questões importantes para o ambiente interagências (APÊNDICE B – Questionário sobre os fatores que impactam os trabalhos colaborativos interagências). Apesar de ter sido a primeira oportunidade de testar um protótipo de PPI, ficou claro pelo *feedback* dado pelos representantes das agências que a experiência do CCOPI foi extremamente positiva. Todos enfatizaram o amplo aprendizado mútuo, resultado do senso de trabalho coletivo realizado durante todo o processo, e que tornou possível a construção de relacionamentos de confiança.

Nas seções seguintes, apresentamos os resultados coletados da aplicação prática, bem como das respostas obtidas pelos questionários.

#### 4.1. AVALIAÇÃO DO AMBIENTE OPERACIONAL

O primeiro grande obstáculo enfrentado pelos participantes, na Fase 1 do PPI, foi a falta de conhecimento sobre a missão, a estrutura, as capacidades (recursos), as possibilidades de apoio, e as limitações de seus parceiros. Como o PPC foi projetado para as Forças Armadas, onde já existe um histórico de relacionamentos prévios, o mesmo não ocorre com as agências participantes de um esforço colaborativo. Assim, para o PPI foi observada a necessidade de uma fase anterior à “Avaliação do Ambiente Operacional”, para promover a compreensão mútua entre os colaboradores. Compreender é entender as capacidades e limitações dos demais participantes. É saber o que cada agência “traz para a mesa”, permitindo que os representantes vejam o quadro operacional completo, ou seja, com o que cada agência pode contribuir. Nessa fase, o diálogo aberto e uma abordagem inquisitiva é fundamental para desvendar as capacidades e limitações de cada agência. E empregamos os termos “abordagem inquisitiva” e “desvendar” de maneira intencional, pois durante a prática, era comum observarmos conversas entre parceiros, nas quais um questionava: “Mas você não me disse que tinha essa capacidade”; e o outro respondia: “Mas você também não me perguntou”. Ou seja, os participantes não podem supor que os parceiros irão fornecer todas as informações necessárias sobre eles, da mesma forma que não podem presumir que os outros estejam totalmente familiarizados sobre suas capacidades e limitações. Por isso, o primeiro passo de um trabalho interagências, é o estabelecimento de um quadro operacional comum, onde todas as agências participantes possam se conhecer mais detalhadamente.

Como já mencionado anteriormente, uma outra forma de atingir esse nível de compreensão entre as agências é um histórico prévio de relacionamentos. Durante a pesquisa, foi observado que relacionamentos estáveis e preexistentes são importantes para cultivar a atividade colaborativa. O treinamento prévio com a participação de diferentes agências, é uma excelente forma de gerar a comunicação, a compreensão e a confiança necessárias para uma sustentada e bem-sucedida colaboração. Um forte histórico de experiências e aprendizagens compartilhadas, explorando o relacionamento informal, pode ser um importante antecedente da formação e implementação do PPI. Cursos, *workshops*, e interações repetidas permitem o aprendizado sistêmico entre os colaboradores, que passam a perceber importantes lacunas em seus conhecimentos (sobre os outros). E se tais lacunas não forem preenchidas, podem inviabilizar a adoção efetiva e completa de uma resposta à determinados problemas sociais complexos.

Outra discrepância observada na Fase 1, foi a dificuldade de enquadrar e definir o problema social complexo analisado. Em decorrência dos diferentes valores, propósitos e perspectivas entre as agências participantes, pontos de vistas conflitantes impediam a obtenção do consenso quanto aos principais atores e relações existentes na situação estudada. Isso porque, nessa fase, os representantes das agências devem se reunir em um fórum, e apresentar dois diagramas de relações (ou mapas mentais), sendo um da “situação atual” e outro da “situação desejada”<sup>5</sup>. A partir deles, os participantes devem enquadrar e definir o problema, que será justamente os “obstáculos” que impedem a “situação atual” de ser a “situação desejada”.

Entretanto, quando os participantes começaram a analisar a situação fictícia envolvendo o tráfico de drogas e o contrabando de mercadorias ilegais, os atores e relações considerados relevantes pela Polícia Federal foram diferentes daqueles levantados pela Polícia Militar do Mato Grosso, e uma terceira perspectiva foi apresentada pelos representantes do MAPA. Isso gerou uma dificuldade considerável na confecção dos diagramas, levando a um desgaste desnecessário com discussões infrutíferas, pequenos conflitos entre os participantes, e a marginalização de determinadas agências. Ademais, as divergências no enquadramento do problema também reverberaram na tentativa de identificação de metas e objetivos compartilhados entre os representantes. Como as agências possuem distintas missões e tarefas, diferentes *modus operandi*, e pontos de vistas dispares da situação, era natural que os objetivos individuais não coincidissem com os objetivos conjuntos da colaboração. Dessa forma, com a intenção de minimizar tal impacto no processo, decidimos aplicar a essa fase do PPI, uma metodologia denominada “mapeamento de perspectiva sistêmica”. Esse método de pensamento crítico permitiu aumentar a visão dos representantes das agências quanto às interconexões do problema, gerando um diálogo construtivo em torno das ponderações sobre os principais atores e relações na situação analisada. Isso levou a uma maior valorização das missões, capacidades e responsabilidades de cada agência participante, resultando em melhores níveis de respeito mútuo entre elas. E também ofertou uma grande quantidade de aprendizagem colaborativa, particularmente durante os *workshops* de crítica de limites. Toda essa abordagem sistêmica será detalhada no próximo capítulo, quando explicaremos o modelo final de PPI proposto.

---

<sup>5</sup> A situação atual é a representação visual do que realmente está acontecendo no momento em que é conduzida a análise, com todos os atores e relações relevantes para aquele contexto. Em outros termos, é a compreensão contextual da situação vigente, produzindo uma visão holística dos sistemas que – direta ou indiretamente –, afetam o problema em questão; e buscando também identificar comportamentos, tensões e tendências dos atores mais relevantes. Normalmente essa análise é conduzida tendo como base os fatores gerais (políticos, econômicos, psicossociais e científico-tecnológicos). Já a situação desejada, são todas as inclusões, exclusões e alterações que devem ser feitas na situação atual, visando moldá-la, dentro daquilo que acreditamos ser um resultado de sucesso (BRASIL, 2020b).

Como não tivemos nenhuma observação relevante que nos fizesse alterar a Fase 2 – Compreensão da Situação, na próxima seção abordaremos a Fase 3 - Possibilidades dos Agentes Adversos, Linhas de Ação e Confronto.

#### 4.2. POSSIBILIDADES DOS AGENTES ADVERSOS, LINHAS DE AÇÃO E CONFRONTO

Enquanto a Fase 1 foi complicada fruto das divergências entre os representantes das agências, a Fase 3 foi conturbada pelo fato de os participantes não terem concordado com a dinâmica de processo estabelecida. Para entendermos a insatisfação apresentada pelos participantes, precisamos inicialmente explicar como funciona a Fase 3 no PPC (que foi usada como base para a mesma fase do PPI).

No PPC, a Fase 3, normalmente é conduzida em dois momentos distintos. Em um primeiro momento, duas equipes trabalhando separadamente devem formular as Possibilidades do Inimigo (PsbIni) e elaborar as Linhas de Ação (LA). Ou seja, enquanto a Seção de Inteligência (Equipe 1) está formulando as PsbIni, simultaneamente e paralelamente, a Seção de Operações (Equipe 2) estará elaborando as LA. As PsbIni são ações ou operações que o inimigo é capaz de adotar; e as LA são as possíveis alternativas ou soluções para o problema identificado na Fase 1. Normalmente, a Seção de Operações elabora duas ou mais LA para ofertar ao Comandante Operacional mais de uma opção que conduza a resolução daquele problema. Cabe ressaltar que nesse primeiro momento, embora a Seção de Operações receba informações da Seção de Inteligência, ela não pode ser influenciada pelas PsbIni para elaborar as LA. Isso somente vai ocorrer em um segundo momento, quando se dará o “Confronto”<sup>6</sup> entre as LA e as PsbIni (BRASIL, 2020b).

Assim, é no segundo momento da Fase 3 que se dará pela primeira vez a interação entre as LA e as PsbIni. Isso porque, o propósito maior das PsbIni é refinar as LA. Quando são confrontadas as PsbIni com as LA, é possível verificar falhas, vulnerabilidades, e riscos que até então não tinham sido levantados pela Seção de Operações. E dessa forma, são realizadas modificações nas LA inicialmente propostas, de modo a melhorá-las.

Além de permitir o refinamento das LA, o “Confronto” também permitirá testar a adequabilidade e a exequibilidade de cada LA, bem como compara-las por meio do

---

<sup>6</sup> O Confronto é uma modalidade de *wargaming*, sendo entendido como um jogo de guerra mental com o propósito de testar, refinar e comparar possíveis alternativas de soluções para um problema (Linhas de Ação). Assim, é uma técnica de análise dinâmica e sistemática para avaliar as Linhas de Ação. (BRASIL, 2020b)

levantamento de vantagens e desvantagens. Ao compara-las, também será possível prioriza-las de acordo com um critério de aceitabilidade.

A Tabela 4 apresenta a estruturação da Fase 3 do PPC.

Tabela 4 - Fase 3 do PPC

<b>FASE 3 – POSSIBILIDADES DO INIMIGO, LINHAS DE AÇÃO E CONFRONTO</b>		
1º MOMENTO	<b>SIMULTANEAMENTE E PARALELAMENTE</b>	
	<u>Seção de Operações</u> <b>- Elaboração das LA (duas ou mais)</b>	<u>Seção de Inteligência</u> <b>- Elaboração das PsbIni</b>
2º MOMENTO	<b>CONFRONTO</b> TESTAR + REFINAR + COMPARAR (As LA) Cada LA x Cada PsbIni*  *Na escassez de tempo, pelo menos com a PsbIni mais provável e a mais perigosa <sup>7</sup>	

Fonte: próprio autor

Entretanto, a dinâmica do processo – conforme apresentado acima –, não foi bem aceita pelos representantes das agências. Eles argumentaram que seria contraproducente não utilizar os estudos feitos para a formulação das Possibilidades dos Agentes Adversos (PsbAAdv)<sup>8</sup> para a elaboração da LA. Em outras palavras, eles estavam convictos de que primeiro deveriam formular as PsbAAdv, para em seguida – já de posse de todas as informações referentes aos agentes adversos –, elaborarem uma LA. Esses passos deveriam ser sequenciais, e não simultâneos. E assim também não haveria a necessidade de criar mais de um LA. Como eles já teriam conhecimento de todas as PsbAAdv, eles poderiam antecipar o gerenciamento de riscos e incertezas, criando “variantes”<sup>9</sup> na única LA que seria elaborada. Nessa nova dinâmica, eles ganhariam tempo, pois estariam eliminando diversas tarefas que deveriam ser conduzidas no “Confronto”. Não haveria mais a necessidade, por exemplo, de comparar as LA, visto que só seria elaborada uma única LA. Da mesma forma, o refinamento da única LA seria conduzido em cima de diferentes cenários (o mais provável e o mais perigoso)<sup>10</sup>, e não sobre as PsbAAdv, uma vez que essas já teriam sido utilizadas na elaboração da LA.

<sup>7</sup> A PsbIni mais provável é aquela identificada como sendo a de maior probabilidade de adoção; e a PsbIni mais perigosa é aquela que oferece maiores riscos e potencial prejuízo ao cumprimento das metas e objetivos pré-determinados em conjunto pelas forças amigas. (BRASIL, 2020b)

<sup>8</sup> No PPI, o termo “Possibilidade do Inimigo (PsbIni)” foi substituído pelo termo “Possibilidades dos Agentes Adversos (PsbAAdv)”.

<sup>9</sup> As variantes são opções ao plano básico e podem incluir mudanças de prioridades, de organização na estrutura, ou na própria natureza da operação (diferentes ações ou efeitos). Por propiciarem flexibilidade ao antecipar situações que poderiam alterar o plano básico, as variantes normalmente são decisivas para o resultado da operação, pois permitem atuar mais rapidamente do que o adversário. Uma variante, em essência, consiste em uma rota diferente para chegar ao mesmo fim (metas e objetivos). (BRASIL, 2020b)

<sup>10</sup> Diferentemente do que ocorre no PPC, quando devemos identificar a PsbIni mais provável e a mais perigosa, no PPI as agências preferiram trabalhar com o cenário mais provável e o mais perigoso. A diferença é que quando

Abaixo, a Tabela 5 apresenta as alterações propostas para a Fase 3 do PPI.

*Tabela 5 - Fase 3 do PPI (protótipo)*

<b>FASE 3 – POSSIBILIDADES DOS AGENTES ADVERSOS, LINHAS DE AÇÃO E CONFRONTO</b>	
1º MOMENTO	<b>- Elaboração das PsbAAdv</b>
2º MOMENTO	<b>- Elaboração da LA</b> (não há a obrigatoriedade de elaborar mais de uma LA)
3º MOMENTO	<b>CONFRONTO</b> TESTAR + REFINAR LA x Cenário mais provável LA x Cenário mais perigoso

*Fonte: próprio autor*

Essa mudança na dinâmica da Fase 3 (para o PPI) vai ao encontro de diferentes tópicos estudados em nossa revisão da literatura. Inicialmente, pelo fato do ambiente interagências ser extremamente volátil, incerto, complexo e ambíguo, o que exige rapidez na adoção das ações. O dinamismo da situação em torno de problemas sociais complexos, exige planejamentos mais enxutos, flexíveis e que se adaptem oportunamente as mudanças observadas no ambiente. Sendo assim, tal alteração na Fase 3, reduz o tempo gasto na elaboração das respostas – visto que só há a necessidade de desenvolver uma única Linha de Ação –, bem como na condução do Confronto. Um segundo tópico observado na revisão da literatura e que credencia a mudança realizada na Fase 3 é a necessidade de reduzir custos. Pois quando diminuimos o tempo que os colaboradores irão despende no planejamento, isso gera economia de trabalho, que pode ser convertido para o desempenho de outras tarefas. E por fim, como mais um incremento aprendido em nosso estudo prévio, é a relevância do compartilhamento de informações e conhecimentos para a elaboração de uma efetiva Linha de Ação. Isso também impacta na estrutura da rede de colaboração, que deve contar com um “centro de fusão” para facilitar as trocas afetadas à parte de Inteligência, permitindo levantar de maneira mais acertada as PsbAAdv.

Tal preocupação quanto à dificuldade no compartilhamento de informações e conhecimentos foi levantada pelos representantes das agências desde a Fase 1, porém se agravou na Fase 3. Não havia nenhum canal formal de Inteligência que os participantes pudessem trocar informações relevantes e oportunas sobre o comportamento dos Agentes Adversos. E essa carência não era só sentida na prática estabelecida durante o CCOPI, como

---

trabalhamos com as PsbIni, analisamos apenas a interferência do inimigo sobre as nossas ações. Já quando trabalhamos com cenários, as análises devem ser feitas de maneira holística, considerando todos os sistemas envolvidos no contexto, e que, de alguma forma, possam interferir na nossa abordagem.

também no trabalho real desenvolvido pelas agências participantes. Tal questão trouxe a reboque outros fatores que já tinham sido observados na revisão da literatura, mas como não puderam ser avaliados na prática, foram externados pelos participantes por meio do questionário que complementou a nossa pesquisa (APÊNDICE B). Entre os fatores mais mencionados que interferem no compartilhamento de informações, destacamos: (1) a necessidade de um ato normativo que forneça segurança psicológica aos colaboradores, deixando claro o que pode ou não ser compartilhado; (2) a liderança facilitadora exercida pela alta administração, reconhecendo os benefícios trazidos pelo compartilhamento de informações, bem como um sistema de avaliação de desempenho que aumente a reputação dos colaboradores; (3) uma estrutura de TIC que atenda aos requisitos da “utilidade percebida”, da “facilidade de uso”, e da interoperabilidade; e (4) uma estrutura central que funcione como um “*hub*” no compartilhamento de informações, evitando as trocas desnecessárias.

Como não tivemos mais dificuldades e, conseqüentemente, necessidades de mudanças nas demais fases e etapas do PPI, nas próximas seções iremos explorar os fatores supracitados, considerando também para a análise, as respostas reveladas pelos participantes no questionário de acompanhamento da pesquisa-ação.

#### 4.3. QUESTÕES REGULATÓRIAS

Encontrar maneiras de entender o ambiente regulatório em torno das questões do esforço colaborativo é um importante passo para um planejamento interagências bem-sucedido. Assim, com o propósito de fornecer segurança psicológica para os colaboradores, é fundamental que a alta administração emita documentos formais que orientem o desenvolvimento da colaboração interagências. Tais atos normativos são ferramentas importantes para articular os objetivos da colaboração interagências, bem como para criar algumas regras básicas de modo a moldar a implementação de novos programas. Neles, podem ser atribuídas responsabilidades preliminares e ser dada clareza quanto aos papéis e autoridades das agências participantes (dar legalidade ao processo). As regras estabelecidas devem ser suficientemente flexíveis e adaptáveis, permitindo mudanças e incrementos ao longo das etapas de formulação e execução dos planos e programas, com cada agência continuamente educando umas às outras sobre suas respectivas políticas. As lideranças sêniores de todas as agências também devem se engajar para fazer cumprir tais regras.

E os participantes do primeiro CCOPI demonstraram, reiteradamente, suas preocupações com essas questões políticas e legais, em diferentes respostas às perguntas



presentes no questionário (APÊNDICE B). Em um primeiro momento, extrapolaram a importância da regulação nos níveis político e estratégico, para a formalização interna de cada agência na definição de regras, responsabilidades, e procedimentos claros para seus funcionários. E conseqüentemente, também associaram os atos normativos a melhoria no entendimento e definição do problema social complexo. Segundo os participantes, a emissão de um marco legal com o papel de cada agência, suas áreas de responsabilidades, e quem exerceria a coordenação central dentro de cada situação específica, já facilitaria a construção da confiança para o esforço colaborativo. Tal questão afeta a existência de uma agência central (ou agência líder) teve consideráveis críticas pelos respondentes, pois alegaram que essa escolha deveria “vir de cima” por um ato normativo (autoridade investida de poder legal), e não simplesmente decidida por consenso entre as agências participantes. Esse e outros tópicos relacionados a estrutura do esforço interagências serão abordados na próxima seção.

#### 4.4. ESTRUTURA DA REDE

Em relação à estrutura da rede colaborativa, surgiu um dilema entre os representantes das agências durante o CCOPI. Por um lado, eles observaram a necessidade de uma estruturação rígida que garantisse uma divisão clara de responsabilidades, com um comando e controle centralizado e formalmente estabelecido (esse último ponto, em decorrência da forte cultura hierárquica das agências participantes). Por outro lado, havia uma necessidade de fomentar relações colaborativas formais e informais, como o compartilhamento de informações e a tomada de decisão em diferentes níveis, que permitissem processos decisórios rápidos e a adoção de ações oportunas.

Assim, na interação entre pesquisador, praticantes e demais interessados na pesquisa, foi estabelecido um nivelamento de conhecimento sobre o tema, e dentro de um entendimento amplo, foi definido que a estrutura de uma rede interagências dependeria do tamanho, do escopo e da gravidade do problema vivenciado. Ademais, a estrutura ou desenho de uma rede colaborativa interagências deve ser mais flexível e mais adaptável do que a forma rígida e hierarquizada da estrutura organizacional, normalmente, encontrada nas agências públicas. Isso se deve, principalmente, a necessidade de descentralizar a tomada de decisão e facilitar o compartilhamento de informações.

Outro fator apontado pelos participantes é que as interconexões e a posição relativa das agências dentro de uma estrutura de rede são cruciais para o sucesso do trabalho colaborativo. A ideia é organiza-las de modo a encontrar um equilíbrio entre a densidade dos laços e a

centralização da rede, uma vez que a maximização dessas duas variáveis pode levar a paralisia ou extinção da rede. Conforme observado na revisão da literatura, uma rede com alta densidade de ligações entre os nós pode levar a uma troca desnecessária de informações, inclusive com perda da qualidade de análise, e conseqüentemente, a ineficiência na tomada de decisões, por não dispor de informações acuradas e oportunas. Já uma rede excessivamente centralizada, onde apenas uma agência tem o poder de decidir, pode gerar desequilíbrio de poder, marginalização de determinadas agências, e a desistência de alguns representantes (PROVAN et al., 2007). Assim, uma solução proposta é a centralização apenas da coordenação da rede. Os membros mantêm uma densidade mínima de ligações entre eles, mas não precisam interagir diretamente uns com outros a todo momento. Tal arranjo promoveria uma confiança generalizada, ao mesmo tempo que permitiria uma melhor integração entre os participantes da rede.

Quanto a localização física desse “*hub*” de coordenação, o ideal seria que todos os representantes estivessem concentrados em um único local, preferencialmente neutro, sem a interferências das atividades rotineiras das agências participantes. Entretanto, em razão das restrições de recursos – tanto material, pessoal, financeira e capacitacional –, é aceitável que os participantes estejam geograficamente dispersos, fazendo uso das TIC para as coordenações necessárias. Adotam, assim, modelos mais dinâmicos, tipo “núcleo-periferia”, que não exigem um investimento em tempo integral da força de trabalho.

#### 4.4.1. Criação de uma célula para o compartilhamento de informações

Nossa proposta de PPI também engloba a criação de uma “base de conhecimento comum” para apoiar a ação coletiva. Pode ser entendido e modelado como um grupo em rede, formado por representantes de cada agência, que facilitam a troca de informações, por meio de uma série de atividades analíticas que apoiam a tomada de decisão sistêmica. O fluxo de informações é multifacetado, mas ganha eficiência por meio de análise integrada e ação coordenada em direção às metas compartilhadas definidas pelo esforço colaborativo. Opera identificando as principais fontes de informação, os principais processos de análise e interpretação, e as principais rotas de transmissão. Tal compartilhamento é fundamental para: apoiar o Sistema de Monitoramento<sup>11</sup>, fornecendo os indicadores para avaliar o andamento do

---

<sup>11</sup> O Sistema de Monitoramento consiste em sinalizadores (medidas e indicadores) e gatilhos (metas e parâmetros de referência). As medidas e indicadores especificam os tipos de informações e variáveis que devem ser monitoradas para mostrar se o plano inicial está atingindo seus objetivos. Os gatilhos são os níveis críticos de

plano; melhorar o processo decisório; e ampliar a capacidade de ação coordenada entre múltiplas agências, criando uma consciência situacional uniforme para os participantes. Além disso, essa célula permite, por meio de processos oportunos de busca, troca e *feedback* de informações, criar um sistema de aprendizagem interorganizacional.

Quanto a sua estrutura, deve ser suportada por tecnologia apropriada, além de ter uma equipe com capacidade adequada de processar o volume de informações recebidas (infraestrutura para um compartilhamento funcional de informação). Tal fato corrobora com os ensinamentos obtidos na revisão da literatura quanto à utilidade percebida e à facilidade de uso da TIC empregada, que deve ser de fácil uso e eficiente resultado para as atividades colaborativas.

Na prática, essa célula irá funcionar como um minicentro de fusão, desenvolvido para a coleta, análise e disseminação de informações. O conceito de “fusão” refere-se não apenas ao processo de coleta e compartilhamento de informações, como também à instalação na qual esse processo se desenvolve. Como processo, a fusão refere-se à análise de informações coletadas de múltiplas fontes, com o objetivo abrangente de melhorar o compartilhamento de informações e a validade dos produtos de inteligência. Como uma instalação, um “centro de fusão” geralmente se refere à colocação física de várias agências, ou representantes de agências, dentro de uma única instalação onde ocorre esse compartilhamento de informações ou produção de inteligência (BRIGHT e WHELAN, 2019).

Quanto à estrutura da rede de colaboração, nosso modelo proposto tem por base a arquitetura “*hub-and-spoke*”, sendo as atividades operacionais e o compartilhamento de informações coordenados por uma organização central. Tal arquitetura diminui as ligações ponto-a-ponto, o que pode também mitigar os impactos associados às limitações na parte de TIC.

Percebemos que, em um contexto de gestão pública onde, cada vez mais, os orçamentos estão sendo comprimidos, mas em contrapartida, as demandas estão em constante aumento, há a necessidade de uma abordagem mais flexível na utilização desses recursos escassos. Portanto, as agências não podem disponibilizar parcela de seu pessoal ou material em tempo integral para um esforço permanente, como no caso de um “centro de fusão” interagências. Deve ser priorizada uma estrutura mais flexível, sendo guarnecida à medida que surgirem as demandas.

Outros fatores subjacentes que também devem ser considerados em uma rede de colaboração, e que foram apontados pelos participantes nas respostas ao questionário

---

sinalização que, quando ocorrem, significam que ações (contingentes) devem ser tomadas para garantir que o plano inicial permaneça em curso para continuar a atingir seus objetivos especificados. (MARCHAU, 2019)

(APÊNDICE B) são comunicação eficaz e padronização de terminologias. De acordo com os representantes das agências, a falha de coordenação não ocorre apenas em decorrência de problemas de desempenho da equipe em si, mas sim pelo fato de as interfaces de TIC entre as equipes não estarem bem alinhadas. Ademais, de modo a permitir o correto entendimento das informações tramitadas, deve-se buscar uma fraseologia comum a todos.

#### 4.5. SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Uma grande preocupação apontada pelos participantes do CCOPI foi a tensão existente entre suas obrigações ligadas à agência de origem e as novas responsabilidades advindas com o trabalho interagências. Perguntas do tipo “A quem devo prestar contas?” ou “Como terei meu desempenho avaliado dentro do esforço colaborativo?” eram recorrentes entre os representantes das agências. De modo a evitar qualquer tipo de inquietação, os novos canais de responsabilidades da colaboração devem ser compatíveis com os antigos canais das agências de origem.

Assim, sugerimos uma revisão e melhoria nas estruturas de avaliação de desempenho internamente nas agências, bem como o estabelecimento de acordos entre os colaboradores sobre o reconhecimento (incentivos e recompensas) quanto à prestação de contas. O objetivo é fazer com que o colaborador se dedique a atividade colaborativa sem acreditar que isso estaria lhe prejudicando em termos de avaliação no âmbito interno de sua agência. Criar novos indicadores de desempenho que possam avaliar as conquistas obtidas como membro de uma colaboração, sem que isso traga prejuízos aos antigos e tradicionais requisitos de responsabilidade existentes em suas agências de origem.

Além disso, a alta administração deve incentivar e estimular seus funcionários e servidores a engajarem em programas interagências. Isso porque, vários representantes se recusam a participar e contribuir pela falta percebida de apoio ou autorização dos superiores de suas agências. Uma forma eficaz de incentivo é o relato público, associando os colaboradores às metas atingidas. Isso se torna um forte estímulo à melhoria de desempenho, pois os servidores públicos são fortemente motivados pela reputação, ou seja, sendo percebidos como fazedor de um excelente trabalho. É a motivação intrínseca dos servidores públicos para servir significativamente à sociedade (SCOTT e BOYD, 2020).

As reputações individuais podem se tornar mais salientes quando os gerentes constroem pontes entre as redes físicas e virtuais, encontrando maneiras de espalhar as reputações desenvolvidas online para a organização como um todo. Ganhar status e reconhecimento dessa

forma motivaria os indivíduos a participarem mais das redes colaborativas (WASKO e FARAJ, 2005).

E assim, terminamos a apresentação dos resultados coletados, listando os principais aspectos catalisadores da colaboração que foram, massivamente, destacados pelos representantes das agências, tanto na prática de planejamento, quanto nas respostas aos questionários. São eles: diálogo face a face; simetria de poder e influência; confiança; compromisso com o processo; ordem executiva externa formalizando a colaboração; liderança facilitadora; entendimento comum; interdependência de recursos; pré-história de colaboração e interações; sólida compreensão das missões, valores e normas das agências parceiras; e o alinhamento de metas. No próximo capítulo, delinearemos o modelo de Processo de Planejamento Interagências proposto, após a análise e síntese desses resultados coletados.

## 5. PROCESSO DE PLANEJAMENTO INTERAGÊNCIAS

Após a coleta dos resultados, constatamos alguns desafios substanciais para o planejamento em um ambiente interagências, que exigiam ajustes em nosso protótipo, de modo a ter um modelo mais eficiente de PPI. Assim, neste capítulo, iremos apresentar o produto final do nosso trabalho – ou seja, o nosso objetivo de pesquisa –, sendo a primeira proposta de PPI, já com as modificações introduzidas após o primeiro CCOPI. Cabe ressaltar, que a pesquisa-ação tem como característica a continuidade e, futuramente, outros refinamentos devem ser inseridos, incrementando cada vez mais o processo, e gerando novas versões de PPI. Nesta primeira versão, nos focamos em dirimir os seguintes desafios: (1) dinamismo na evolução da situação em um ambiente interagências complexo; (2) adequada compreensão das capacidades e recursos disponíveis de cada agência em prol do esforço colaborativo; (3) enquadramento do problema, que compreende o trabalho tecnicamente e politicamente difícil de definir o problema sobre o qual o trabalho interagências será conduzido; (4) reconciliação de diferentes perspectivas e interesses, de modo a identificar metas e objetivos compartilhados; (5) construção da confiança; e (6) tensões entre os novos canais de prestação de contas (da rede colaborativa, ou até mesmo de outras agências) e os antigos canais de prestação de contas da agência de origem (multirrelacionais).

Nesse sentido, o primeiro passo adotado foi acomodar o PPI às mudanças e incertezas do ambiente dinâmico e complexo onde os problemas sociais ocorrem. Isso exigirá que o processo de planejamento de um esforço colaborativo interagências assuma as características de ser flexível (adaptável), iterativo e incremental. De modo a atender essas características, nosso modelo proposto recorreu a algumas ferramentas do Planejamento Adaptativo Dinâmico (PAD), descrito pela primeira vez por Walker et al. (2001) e, posteriormente, aperfeiçoado por Kwakkel et al. (2010) e Marchau et al. (2019). Em resumo, o PAD deve ser projetado para apresentar com rapidez, um conjunto de ações imediatas, mas, também ser adaptativo de acordo com as mudanças nas circunstâncias, e assim já prevendo respostas continuadas, com base nos resultados de um Sistema de Monitoramento (explicitamente projetado para ser adaptado ao longo do tempo para atender às mudanças nas circunstâncias). À medida que novas informações são conhecidas, o plano deve incorporar a capacidade de se adaptar dinamicamente por meio de mecanismos de aprendizagem. Tais mecanismos de aprendizagem irão alimentar o caráter incremental do planejamento, que estará sendo constantemente refinado e robustecido, de acordo com as mudanças ocorridas na situação ou com a obtenção de novas informações até

então desconhecidas. Diferentemente do PPC que é dividido em três etapas, a abordagem PAD é realizada em apenas duas: (1) A Formulação do Plano – que é a etapa de design, na qual é elaborado o plano, o Sistema de Monitoramento e diversas ações pré e pós-implementação, e (2) A Execução e o Controle do Plano – que é a etapa de implementação, na qual o plano e o Sistema de Monitoramento são implementados e ações corretivas são tomadas, se necessário. A Tabela 6 abaixo apresenta a nova estrutura do PPI, com suas etapas e fases, e com as respectivas mudanças introduzidas após a realização do primeiro CCOPI.

Tabela 6 - Processo de Planejamento Interagências (PPI)

<b>PROCESSO DE PLANEJAMENTO INTERAGÊNCIAS - PPI</b>			
<b>ETAPAS</b>	<b>FASES</b>	<b>PROPÓSITO</b>	<b>MÉTODO EMPREGADO</b>
<b>Etapa I Formulação do Plano</b>	Fase 1 – Apresentação das Agências	Criar um quadro operacional comum, onde todos os participantes possam conhecer as capacidades e limitações de seus parceiros.	<i>Workshop</i>
	Fase 2 – Avaliação da Situação	Criar um modelo visual para a situação atual e desejada; enquadrar e definir o problema; e identificar as metas e objetivos compartilhados.	Mapeamento de Perspectiva Sistêmica com Crítica de Limites.
	Fase 3 – Análise do Ambiente Operacional e dos Sistemas Adversários e Não-Adversários	Levantar as forças, fraquezas, oportunidades e vulnerabilidades; e analisar de que forma interferem no planejamento.	Ferramenta analítica da Matriz de Três Colunas (Fato – Dedução – Conclusão) + Matriz SWOT
	Fase 4 – Elaboração da Resposta (LA)	Formular as PsbAAAdv; e desenvolver a(s) LA.	Método sequencial, sendo a(s) LA elaboradas com base nas PsbAAAdv.
	Fase 5 – Estudo de Cenários	Testar e refinar a(s) LA no cenário mais provável e no cenário mais perigoso; e gerenciar os riscos e as incertezas.	<i>Wargaming</i>  Sistema de Monitoramento com medidas e indicadores. Associado a esse sistema, deverão ser previstas ações corretivas.

	Fase 6 – Decisão e Divulgação de Planos e Ordens	Decidir sobre qual LA adotar (no caso de mais de uma); redigir os planos; e divulgar para as equipes.	Planos claros, sucintos e objetivos.
<b>XXX</b>	<b>XXX</b>	<b>XXX</b>	<b>XXX</b>
<b>Etapa II Execução e Controle do Plano</b>	Não há fases.	Realizar o acompanhamento, a avaliação e o controle das ações implementadas.	Será obedecida uma rotina de trabalho com duas reuniões obrigatórias (Reunião de Situação, e Reunião de Coordenação e Controle). Outras reuniões <i>ad hoc</i> poderão ser criadas a critério dos colaboradores.

Fonte: próprio autor

Um quadro resumo de todas as Etapas e Fases do PPI é apresentado no Apêndice C - ETAPAS E FASES DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO INTERAGÊNCIAS. Na próxima seção, descreveremos a Etapa I do PPI, com suas seis Fases.

### 5.1. ETAPA I – FORMULAÇÃO DO PLANO

A formulação do plano engloba as seguintes fases: (1) Apresentação das Agências; (2) Avaliação da Situação; (3) Análise do Ambiente Operacional e dos Sistemas Adversários e Não-Adversários; (4) Elaboração da Resposta (LA); (5) Estudo de Cenários; e (6) Decisão e Divulgação de Planos e Ordens.

#### 5.1.1. Fase 1 – Apresentação das Agências

A primeira fase da formulação do plano foi criada em decorrência da necessidade de reduzir os impactos das diferenças culturais entre as agências participantes, e fortalecer as relações interpessoais entre os colaboradores. Assim, ela terá os seguintes propósitos principais: (1) desenvolver habilidade e conhecimentos necessários para qualificar os representantes no trabalho interagências; (2) dar oportunidade para que cada agência apresente as suas capacidades e áreas de atuação, sanando as lacunas de conhecimento de outros participantes; e (3) incentivar a comunicação e a confiança.



Esse início do processo trata de um dos requisitos mais críticos para o sucesso de um esforço colaborativo que é dar a todos, a compreensão das capacidades e limitações de cada agência participante. Os colaboradores devem saber o que cada agência participante “traz para a mesa”. As agências apresentam seus recursos e *modus operandi*, bem como os procedimentos que, por acaso, envolvam outras agências, de modo que todos possam ver um quadro completo de capacidades, e saber com o que sua agência poderá contar e de que forma ela poderá contribuir.

Isso significa alcançar um nível suficiente de informações compartilhadas entre as diferentes organizações e agências participantes, de modo que todos compreendam as restrições de cada uma e as possíveis combinações de colaboração e apoio entre elas, sob um determinado conjunto de condições. Em outras palavras, o que se busca é estabelecer um quadro operacional comum, que na prática é uma base de conhecimento grupal voltada para a ação coletiva.

O diálogo entre os participantes é fundamental para desvendar as capacidades e limitações de cada agência. Nessa ocasião, é importante um espaço físico partilhado por todos os representantes das várias agências e uma abordagem aberta e inquisitiva por parte dos representantes. Esse caráter inquisitivo é necessário, pois nesse momento inicial, onde ainda há um certo receio de ter a iniciativa da comunicação, as agências não fornecerão as informações necessárias se não forem inqueridas. E vice-versa, devendo também ser pró-ativo na apresentação de informações relevantes sobre sua agência, pois não se pode presumir que as outras estejam familiarizadas com suas capacidades e limitações. E para tal, é necessário desde os primeiros momentos, desenvolver a comunicação e o diálogo aberto. Equipes que compartilham com precisão conceitos operacionais importantes são capazes de coordenar suas atividades de forma mais eficaz e tomar decisões com menos mal-entendidos.

Cabe ressaltar que, em um ambiente interagências, a autoridade posicional não é suficiente para convencer os representantes das demais agências. Para persuadi-los, é preciso ter evidências e argumentos sólidos para provar que o que se propõe realmente contribuirá para a solução dos problemas identificados. E não apenas para apresentar opiniões, como também para falar e levantar preocupações para outros participantes. Assim, um elevado grau de segurança psicológica dentro de uma equipe interagências é um fator importante para a formação de um plano eficaz. E há uma diferença entre segurança psicológica e confiança. Enquanto a confiança é estabelecida entre os representantes de diferentes agências, a segurança psicológica está mais voltada para se sentir confortável em levantar possíveis questionamentos e dúvidas com o restante da equipe. Nesse momento é importante que já se tenha conhecimento de qual agência irá assumir o papel de coordenadora central. O ideal é que já haja um ato

normativo que previamente já tenha designado o responsável por essa coordenação. Mas caso contrário, por deliberação conjunta dos participantes, é nesse momento que irá ser escolhido o Coordenador Central.

Vale destacar, que os trabalhos desenvolvidos nessa fase seriam facilitados se já houvesse entre as agências um histórico de relacionamento prévio. Isso poderia ser obtido pela realização de treinamentos e exercícios regulares, nos quais as agências já teriam adquirido alguns conhecimentos sobre as capacidades e limitações dos seus parceiros. Ademais, os exercícios prévios permitem a construção da experiência, ofertando aos colaboradores a possibilidade de testarem determinadas abordagens, antes mesmo de engajarem no problema real. É o que Orasanu et al. (1993) chamam de tomada de decisão baseada no reconhecimento. Como o processo de raciocínio por meio de um conjunto linear de regras é muito lento, os líderes experientes recorrem a um repertório de ações anteriores – em condições semelhantes –, e criam estratégias viáveis para se ajustar ao contexto existente, implementando ações mais efetivas. Essencialmente, significa que os tomadores de decisão que operam sob condições de estresse formulam estratégias de ação com base em sua experiência ou treinamento anterior (COMFORT, 2007). Assim, o aprendizado em equipe facilita o desenvolvimento do conhecimento e a compreensão coletiva, auxiliando ainda mais a capacidade dos colaboradores de preverem situações futuras com base na experiência anterior. Deve-se notar que a aprendizagem ocorre em exercícios e treinamentos que são realizados na preparação para a resposta (LINDELL e PERRY, 2007). E a capacidade de aprendizado será ainda mais alta, quando bem exploradas as oportunidades de discussão, *feedback* e reflexão entre os colaboradores sobre as “lições aprendidas” ou “melhores práticas”, incentivadas por meio de técnicas como a “análise pós-ação” (BURKE et al., 2006). Assim, para aumentar a capacidade adaptativa em lidar com problemas complexos, as agências devem aprender com os resultados de dinâmicas anteriores (positivas ou negativas), e buscar técnicas de abordagens inovadoras (adotar políticas, procedimentos, práticas e atitudes necessárias para facilitar a capacidade de resposta adaptativa a um futuro incerto). Interações repetidas permitem o aprendizado por tentativa e erro, e esses processos fortalecem também as normas de reciprocidade e confiança.

Ao final da Fase 1, deverá então ser observada uma significativa redução de um dos obstáculos mais graves do trabalho interagências que é o elevado grau de heterogeneidade em tamanho, experiência, conhecimento e capacidade entre os participantes. O próximo passo é entender a situação e definir corretamente o problema complexo a ser gerenciado.

### 5.1.2. Fase 2 – Avaliação da situação

A segunda fase da formulação do plano foi a que sofreu a maior quantidade de alterações quando comparada à Fase 1 do protótipo de PPI, inicialmente testado no CCOPI<sup>12</sup>. Em virtude das diferentes mudanças implementadas, dividiremos esta seção em dois tópicos. O primeiro abordará o método empregado para o enquadramento e definição do problema; e o segundo, irá discorrer sobre como identificar metas e objetivos comuns às diferentes agências.

#### 5.1.2.1. Enquadramento e definição do problema

A Fase 2 do PPI começa com a análise da situação atual, seguida da identificação de uma situação desejável específica, e posterior definição do problema e de suas causas raízes. Dentro das equipes, os colaboradores examinam o contexto, e usam suas experiências e os conhecimentos existentes para identificar “pistas” que sinalizam a necessidade de mudanças ou adaptações. No entanto, isso é notoriamente difícil para os problemas não rotineiros, complexos ou “perversos”, que são inerentemente resistentes a uma definição clara e uma solução acordada. Ademais, os diferentes propósitos, perspectivas e valores entre as agências participantes complicam ainda mais o enquadramento do problema. Entretanto, a própria ideia de colaborar é combinar as perspectivas dos diferentes parceiros, para redefinir o problema, e encontrar abordagens inovadoras. Se a formulação de uma compreensão do problema perverso for feita sem referência a múltiplas perspectivas, essa compreensão provavelmente será prejudicada. Assim, os problemas devem ser enquadrados de forma a tornar a colaboração atraente para todos os participantes. E conseqüentemente, há a necessidade de adotar uma abordagem mais ampla e mais estratégica de modo a associar valor público à resposta. E a recomendação é o emprego de uma ferramenta que ao mesmo tempo permita mapear sistematicamente os elementos do problema e seus relacionamentos, bem como aumentar o entendimento mútuo, reduzir o conflito, e criar confiança entre os participantes.

O termo “métodos de estruturação de problemas” foi utilizado pela primeira vez por Pidd e Woolley (1980) para descrever processos usados para obter compreensão suficiente das dimensões e sintomas de um problema, e que levam à análise de algum tipo de modelagem formal. Rosenhead e Mingers (2001) também usam esse termo, mas com referência a uma

---

<sup>12</sup> A Fase 2 do modelo de PPI corresponde a Fase 1 do protótipo testado no CCOPI, pois foi acrescentada uma fase inicial (Apresentação das Agências) fruto dos resultados colhidos após a primeira prática.

família de métodos que são usados para obter uma compreensão compartilhada de uma situação problemática onde há um alto nível de complexidade, incerteza e pluralismo de perspectivas.

Para o nosso modelo de PPI, decidimos adotar como método de estruturação de problemas o mapeamento de perspectiva sistêmica de Sydelko et al. (2021). Diversas são as características que tornam esse método útil e vantajoso no contexto de problemas perversos, entre elas destacam-se: apoiar o pensamento crítico sobre limites tidos como certos pelos participantes; dar aos colaboradores ferramentas para explorar as interconexões entre as questões levantadas; considerar as perspectivas de múltiplas partes interessadas; e obter a cognição correta do problema, reconhecendo com clareza o grau de risco ao qual a sociedade está exposta. Isso permite que o trabalho interagências passe de um simples conjunto estático de procedimentos vinculados entre diferentes organizações, para um processo dinâmico, baseado em abordagens inovadoras, e adaptáveis às condições de mudanças.

Corroborando essa ideia, Sibbet (2012) afirma que as abordagens expressas em uma modelagem visual são mais úteis e produzem um melhor pensamento sistêmico em torno de problemas complexos do que o uso apenas do diálogo verbal. E para tornar nossa abordagem mais crítica – demarcando o que é ou não relevante dentro de um construto específico –, integramos algumas ferramentas da crítica de limites de Ulrich (1983) ao nosso mapeamento de perspectiva sistêmica. Assim, esse método foi projetado para capturar uma perspectiva sistêmica da situação (e, conseqüentemente, do problema), permitindo que o representante de cada (ou vários membros da mesma agência) adicione, remova, reorganize ou altere facilmente os elementos e as interdependências à medida que desenvolve sua perspectiva sobre a estrutura do problema.

Existem duas formas de aplicação desse método, e o que definirá qual forma será empregada é o tempo disponível para a realização dessa abordagem sistêmica. O ideal é dividi-la em dois passos, onde, inicialmente, as agências trabalham individualmente, e em seguida, consolidam suas perspectivas. Entretanto, caso o tempo seja escasso, essa abordagem será conduzida em um único *workshop*, já com a presença de todos os representantes das diferentes agências, buscando uma visão comum da situação e do problema. Independente da forma empregada, o importante é que ao final dessa fase, os seguintes propósitos tenham sido atingidos: (1) todas as diferentes perspectivas, mesmo as conflitantes, foram consideradas; (2) houve uma redução, e se possível neutralização, dos desequilíbrios de poder e influência; e (3) com a concretização dos itens anteriores, as agências se mostram dispostas a participar voluntariamente do esforço colaborativo.

A seguir, descrevemos o procedimento ideal, dividido em dois momentos, bem como o porquê dessa forma trazer mais efetividade ao processo.

1º Passo: Para enquadrar e definir o problema, há a necessidade de, previamente, realizar uma análise exploratória do contexto (situação) da intervenção. Tal análise deve ser apresentada sob a forma de um mapa mental, um diagrama de relações, ou qualquer outra modelagem visual que apresente os principais elementos (atores) e interconexões existentes na situação estudada. Nesse momento, é importante ter especial atenção ao contraste entre os diferentes propósitos, valores e perspectivas dos colaboradores. E outro fator que pode se tornar particularmente problemático é a variação de hierarquia entre os representantes das agências, já que participantes juniores podem se sentir intimidados quando colegas sêniores expressam vigorosamente pontos de vista com os quais discordam. Para evitar um possível conflito inicial de ideias ou a marginalização de determinadas agências, sugere-se, em um primeiro momento, a elaboração dessa modelagem visual de maneira individualizada (cada agência confeccionando a sua isoladamente). Assim, esse passo inicial foi projetado para permitir que os colaboradores expressem livremente seus propósitos e valores; capturem o que percebam ser os elementos-chave do problema (principais atores); e identifiquem, explicitamente, o que consideram as principais interdependências entre eles. Isso permitirá, em uma segunda etapa, considerar os diferentes pontos de vista e a incorporação de tantos fatores quanto possíveis na análise sistêmica.

Um aspecto importante desse trabalho inicial feito individualmente pelas agências é permitir que elas desenvolvam e explorem suas perspectivas do problema sem precisar considerar perspectivas conflitantes de outras agências; e sem que se imponham, nesse momento, limites. As agências ficam livres para apresentar quaisquer elementos ou atores da situação que são pertinentes a elas, bem como para traçar relacionamentos e interdependências que percebam relevantes.

Em seguida, as agências também devem atribuir um peso a cada um dos elementos e a cada relação entre eles, representando o quão importante são para a política e a prática (nível de importância). Os pesos não são atribuídos para permitir uma análise quantitativa, mas sim como uma forma de capturar as prioridades de intervenção do ponto de vista de cada agência. Esses pesos tornaram-se particularmente importantes no próximo passo, quando ocorre o *workshop* de todo grupo interagências.

2º Passo: Nesse momento, as múltiplas perspectivas são reunidas em um *workshop* para fornecer um enfoque ampliado e um aprendizado mais profundo sobre a situação do problema e as possíveis maneiras de abordá-lo. Assim, enfatizamos a importância das interações sociais

que se desenvolvem durante esse *workshop*. Deve-se ter cuidado especial para evitar que as agências que detenham “mais poder” (ou mais influência), simplesmente considerem seus limites e valores como garantidos e os imponham aos demais. A ideia de reunir os representantes de todas as agências em uma análise exploratória colaborativa é torna-los mais abertos a outras perspectivas, levando-os a perceber que o seu conhecimento individual é, inevitavelmente, parcial. Isso ocorre, principalmente, quando eles começam a explorar aspectos menos familiares da situação problemática, sendo forçados a admitir áreas de ignorância. Todas as agências que mapearam individualmente o problema e avaliaram os aspectos que consideraram mais importantes, agora devem observar o quanto suas perspectivas diferem das demais. Embora possam se considerar especialistas, as agências normalmente trazem suas próprias agendas ao descrever como percebem o problema. A prioridade absoluta de uma agência, decorrente dos propósitos e objetivos perseguidos, pode ser percebida como de menor importância por uma outra agência com uma agenda diferente. É neste ponto que a crítica de limites se torna uma ferramenta relevante para os participantes estruturarem sua compreensão do problema, explorando e justificando seus pesos preferidos por meio do diálogo. Como os propósitos e valores das agências diferem, o mesmo ocorre com seus julgamentos de limites sobre o que é relevante para o problema complexo em questão, o que muitas vezes gera conflito. A crítica de limites busca transcender os conflitos por meio do diálogo e da exploração coletiva de diferentes possibilidades, para delimitar o sistema de preocupações. Ademais, o método da crítica de limites também pode ser usado para minimizar os conflitos decorrentes da questão de orçamento, impulsionando de forma construtiva o uso inovador dos recursos. Deve-se buscar uma boa negociação quanto às prioridades e possibilidades no emprego dos recursos disponíveis, ajudando os participantes a consolidar sua identidade de equipe.

Dessa forma, os diferentes diagramas individuais são mesclados em um único mapa de perspectiva sistêmica que traz consigo todos os elementos, relacionamentos e pesos fornecidos por cada agência participante. Isso forneceu uma primeira representação do problema, sem marginalizar nenhuma das agências. Em seguida, o mapa recém-fundido precisa ser organizado para revelar redundâncias, inconsistências e pesos conflitantes. Também é necessário verificar a existência de determinadas discontinuidades e diferenças de nomenclaturas ou terminologias. Assim, os representantes das agências devem se reunir em um *workshop* de crítica de limites para reconciliar as diferenças existentes no mapa mesclado, e apresentar as possíveis adaptações e mudanças nos elementos, relações e pesos do mapa. Normalmente, por meio de um diálogo aberto, os participantes conseguem chegar, com relativo conforto, a um consenso quanto aos elementos e às relações existentes entre eles. Inclusive, é natural que neste debate, seja

constatada a ausência de um determinado elemento-chave, que só foi possível de ser verificada por meio da análise coletiva de todos os representantes. Em contrapartida, a obtenção do consenso quanto à ponderação deve surgir de uma deliberação mais cuidadosa. Isso porque, é sobre o grau de importância de cada elemento e relação que poderão surgir os debates mais calorosos. Dessa forma, a participação de um moderador, facilitador ou oficial de ligação pode ser essencial para auxiliar na interpretação dos diferentes pontos de vistas, e chegar a um acordo comum sobre os diferentes pesos.

Tendo resolvidas todas as divergências, o mapa resultante representa a abrangência de todas as perspectivas das agências envolvidas. Nesse momento, cada participante deve ser capaz de ver a situação através dos olhos do representante de uma outra agência. Todo esse processo fornece aos colaboradores uma perspectiva mais sistêmica do problema, levando a uma nova apreciação de como suas ações podem afetar outras partes e relações. O próximo passo então é estabelecer metas e objetivos comuns a serem perseguidos pelo esforço colaborativo interagências.

#### 5.1.2.2. Estabelecimento de metas e objetivos compartilhados

Metas e objetivos compartilhados é o primeiro grande domínio que emerge da própria definição de rede de colaboração. Quanto mais alinhados estiverem os objetivos individuais de cada agência com as metas do esforço colaborativo, maior será a probabilidade de as agências investirem os recursos necessários na rede. Dessa forma, um dos momentos críticos do PPI é alcançar uma compreensão compartilhada sobre metas e objetivo. O desafio é delinear estrategicamente as metas de modo a capturar os interesses e alavancar o comprometimento das agências com o esforço colaborativo. O comprometimento com as metas é definido por Klein et al. (2013) como um vínculo psicológico volitivo que reflete dedicação e responsabilidade por um objetivo específico. Colaboradores altamente comprometidos com as metas acordadas exercem maior esforço e persistência para atingi-las; e são mais propensos a desenvolver estratégias relacionadas a elas. Cabe ressaltar também que, não somente as metas devem ser compartilhadas, mas arranjos de governança bem-sucedidos também compartilham a responsabilidade pelos resultados. Em outros termos, todas as agências são igualmente responsáveis pelo sucesso ou pelo fracasso de um esforço colaborativo.

E uma forma de substituir as soluções lineares de cada agência por uma abordagem sinérgica e inovadora – focada em objetivos comuns –, é através de concessões mútuas. Daí a importante relação entre objetivos compartilhados e o consenso. A capacidade de fazer com

que todos concordem, para construir um consenso, é um talento significativo que deve ser dominado para o ambiente interagências. O consenso é “uma opinião coletiva”. As decisões interagências só funcionam assim. Se uma agência não achar que um consenso foi alcançado, a agência pode não participar da solução proposta. Assim, a disposição para transigir é essencial para o sucesso do esforço colaborativo. Significa abrir mão de alguns pontos, para se chegar a uma solução de compromisso. E na prática observada durante o CCOPI, constatamos que tal solução de compromisso só será obtida se as agências forem capazes de atingir seus próprios objetivos, ao mesmo tempo que colaboram para os objetivos coletivos do trabalho interagências.

### 5.1.3. Fase 3 – Análise do Ambiente Operacional e dos Sistemas Adversários e Não-Adversários

A Fase 3 do PPI não sofreu alterações de conteúdo quando comparada à Fase 2 do protótipo testado no CCOPI, tendo sido apenas renomeada. O motivo da substituição do nome “Compreensão da Situação” para “Análise do Ambiente Operacional e dos Sistemas Adversários e Não-Adversários” é pelo fato de o termo “compreensão” já ter um significado específico e consolidado para o ambiente interagências<sup>13</sup>. Com isso, por se tratar de uma fase quase exclusivamente analítica, dissecando o Ambiente Operacional e os Sistemas que atuam nele, decidimos empregar o termo “Análise”. Entretanto, os processos e métodos utilizados inicialmente no protótipo permaneceram os mesmos, tendo obtido sucesso perante os representantes das agências.

Com isso, nessa fase, os participantes empregam duas ferramentas analíticas para aprofundarem seus estudos sobre o ambiente onde serão implementadas as ações dos planos, bem como sobre os sistemas adversários e não-adversários que podem influenciar o atingimento de nossas metas e objetivos.

A primeira ferramenta é a “Matriz de Três Colunas: Fato, Dedução e Conclusão”. É uma ferramenta simples, mas que metodologicamente, consegue explorar o pensamento crítico dos colaboradores, alcançando conclusões que serão úteis ao planejamento. Os fatos são dados ou acontecimentos, reais ou comprováveis (evidências), que devem estar diretamente ligados ao cumprimento das metas e objetivos estabelecidos. Ou seja, só deveremos considerar na análise os fatos “pertinentes”, que são aqueles diretamente vinculados ao problema em questão. As

---

<sup>13</sup> O conceito da “compreensão” está associado a “conhecer as capacidades e limitações dos parceiros”.



deduções são desdobramentos subsequentes dos fatos pertinentes, geralmente expressas em termos de vantagens, desvantagens, limitações, ou possibilidades. E a conclusão é o resultado da análise, apresentando o que será feito em relação ao planejamento, fruto da dedução aferida. Ela poderá ser um procedimento ou ação a ser introduzida no plano, ou a identificação de um risco que deva ser gerenciado, ou até mesmo uma necessidade de informação ou conhecimento que deve ser buscado para a melhoria do planejamento.

Tabela 7 - Matriz de Três Colunas

<b>FATO PERTINENTE</b>	<b>DEDUÇÃO</b>	<b>CONCLUSÃO</b>
De todos os dados e informações que disponho, quais são aquelas que interferem no atingimento das metas e objetivos estabelecidos?	Qual é o impacto ou importância desse(s) fato(s) no meu planejamento?	O que posso ou devo fazer?

Fonte: próprio autor

A análise utilizando a “Matriz de Três Colunas” deverá ser feita tanto para os fatos pertinentes associados ao Ambiente Operacional, como também para aqueles relacionados aos Sistemas Adversários e Não-Adversários. Assim, concluída essa análise, o próximo passo é montar a Matriz SWOT<sup>14</sup>.

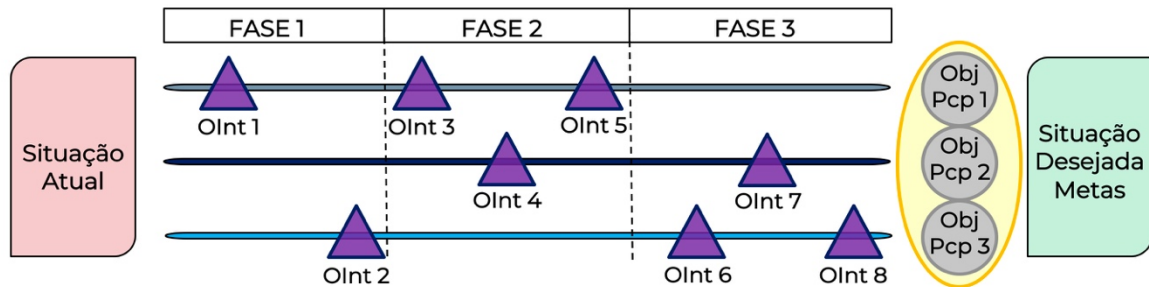
A Matriz SWOT representa a síntese das conclusões mais relevantes obtidas pela “Matriz de Três Colunas”. Ela indicará quais são as fraquezas e ameaças (vulnerabilidades) que devem ser mitigadas, e quais são as forças e oportunidades que devem ser exploradas. Geralmente são expressas em termos de facilidades, dificuldades, capacidades ou incapacidades.

Esses fatores de força, fraqueza, oportunidades e ameaças deverão – juntamente com as PsbAAAdv –, apoiar na elaboração da(s) LA. Também servirão de base para o levantamento de “Objetivos Intermediários”. Observamos na revisão da literatura que resultados intermediários ou “pequenas vitórias” impulsionam uma colaboração bem-sucedida (WARD et al, 2018). Essas pequenas vitórias podem alimentar o processo colaborativo, encorajando um círculo virtuoso na construção da confiança e do comprometimento. A ideia é que o somatório desses “Objetivos Intermediários” conduza ao atingimento dos objetivos conjuntos mais amplos.

<sup>14</sup> Matriz SWOT é uma abreviação das palavras em inglês *strengths*, *weaknesses*, *opportunities* e *threats*, que significam forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, respectivamente. Em português, é chamada “Matriz FOFA”.

Ao término dessa fase, todos os elementos que foram construídos até o momento – Situação Atual, Situação Desejada, Metas, e Objetivos (amplos e intermediários) –, serão expostos em um “desenho”, que retrata a Abordagem Operacional adotada como resposta para aquele problema (Figura 3).

Figura 3 - Desenho da Abordagem Operacional



Fonte: próprio autor

#### 5.1.4. Fase 4 – Elaboração da Resposta (Linha de Ação)

Um aprendizado importante adquirido durante a prática realizada no CCOPI foi que a resposta ou solução para um problema social complexo analisado no PPI não poderia ser elaborada da mesma forma como seria feita para um problema militar no PPC. Isso porque, há um grau de dificuldade e complexidade maior de se obter informações precisas e oportunas sobre um inimigo em uma situação de guerra ou conflito armado internacional, do que em uma situação de crimes transfronteiriços, como aquela apresentada (de forma fictícia) no curso. Embora houvesse um entendimento comum e compartilhado de que a Inteligência integrada entre as agências carecia de melhor gerenciamento, ainda havia um nível moderado de credibilidade e utilidade no compartilhamento de informações realizado entre elas. Dessa forma, havia um consenso de que um investimento em capacitação e aprimoramento tecnológico na área da Inteligência, além de trazer melhores resultados na implantação das respostas, era uma forma de economizar recursos com atividades infrutíferas. Tal fato pode ser exemplificado com um comentário feito por um dos representantes, afirmando que “os bloqueios e ‘blitz’ realizados em rodovias não surtem mais efeito. Os criminosos também têm a sua inteligência, e já tomam conhecimento da operação antes mesmo do bloqueio estar montado. Assim, a nossa inteligência deve sobrepor a do adversário. Precisamos ter conhecimento de qual viatura está transitando com mercadorias ilícitas desde a sua origem. E assim ir monitorando, cruzando informações, até ‘dar o bote’ preciso na viatura certa”.

Isso destaca o grau de importância que as agências conferem a Inteligência, e o quanto as informações e os conhecimentos advindos dela são essenciais para a elaboração das repostas. É notório que nesses casos as agências não estão trabalhando em cima da “intenção”<sup>15</sup> do adversário, mas sim sobre o que ele de fato “está” ou “poderá estar”<sup>16</sup> fazendo.

Logo, antes da elaboração da(s) LA, as agências devem formular as PsbAAAdv. Isso requer um esforço integrado de todos os representantes, no intuito de consolidar todas as informações e conhecimentos disponíveis sobre os agentes adversos (ou sistemas adversários). Para uma PsbAAAdv ser válida, ela precisa atender a dois requisitos: (1) os agentes adversos devem ter meios e recursos necessários para executá-la ou mantê-la; e (2) uma vez mantida ou executada, essa ação adversa irá comprometer o cumprimento dos objetivos e metas da operação interagências.

E de posse das PsbAAAdv, bem como das informações retiradas da Matriz SWOT (feita na fase anterior), os colaboradores já possuem material suficiente para dar início a elaboração da(s) LA.

Uma observação também relevante é que no PCC, normalmente, são elaborados duas ou mais LA – ou seja, duas ou mais opções de repostas ou soluções para o problema –, de modo a dar flexibilidade ao Comandante (Decisor) sobre qual delas, ele considera que melhor cumprirá a missão. Desse jeito, as diferentes LA são apenas alternativas, ou distintas formas, de se chegar ao mesmo fim (dois caminhos que levam ao mesmo lugar, que é a situação desejada). Entretanto no CCOPI, os participantes tiveram muita dificuldade de criar duas alternativas (LA) distintas. Quando eles terminavam de elaborar as duas opções, eles se davam conta de que não eram caminhos paralelos que conduziam às mesmas metas, mas sim caminhos complementares. E o melhor a se fazer era juntá-los, e não escolher entre um ou outro. Isso se deve a quantidade de agências atuando de maneira sinérgica, em prol de uma abordagem inovadora. Todas as capacidades podem ser aproveitadas em uma única LA. E aqueles “caminhos” que em um primeiro momento possam parecer redundantes, poderão ser úteis futuramente na execução e controle do plano, como ações corretivas (caso as ações inicialmente propostas não atinjam os efeitos desejados).

O próximo passo agora é testar e refinar a(s) LA, gerenciando os riscos e as incertezas, dentro de uma técnica de *wargaming* denominada Estudo de Cenários.

---

<sup>15</sup> A intenção representa a crença daquilo que o adversário pretende fazer. É perigoso deduzir sobre o que o adversário pretende fazer, ao invés daquilo que ele pode fazer.

<sup>16</sup> A possibilidade é uma ação que o adversário pode adotar por possuir meios para tal, e já ter sido obtidas informações e conhecimentos credíveis que levam a esse entendimento.

### 5.1.5. Fase 5 – Estudo de Cenários

Segundo Perla (1990), *wargaming* é um modelo ou simulação de guerra que não envolve as operações de forças reais, e na qual, o fluxo de eventos molda e é moldado por decisões tomadas por um ou mais jogadores humanos. Ele oferta uma série de oportunidades que levam a um melhor planejamento, tais como: gerenciar riscos; explorar as capacidades conjuntas, combinadas ou interações; revelar consequências não intencionais; testar hipóteses<sup>17</sup>; construir confiança; explorar a inovação; instigar perguntas do tipo “e se”; desenvolver e refinar estruturas de força e *modus operandi*; entre outras.

No PCC é empregado um tipo específico de *wargaming*, denominado *Course of Actions Wargaming*<sup>18</sup>, sendo renomeado na doutrina das Forças Armadas brasileiras de “Confronto”. O Confronto é um jogo de guerra mental com o propósito de testar, refinar e comparar as diferentes LA que foram elaboradas como possíveis soluções de um problema. Ele recebe essa nomenclatura pois é neste momento do planejamento que pela primeira vez são confrontadas todas as LA elaboradas com todas as PsbIni formuladas. E os resultados dessas fricções simuladas é que vão permitir o refinamento das LA.

Entretanto, esse método teve que sofrer algumas adaptações para o PPI, visto que as PsbAAdv já foram utilizadas para a elaboração das LA, na fase anterior. Em outras palavras, a equipe interações já fez uso das possíveis interferências das ações dos agentes adversos, mitigando ou eliminando seus efeitos na resposta que estava sendo desenvolvida. Isso não quer dizer que não haja mais oportunidades para refinamento da(s) LA, porém essa melhoria não será mais proporcionada pelas PsbAAdv, e sim pela interação da(s) LA com cenários específicos. Por esse motivo, o nome da Fase 5 do PPI foi alterado para “Estudo de Cenários”. Na criação de cenários, são empregadas abordagens probabilísticas, baseadas em tendências para identificar futuros prováveis. Os cenários devem ser plausíveis, ou seja, deve haver algum fundamento no presente para sugerir que eles possam acontecer. Existem dezenas de métodos diferentes de construção de cenários, mas o que todos eles têm em comum é permitir imaginar vários futuros possíveis e, com isso, fornecer uma estrutura para avaliar como agir no presente. Normalmente no PPI são elaborados dois tipos de cenários: o pior cenário (ou o cenário mais perigoso) e o cenário mais provável. E sobre esses cenários, são desenvolvidas duas atividades

---

<sup>17</sup> Hipótese é uma suposição acerca da situação existente ou uma pressuposição sobre o futuro curso dos acontecimentos.

<sup>18</sup> Em sua tradução literal para o português, receberia o nome de “Jogo de Guerra das Linhas de Ação”.

importantes que irão robustecer a resposta que foi elaborada para o problema enfrentado: (1) o Gerenciamento de Riscos; e (2) o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento.

O Gerenciamento de Riscos é o processo utilizado para administrar os riscos<sup>19</sup> presentes em operação interagências. Compreende a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos (ameaças). As etapas de identificação e análise consistem em identificar fontes de risco, eventos, suas causas e suas consequências potenciais, num esforço de compreensão da natureza de determinado risco. Na avaliação, o risco será enquadrado dentro de uma escala de probabilidade de ocorrência e gravidade do impacto. E na última etapa de tratamento são formuladas as medidas para o seu controle, com a implementação de ações de mitigação ou de cobertura, e posterior supervisão quanto à eficácia de tais medidas. Tanto as ações de mitigação, quanto as ações de cobertura têm como propósito reduzir o risco identificado. A diferença é que as ações de mitigação atuam reduzindo a probabilidade de ocorrência da ameaça, e as ações de cobertura diminuem a gravidade no caso de concretização da ameaça. Podemos também depurar alguns benefícios do Gerenciamento do Risco associando-os com os conhecimentos obtidos na revisão da literatura. Tal processo melhora a confiança dos colaboradores, estabelece uma base confiável para a tomada de decisão, aumenta a probabilidade de atingimento dos objetivos (controle), e fornece subsídios para o incremento da aprendizagem organizacional, culminando com a formulação de uma resposta mais efetiva para o problema.

E não somente os riscos podem ser usados para o refinamento da(s) LA (resposta), como também as oportunidades observadas durante o Estudo de Cenários (que ainda não foram identificadas anteriormente, na Fase 3 do PPI). As ações que são adicionadas à resposta com o intuito de explorar as oportunidades existentes são denominadas ações de aproveitamento, capitalização ou exploração.

Outra atividade conduzida durante a Fase 5 é o desenvolvimento de um Sistema de Monitoramento. Ele tem como propósito apoiar na avaliação e no controle do plano após a sua implementação. Dessa forma, deverão ser identificadas formas de medição das alterações no ambiente operacional, bem como informações específicas necessárias a inferir se tais mudanças ocorrem em direção à situação desejada. Para tal, serão criadas medidas e indicadores de desempenho e de eficácia<sup>20</sup>. As medidas de desempenho têm por objetivo avaliar se as ações

---

<sup>19</sup> Risco é “o efeito da incerteza nos objetivos”. Um risco pode ser expresso pela combinação percebida da sua probabilidade de ocorrência e do impacto resultante da ameaça ou oportunidade. É a quantificação da insegurança, por meio da combinação da probabilidade, com a gravidade de ocorrência de um evento. (ABNT, 2009)

<sup>20</sup> As medidas e indicadores de eficácia também são conhecidos como medidas e indicadores de resultados, assim como as medidas e indicadores de desempenho também são conhecidos como medidas e indicadores de esforço ou performance.

que foram planejadas estão sendo executadas ou mantidas corretamente (avaliar se estão fazendo certo as coisas). Já as medidas de eficácia, devem verificar se os efeitos esperados com a realização daquelas ações estão sendo atingidos (verificar se estão fazendo as coisas certas). E os indicadores são partes específicas da informação que infere a condição, o estado ou a existência de algo, fornecendo um meio, com razoável confiabilidade, para verificar o desempenho ou a eficácia de alguma medida proposta. Eles podem ser qualitativos, quando as informações são baseadas em observações, relatos ou descrições; ou quantitativos, quando as informações são quantificadas em números ou em percentuais. Ainda podem ser classificados como subjetivo, se a informação for fundamentada em uma interpretação particular; ou objetivos, quando a informação tem por base fatos precisamente mensurados (BRASIL, 2020b).

Cabe ressaltar que, desde a Fase 4, de Elaboração da Resposta, a equipe de planejamento também deverá levantar “ações corretivas ou defensivas” para serem implementadas durante a execução e controle do plano, caso alguma medida estabelecida no Sistema de Monitoramento não esteja sendo atingida. As “ações corretivas ou defensivas” funcionam como ações contingentes, ou um “plano B” no caso de insucesso das ações inicialmente adotadas.

A seguir, abordaremos a última fase da Etapa 1, que consiste em formalizar e divulgar todo o trabalho que foi desenvolvido até aquele momento para todas as agências participantes.

#### 5.1.6. Fase 6 – Decisão e Divulgação de Planos e Ordens

A Fase 6 da Etapa I do PPI é marcada pela formalização da abordagem que será adotada como resposta ao problema apresentado. No caso de ter sido elaborada uma única LA na Fase 4, a formalização será o detalhamento dessa LA em um documento chamado “Conceito da Operação”. Porém, se durante a Fase 4, tiverem sido elaboradas mais de uma LA, nesse momento a equipe interagências deverá decidir – por consenso –, qual aquela que será a melhor resposta para o problema. Após a decisão, a LA escolhida também será detalhada em um “Conceito da Operação”.

Outros documentos também podem ser confeccionados nessa fase, abordando aspectos específicos do trabalho interagências, tais como: Logística, Administração Financeira, Comunicação e Controle, Assuntos Cíveis, Regras de Engajamento, Comunicação Social, Inteligência, entre outros. Após a redação de todos os documentos necessários para aquela situação específica, eles deverão ser distribuídos para as agências representantes.

De um modo geral, os planos e ordens devem ser os mais sucintos e objetivos possíveis, pois espera-se que sejam implementados o quanto antes. O próprio dinamismo e complexidade

do ambiente interagências incita um caráter adaptativo e incremental ao plano. E caso haja a necessidade de melhorias ao plano (e haverá), elas serão conduzidas na Etapa II, de Execução e Controle do Plano.

## 5.2. ETAPA II – EXECUÇÃO E CONTROLE DO PLANO

Essa etapa tem como propósito garantir que as ações planejadas sejam adequadas à dinâmica do problema, e que elas possuam os recursos adequados a serem aplicados. Assim, a equipe interagências deve acompanhar e apoiar a execução do plano, garantindo os recursos e os conhecimentos necessários para a profícua tomada de decisão. A questão da disponibilidade de recursos é essencial para o sucesso da implementação do plano. Para tal, na etapa anterior, deve-se ter especial atenção à adequação oportuna dos recursos necessários em sincronia com as ações planejadas (de acordo com a priorização estabelecida)<sup>21</sup>. Em outras palavras, o momento da realização das ações deve estar em concomitância com o tempo de mobilização para os recursos necessários. Quando os prazos durante a execução do plano não atendem ao que foi inicialmente planejado, uma revisão das prioridades e abordagens, ou a revisão do processo de mobilização do recurso pode ser necessária. Além disso, deverá ser estabelecida uma estrutura para orientar as ações futuras, em decorrência das mudanças e adaptações necessárias. Isso porque, o padrão de colaboração interagências é amplamente determinado pela avaliação e adaptação das diversas ações aos eventos à medida que eles se manifestam. Embora a colaboração possa (e deva) ser planejada, ela será significativamente afetada pelo ambiente dinâmico e complexo, no qual está inserida. O que exige das agências um comportamento adaptativo voltado para a inovação, para a conectividade (ou interdependência), e para a coevolução.

São dois os requisitos-chave desta etapa: o “controle” e a “comunicação”. O “controle” significa a capacidade de manter as ações focadas no objetivo comum (COMFORT, 2007). Nesse sentido, ele é mantido por meio de conhecimento compartilhado, habilidades comumente adquiridas, e o ajuste recíproco de ações para se adequar aos requisitos da situação em evolução. E se desenvolve por meio de um processo de avaliação rápida da situação, integração de

---

<sup>21</sup> Embora as agências diretamente envolvidas no gerenciamento de problemas complexos tenham objetivos compartilhados, suas abordagens poderão ser regidas por diferentes prioridades, influenciadas por seus próprios sistemas de atividades. As agências devem planejar suas ações de modo a maximizar o efeito de todas as outras ações que estão ocorrendo, de maneira sincronizada. E essa priorização de tarefas deverá ser feita em comum acordo entre os participantes. Dessa forma, as agências devem ter o mesmo nível de entendimento sobre quais são essas prioridades e, em seguida, analisar qual será o papel de cada agência em termos de contribuição para a execução ou manutenção dessas intervenções.

informações de fontes múltiplas, capacidade de formular respostas adaptativas estratégicas, identificação e correção de erros e um processo contínuo de monitoramento e *feedback* entre os participantes. Já a comunicação é o fio condutor em toda a execução do plano, e desempenha um papel crucial no monitoramento eficaz, no comportamento de *feedback*, e na atualização das estruturas de conhecimento compartilhado (OWEN et al., 2013).

O *feedback* fornecido pelos agentes “de campo” é fundamental para o acompanhamento das operações, pois essas informações são insumos para o Sistema de Monitoramento. Assim, se o Sistema de Monitoramento indicar que uma das medidas de desempenho ou eficácia não foram atingidas – de acordo com um nível avaliativo predeterminado –, ações corretivas ou defensivas devem ser adotadas para garantir que o plano permaneça no caminho certo das suas metas e objetivos. E para realizar uma análise crítica do progresso das ações planejadas, bem como dos resultados obtidos dentro de um determinado ciclo ou período operacional pré-estabelecido, são realizadas duas reuniões diárias: a Reunião de Situação e a Reunião de Coordenação e Controle.

A Reunião de Situação deve esclarecer e ajudar a garantir a compreensão de todos os participantes sobre o andamento e a evolução da situação. Como o propósito principal dessa reunião é apresentar uma consciência situacional comum para os colaboradores, deve-se evitar tomar decisões precipitadas, pois as informações divulgadas nesse momento ainda serão processadas por cada agência participante. Assim, as decisões devem ser deixadas para a Reunião de Coordenação e Controle. Podemos destacar os seguintes tópicos a serem abordados na Reunião de Situação:

- Fornecer atualizações da situação e possíveis previsões (*briefing* da situação atual);
- Apresentar uma visão geral das operações em curso, bem como sobre o funcionamento das instalações operacionais;
- Exibir a compilação das informações coletadas pelos agentes “de campo”;
- Ressaltar as ações em andamento com recursos em risco; e
- Informar sobre as condições do apoio logístico, o status da solicitação de recursos, e as projeções administrativas e financeiras.

A Reunião de Coordenação e Controle ocorre após as agências terem recebido as informações que alimentam o Sistema de Monitoramento, e terem realizado uma análise mais profunda dos resultados. Assim, nesta reunião deverão ser tomadas as decisões que irão adaptar o plano à dinâmica da situação. O propósito é realinhar as ações com as metas previamente estabelecidas. Assim, ao ser identificado a necessidade de ajustes das operações em execução, é necessário incorporar estas melhorias ao próximo ciclo ou período operacional, por meio de



uma “Ordem de Coordenação”. Podemos destacar as seguintes deliberações a serem discutidas e aprovadas na Reunião de Coordenação e Controle:

- Reavaliar as limitações e restrições impostas, inicialmente, ao planejamento;
- Revisar os objetivos, os procedimentos, e as atribuições funcionais (tarefas) de cada agência, e, se for o caso, propor objetivos e tarefas complementares;
- Revisar as prioridades das ações em curso e das ações futuras;
- Revisar o fluxo de informações e a comunicação, o processo de solicitação de recursos, a contabilização e a divisão dos custos, e questões operacionais; e
- Reavaliar a estruturação e a composição da rede colaborativa.

Além do Sistema de Monitoramento para avaliar se as ações e os efeitos desejados estão realmente gerando resultados sociais de valor público, as agências também podem criar medidas para verificar se os parceiros estão implantando e combinando os recursos conforme planejado.

Por fim, é importante que durante a execução do plano, os representantes das diferentes agências estejam concentrados em um mesmo espaço físico, e estejam familiarizados com as ferramentas e tecnologias destinadas a coordenação e controle das ações, bem como ao compartilhamento de informações e conhecimentos. Tal preocupação tem como finalidade evitar o que Comfort (2007) chama de “processos assimétricos e disfuncionais de informação”. A disseminação assíncrona de informações ocorre quando diferentes agências recebem informações críticas em momentos diferentes e iniciam suas próprias ações sem ter consciência do impacto que elas podem causar em outras agências ou grupos. Dessa forma, uma célula de coordenação central – com representantes de todas as agências participantes deve –, ser estabelecida durante a execução e controle do plano.

## 6. CONCLUSÃO

A colaboração interagências está se tornando um imperativo para os gestores públicos. A maioria dos desafios de política social ultrapassa as capacidades de uma única agência e, portanto, requer novas abordagens a fim de enfrentá-los de forma eficaz. Um problema que antes era entendido como específico de uma determinada agência, agora atinge diferentes jurisdições, visto que se apresenta interconectado com outros problemas. A melhoria do desempenho propiciada pelo ambiente interagências está relacionada à capacidade de enquadrar esses problemas de forma mais holística, agrupando os recursos necessários para resolvê-los.

Nessa esteira, a literatura sobre colaboração interagências aponta que trabalhos dessa natureza têm a capacidade de aumentar a produtividade e o desempenho das operações e programas governamentais, melhorando a formulação de políticas, e fornecendo melhores serviços aos cidadãos. Além disso, aprimora os processos de tomada de decisão, reduz custos, amplia as redes profissionais, e facilita a construção de relacionamentos.

Podemos dividir tais benefícios advindos de esforços colaborativos em três níveis: individual, organizacional e interorganizacional. No nível individual, é observado um valor agregado em termos de novas capacidades e habilidades colaborativas aos gestores e servidores, bem como o aprimoramento de técnicas associadas à TIC. No nível organizacional, estão os benefícios acumulados para a agência de origem, como acesso a informações, programas e recursos de outras agências; treinamento cruzado de funcionários; e habilidades de processo coletivo que resultam do planejamento interagências. E no nível interorganizacional estão os resultados concretos acumulados, como o desenvolvimento de uma cultura de colaboração interagências, e a elaboração de novas estratégias conjuntas. Esses resultados de desempenho agregam valor e impulsionam os programas colaborativos.

Este estudo também destaca a importância de alguns investimentos para uma colaboração interagência bem-sucedida, tais como: envolver-se em um planejamento prévio; implementar um sistema de recompensas; divulgar uma visão positiva da colaboração; destacar a importância da construção do consenso e do alinhamento de metas; incentivar a comunicação; alavancar a interoperabilidade; reduzir riscos por meio de uma reforma legislativa e política; e fomentar o desenvolvimento da confiança.

Quanto aos fatores inibidores, existem diversas pesquisas que apresentam as seguintes razões que podem desencorajar a participação das agências em trabalhos colaborativos: fragmentação cultural; rivalidades profissionais; desconfiança entre as agências;

responsabilidades concorrentes; desacordos quanto à contribuição de recursos; excessivo tempo e esforço despendido para alcançar os resultados esperados; falta de sistemas de informações interoperáveis; regras e normas incompatíveis; diferentes padrões tecnológicos; além da preocupação com ameaças reais ou potenciais à sua autonomia, recursos, e posição política (disputa de poder). Ademais, o foco excessivo na busca de soluções técnicas para problemas fundamentalmente políticos, organizacionais e sociais também pode ser um forte inibidor na colaboração interagências.

Embora muitos estudos já tenham se aprofundado em “o que deve” e “o que não deve” ser feito em um trabalho colaborativo, ainda há uma lacuna sobre “como” os colaboradores cumprem seus objetivos e alcançam o sucesso. Assim, o componente “como fazer” do processo ainda é uma “incógnita” da colaboração. Diante da necessidade de operacionalizar um esforço colaborativo, este trabalho apresentou uma proposta de Processo de Planejamento Interagências (PPI), permitindo que diferentes agências trabalhem com unidade de propósito. Esse modelo teve como base o Processo de Planejamento Conjunto (PPC), utilizado pelas Forças Armadas brasileiras, entretanto, em virtude das peculiaridades do ambiente interagências, recebeu algumas adaptações metodológicas. A primeira foi a inclusão do mapeamento de perspectiva sistêmica com crítica de limites para facilitar o processo de enquadramento do problema e a definição de metas e objetivos compartilhados. Forjar uma compreensão interorganizacional dos complexos problemas sociais é vital para qualquer programa bem-sucedido de colaboração interagências. E para tal, é fundamental respeitar e considerar as diferentes, e às vezes conflitantes, perspectivas e valores das agências envolvidas em programas dessa natureza, buscando gerar um entendimento comum entre os participantes. E a segunda adaptação implementada foi a adoção de algumas ferramentas de Processo Adaptativo Dinâmico (PAD), de modo a tornar o processo mais ágil e flexível. Além disso, em um ambiente complexo e dinâmico, a característica de não linearidade sugere que as agências atuem como uma única entidade, e essa unidade de esforços possui propriedades que vão além do simples somatório de capacidades das agências individualmente.

Diversas descobertas e ensinamentos colhidos na revisão da literatura foram significativos para a criação da proposta de PPI. Começando pelas questões regulatórias que, embora não estejam diretamente vinculadas ao PPI, impactaram consideravelmente sua aplicação, sendo um tópico constantemente abordado pelos representantes das agências. Assim, com o propósito de fornecer segurança psicológica para os colaboradores, é fundamental que os níveis políticos e estratégicos emitam documentos formais que orientem o desenvolvimento da colaboração interagências. Tais atos normativos são ferramentas importantes para articular

os objetivos da colaboração interagências, bem como para criar algumas regras básicas: definição dos papéis e responsabilidades de cada agência, comprometimento de recursos, sistema de avaliação e desempenho, estabelecimento da agência coordenadora central, entre outras. Contudo, a formalização necessária nos níveis superiores não pode reprimir a informalidade desejada na construção das relações pessoais nos níveis inferiores. A informalidade leva a uma maior flexibilidade e abertura, assim como a uma maior comunicação e interação entre os membros das agências. Isso resulta em uma colaboração mais intensa e eficaz, por meio de processos voluntários, realizados em uma base interpessoal, informal, ou *ad hoc* pelos “participantes inferiores” (agentes de campo).

Outra descoberta imprescindível para a proposta de PPI foi a premência dos colaboradores engajados em um trabalho interagências compreender a missão, a estrutura, a cultura, as capacidades e limitações das demais agências participantes. Daí a necessidade de se reservar um tempo para que os representantes das agências possam explorar informações relevantes um dos outros. Uma outra forma de ampliar a compreensão mútua entre os colaboradores são os programas de empréstimo de pessoal, no qual um representante de uma agência é emprestado a outra e, por um período pré-estabelecido, acompanha a rotina de trabalho daquela agência (programas compatíveis e recíprocos de intercâmbio de conhecimentos e pessoas). Tal prática permite a imersão no *modus operandi*, nos padrões de comunicação (linguagem técnica), e de um modo geral, na cultura organizacional da agência de destino. Por isso, a necessidade de fortalecer a capacidade interagências em situações de não-crise, intensificando a realização de treinamentos, programas educacionais, e exercícios integrados entre as agências.

Quanto à estrutura da rede interagências, ela deve ser desenvolvida para promover explicitamente a interdependência, a comunicação e os comportamentos colaborativos. Estruturas e processos que permitam aos membros da equipe estabelecer previsibilidade comportamental com outros membros, estimulam a confiança, e contribuem para uma melhor comunicação. A comunicação densa é necessária para que os colaboradores identifiquem oportunidades de ganho mútuo. O diálogo inicial e aberto, assim como o networking e a troca de experiências face a face, é o cerne de um processo de obtenção do consenso, respeito mútuo, e compromisso com o processo. Ademais, a cultura organizacional também deve ser reformulada para assimilar as transformações necessárias decorrentes do ambiente interagências. Daí, destaca-se o papel das lideranças sêniores, encorajando um redesenho de incentivos e recompensas para os colaboradores; na criação de comunidades epistêmicas; no fomento de práticas que encurtam as distâncias culturais; na promoção de atividades que

incentivem as pessoas a não se apropriarem das informações que possuem; e no investimento em capacitação e TIC de fácil e efetivo uso em prol do esforço colaborativo.

Por fim, no que tange aos fatores sociais, foi observado que os participantes podem, naturalmente, querer colaborar, e a melhor política organizacional pode ser, simplesmente, criar ocasiões para que eles possam conversar e trocar informações, opiniões e conselhos. Logo, um ambiente organizacional favorável à interação social, também é favorável à colaboração. E de moda a evitar possíveis perdas de canais de comunicação e confiabilidade que levam tempo para serem consolidados, deve-se evitar a alta rotatividade de pessoal.

Dessa forma, a proposta de PPI buscou estabelecer processos e ferramentas que permitissem uma melhor colaboração entre as agências, criando uma estrutura e um ambiente onde os colaboradores se sentissem confortáveis e seguros para compartilhar o que sabem e, de forma recíproca, buscar conhecimentos dos colegas. As informações e conhecimentos devem ser disponibilizados para todos os participantes (em todos os níveis), exceto quando houver necessidade comprovada de confidencialidade ou proteção da privacidade. Isso porque, na gestão pública contemporânea, as informações e os conhecimentos necessários para tomar boas decisões não podem estar totalmente centralizados com um único tomador de decisão.

Quanto às limitações da pesquisa, várias dificuldades surgem na tentativa de avaliar de forma precisa e confiável o sucesso dos arranjos colaborativos interagências, sua concepção, evolução e impacto. Temos conhecimento de que a proposta de PPI desenvolvida neste trabalho é um modelo inicial e experimental, tendo sido submetida a apenas uma rodada de “observação, reflexão e mudança”. Assim, não podemos enquadrá-la como uma ferramenta generalizável a qualquer trabalho interagências, sendo necessário um estudo adicional. Entretanto, como a pesquisa-ação é um método que permite a continuidade do aperfeiçoamento, o modelo deverá ser novamente aplicado, avaliado e refinado em práticas futuras. Para fornecer avaliações confiáveis, abrangentes e sistemáticas, sugere-se que pesquisas futuras analisem o emprego do PPI não somente em cursos, como também em operações reais que exijam o planejamento interagências. Só dessa forma será possível validar tal processo que será muito útil na melhoria dos serviços prestados à sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas, ABNT NBR ISO 31000: Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes, Rio de Janeiro, 2009.

ABUBAKAR, A. Mohameed et al. Knowledge management, decision-making style and organizational performance. **Journal of Innovation & Knowledge**, v. 4, n. 2, p. 104–114, abr. 2019.

AGRANOFF, Robert. Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. **Public Administration Review**, v. 66, p. 56–65, dez. 2006.

AGRANOFF, Robert; e MCGUIRE, Michael. **Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments**. Georgetown University Press, 2003. 232 p.

ALAVI, Maryam.; LEIDNER, Dorothy. E. Review: Knowledge Management and Knowledge Management Systems: Conceptual Foundations and Research Issues. **MIS Quarterly**, v. 25, n. 1, p. 107, mar. 2001.

AL-BUSAIDI, Kamla Ali; OLFMAN, Lorne. Knowledge sharing through inter-organizational knowledge sharing systems. **VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems**, v. 47, n. 1, p. 110–136, 13 fev. 2017.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, p. 543–571, 2007.

ARDICHVILI, Alexander et al. A theory of entrepreneurial opportunity identification and development. **Journal of Business Venturing**, v. 18, n. 1, p. 105–123, jan. 2003.

ATKINSON, M.; LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION. **Multi-agency working: a detailed study**. Slough: National Foundation for Educational Research, 2002.

BARDACH, Eugene. **Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship**. Washington, DC, Brookings Institution Press, 1998.

BARDACH, Eugene. Developmental Dynamics: Interagency Collaboration as an Emergent Phenomenon. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 11, n. 2, p. 149–164, 1 abr. 2001.

BARRETT, Stephanie; KONSZYNSKI, Benn. Inter-organization information sharing systems. **Mis Quarterly**, p. 93-105, 1982.

BECERRA-FERNANDEZ, Irma. **Knowledge management: challenges, solutions, and technologies**. Upper Saddle River, NJ, Pearson/Prentice Hall, 2004. 386 p.

BELLAMY, Christine et al. Institutional shaping of interagency working: Managing tensions between collaborative working and client confidentiality. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, n. 3, p. 405-434, 2007.

BENNET, Alex; NEILSON, Robert. The Leaders of Knowledge Initiatives: Qualifications, Roles, and Responsibilities. *In*: HOLSAPPLE, Clyde W. **Handbook on Knowledge Management 1: Knowledge Matters**. Springer, 2004. cap. 27.

BHAROSA, Nitesh et al. Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: Propositions from field exercises. **Information Systems Frontiers**, v. 12, n. 1, p. 49-65, 2010.

BIGDELI, Alinaghi Ziaee et al. Information sharing through inter-organizational systems in local government. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 7, n. 2, p. 148–176, 24 maio 2013.

BLACK, Laura J. et al. A dynamic theory of collaboration: a structural approach to facilitating intergovernmental use of information technology. **36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences**, IEEE Computer Society, 2003.

BOCK Gee-Woo et al. Behavioral Intention Formation in Knowledge Sharing: Examining the Roles of Extrinsic Motivators, Social-Psychological Forces, and Organizational Climate. **MIS Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 87, 2005.

BOONSTRA, Albert; DE VRIES, Jan. Analyzing inter-organizational systems from a power and interest perspective. **International Journal of Information Management**, v. 25, n. 6, p. 485–501, dez. 2005.

BOYD, A. et al. Systemic evaluation: a participative, multi-method approach. **Journal of the Operational Research Society**, v. 58, n. 10, p. 1306–1320, out. 2007a.

BRASIL. Ministério da Defesa (Brasília - DF). Publicado no D.O.U. nº 175 de 12 de setembro de 2017. **MD33-M-12: OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS**, Brasília - DF, 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa (Brasília - DF). Publicado no D.O.U. nº 178 de 15 de setembro de 2020a. **MD30-M-01: DOCTRINA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS**, Brasília - DF, v. 1, 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa (Brasília - DF). Publicado no D.O.U. nº 178 de 15 de setembro de 2020b. **MD30-M-01: DOCTRINA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS**, Brasília - DF, v. 2, 2020.

BRIGHT, D.; WHELAN, C. On the relationship between goals, membership and network design in multi-agency “fusion” centres. **Policing: An International Journal**, v. 42, n. 3, p. 441–454, 10 jun. 2019.

BURK, Mike. Knowledge Management: Everyone Benefits by Sharing Information. **Revista Public Roads**, Federal Highway Administration, Washington, DC, v. 63, n. 3, Nov/Dev 1999.

BURKE, C. Shawn et al. What type of leadership behaviors are functional in teams? A meta-analysis. **The leadership quarterly**, v. 17, n. 3, p. 288-307, 2006.

CAMARINHA-MATOS, Luis M.; AFSARMANESH, Hamideh. Value creation in a knowledge society. In: **International Federation for Information Processing (IFIP)**. 2006. p. 26-40.

CANESTRARO, Donna S. et al. Regional telecommunication incident coordination: Sharing information for rapid response. **Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age**, v. 14, n. 1, p. 113–126, 2009.

CASH, James I.; KONSZYNSKI, Benn R. IS redraws competitive boundaries. **Harvard business review**, v. 63, n. 2, p. 134-142, 1985.

CASTAÑER, X.; OLIVEIRA, N. Collaboration, Coordination, and Cooperation Among Organizations: Establishing the Distinctive Meanings of These Terms Through a Systematic Literature Review. **Journal of Management**, v. 46, n. 6, p. 965–1001, jul. 2020.

CHAU, M. et al. **Building an infrastructure for law enforcement information sharing and collaboration: Design issues and challenges**. National Conference on Digital Government. 2001.

CHENG, Antony et al. **Knowledge Management for Adaptive Planning and Decision-Making in Federal Land Management Agencies**. 2018. 156 p. Dissertação (Doutorado de Filosofia) - Colorado State University, 2018.

CHENNAMANENI, Anitha. **Determinants of Knowledge Sharing Behaviors: Developing and Testing an Integrated Theoretical Model**. Orientador: M. K. Raja and James T. C. Teng. 132 p. Tese de Doutorado (Filosofia) - The University of Texas at Arlington, 2006.

COHEN, Galia. Cultural Fragmentation as a Barrier to Interagency Collaboration: A Qualitative Examination of Texas Law Enforcement Officers Perceptions. **The American Review of Public Administration**, v. 48, n. 8, p. 886–901, nov. 2018.

COMFORT, Louise K. Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control. **Public administration review**, v. 67, p. 189-197, 2007.

CONNELLY, Catherine. E.; KELLOWAY, E. Kevin. Predictors of employees' perceptions of knowledge sharing cultures. **Leadership & Organization Development Journal**, v. 24, n. 5, p. 294–301, ago. 2003.

CONSTANT, David et al. What's Mine Is Ours, or Is It? A Study of Attitudes about Information Sharing. **Information Systems Research**, v. 5, n. 4, p. 400–421, dez. 1994.

CRESS, Ulrike et al. Information exchange with shared database as a social dilemma: The effect of metaknowledge, bonus systems, and costs. **Communication Research**, v. 33, n. 5, p. 370–390, 2006.

CROSS, Jennifer Eileen et al. Using Mixed-Method Design and Network Analysis to Measure Development of Interagency Collaboration. **American Journal of Evaluation**, v. 30, n. 3, p. 310–329, set. 2009.



DAVENPORT, Thomas. H.; PRUSAK, Laurence. **Working knowledge: how organizations manage what they know**. Boston, Mass: Harvard Business School Press, 1998.

DAVIS, Fred. D. Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology. **MIS Quarterly**, v. 13, n. 3, p. 319–340, 1989.

DAVIS JR, William J. **The challenge of leadership in the interagency environment**. ARMY COMBINED ARMS CENTER FORT LEAVENWORTH KS, 2010.

DAWES, Sharon S. Interagency information sharing: Expected benefits, manageable risks. **Journal of Policy Analysis and Management**, John Wiley & Sons, v. 15, n. 3, p. 377-394, 1996.

DAWES, Sharon S. et al. From “Need to Know” to “Need to Share”: Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks. **Public Administration Review**, v. 69, n. 3, p. 392–402, maio 2009.

DAWES, Sharon S. et al. Transnational public sector knowledge networks: Knowledge and information sharing in a multi-dimensional context. **Government Information Quarterly**, v. 29, p. S112–S120, jan. 2012.

DEKOULOU, Paraskevi; TRIVELLAS, Panagiotis. Organizational structure, innovation performance and customer relationship value in the Greek advertising and media industry. **Journal of Business & Industrial Marketing**, v. 32, n. 3, p. 385–397, 3 abr. 2017.

EGLI, Virginia L. **Impact of Organizational Culture on Information Sharing**. Fort Belvoir, VA: Defense Technical Information Center, 19 maio 2011.

EMERSON, Kirk; SMUTCO, Steve. UNCG Guide to Collaborative Competency. **Policy Consensus Initiative and University Network for Collaborative Governance**. Portland, OR, 2011.

EMERSON, Kirk et al. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1–29, 1 jan. 2012.

ESTEVEZ, Elsa et al. **Information sharing in government: conceptual model for policy formulation**, 10th European Conference on e-Government, Limerick, 2010.

GAJDA, R. Utilizing Collaboration Theory to Evaluate Strategic Alliances. **American Journal of Evaluation**, v. 25, n. 1, p. 65–77, mar. 2004.

GIL-GARCIA, J Ramon et al. Collaborative e-Government: impediments and benefits of information-sharing projects in the public sector. **European Journal of Information Systems**, n. 16, p. 121-133, 2007.

GILL, Ritu; THOMPSON, Megan M. Trust and Information Sharing in Multinational–Multiagency Teams. *In*: GOLDENBERG, Irina *et al.* **Information Sharing in Military Operations**. Springer, 2017. cap. 6, p. 81-99.

GOODMAN, Paul S., e DARR, Eric D. Computer-aided systems and communities: Mechanisms for organizational learning in distributed environments. **MIS Quarterly**, v. 22, n. 4, p. 417–440, 1998.

GOUCHER, Nancy Patricia. **Organizational Knowledge Creation to Enhance Adaptive Capacity: Exploratory Case Studies in Water Resource Management**. 2007. 138 p. Tese (Mestrado em Estudos Ambientais em Planejamento) - Universidade de Waterloo, Ontario, Canada, 2007.

GRAY, B. Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration. **Human Relations**, v. 38, n. 10, p. 911–936, out. 1985.

GRAY, Barbara. **Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems**. 1. ed. [Jossey-Bass, 1989. 358 p.

GULATI, Ranjay et al. The two facets of collaboration: Cooperation and coordination in strategic alliances. **Academy of Management Annals**, v. 6, n. 1, p. 531-583, 2012.

HANSEN, Morten T.; OETINGER, Bolko von. Introducing T-Shaped Managers: Knowledge Management's Next Generation. **Harvard Business Review**, 2001.

HARRIS, Akbar ZaheerJared. Interorganizational trust. **O. Shenkar and J. Reuer (eds)**, p. 169-197, 2006.

HEALEY, Patsy. Collaborative Planning in Perspective. **Planning Theory**, v. 2, n. 2, p. 101–123, jul. 2003.

HONG, Ilyoo. B. A new framework for interorganizational systems based on the linkage of participants roles. **Information & Management**, v. 39, n. 4, p. 261–270, jan. 2002.

HOLLAND, John H. Studying complex adaptive systems. **Journal of systems science and complexity**, v. 19, n. 1, p. 1-8, 2006.

HORNBY, Sally.; ATKINS, Jo. **Collaborative care: interprofessional, interagency and interpersonal**. 2ed. London; Edinburgh; Malden, MA, Blackwell Science, 2000.

HUXHAM, Chris et al. The challenge of collaborative governance. **Public Management an International Journal of Research and Theory**, v. 2, n. 3, p. 337-358, 2000.

IKEANYIBE, O. M. et al. Interagency collaboration and the management of counter-insurgency campaigns against Boko Haram in Nigeria. **Security Journal**, v. 33, n. 3, p. 455–475, set. 2020.

INNES, Judith E.; BOOHER, David E. **The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity**. 2002. Working Paper (Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning) - Institute of Urban and Regional Development University of California, Berkeley, 2003.

JANZ, Brian D.; PRASARNPHANICH, Pattarawan. Understanding the Antecedents of Effective Knowledge Management: The Importance of a Knowledge-Centered Culture. **Decision Sciences**, v. 34, n. 2, p. 351–384, maio 2003.

JARVENPAA, Sirkka L.; STAPLES, D. Sandy. The use of collaborative electronic media for information sharing: an exploratory study of determinants. **The Journal of Strategic Information Systems**, v. 9, n. 2–3, p. 129–154, set. 2000.

JING, Fan; PENGZHU, Zhang. A Field Study of G2G Information Sharing in Chinese Context Based on the Layered Behavioral Model, **2009 42nd Hawaii International Conference on System Sciences**, p. 1-13, 2009.

JOHNSON, Lawrence J. et al. Stakeholders' Views of Factors That Impact Successful Interagency Collaboration. **Exceptional Children**, v. 69, n. 2, p. 195–209, jan. 2003.

JOHNSTON, H. Russell; VITALE, Michael R. Creating Competitive Advantage with Interorganizational Information Systems. **MIS Quarterly**, v. 12, n. 2, p. 153-165, jun. 1988.

KAISER, Frederick M. Interagency Collaborative Arrangements and Activities: Types, Rationales, Considerations. **Interagency Paper**, n. 5, 2011.

KIM, Soonhee; LEE, Hyangsoo. The Impact of Organizational Context and Information Technology on Employee Knowledge-Sharing Capabilities. **Public Administration Review**, v. 66, n. 3, p. 370–385, maio 2006.

KLEIN, Howard J. et al. Goal commitment. In: Locke EA and Latham GP (eds) *New Developments in Goal Setting and Performance*. New York, NY: Routledge, pp. 65–89, 2013.

KOCHIKAR, V. The Knowledge Management Maturity Model: A Staged Framework for Leveraging Knowledge. **Proceedings of the KMWorld 2000 Conference**. New Jersey, set. 2000.

KOLEKOFSKI, Keith E., Jr., e HEMINGER, Alan. R. Beliefs and attitudes affecting intentions to share information in an organizational setting. **Information Management**, v. 40, p. 521–532, 2003.

KOŽUCH, Barbara; SIENKIEWICZ-MAŁYJUREK, Katarzyna. Factors of effective inter-organizational collaboration: a framework for public management. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, n. 47 E, 2016.

KRAMER, M. W. et al. Leadership in an interorganizational collaboration: A qualitative study of a statewide interagency taskforce. **Human Relations**, v. 72, n. 2, p. 397–419, fev. 2019.

KWAKKEL, Jan H. et al. Adaptive airport strategic planning. **European Journal of Transport and Infrastructure Research**, v. 10, n. 3, 2010.

LAHNEMAN, William J. Knowledge-Sharing in the Intelligence Community After 9/11. **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**, v. 17, n. 4, p. 614–633, dez. 2004.

LAM, Wing. Barriers to e-Government integration. **Journal of Enterprise Information Management**, v. 18, n. 5, p. 511–530, 2005.

LANDSBERGEN Jr., David, e WOLKEN Jr., George. Realizing the Promise: Government Information Systems and the Fourth Generation of Information Technology. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, p. 206–220, 2001.

LAZER, David; e BINZ-SCHARF, Maria Christina. Information sharing in e-Government projects: Managing novelty and cross-agency cooperation. **Report for IBM endowment for the business of government**. Arlington, VA. 2005.

LEE, Heeseok; CHOI, Byounggu. Knowledge Management Enablers, Processes, and Organizational Performance: An Integrative View and Empirical Examination. **Journal of Management Information Systems**, v. 20, n. 1, p. 179-228, 2003.

LICHTENTHALER, Ulrich; LICHTENTHALER, Eckhard. A Capability-Based Framework for Open Innovation: Complementing Absorptive Capacity. **Journal of Management Studies**, v. 46, n. 8, p. 1315–1338, dez. 2009.

LIEBOWITZ, Jay; CHEN, Yan. Knowledge Sharing Proficiencies: The Key to Knowledge Management. In: HOLSAPPLE, C. W. (Ed.). **Handbook on Knowledge Management 1**. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, p. 409–424, 2004

LITWAK, Eugene; HYLTON, Lydia F. Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Coordinating Agencies. **Administrative Science Quarterly**, v. 6, n. 4, p. 395-420, mar. 1962.

MÄKIPÄÄ, Marko. Inter-organizational information systems in cooperative inter-organizational relationships: Study of the factors influencing to success. In: SUOMI, R. et al. (Eds.). **Project E-Society: Building Bricks. IFIP International Federation for Information Processing**. Boston, MA: Springer US, v. 226, p. 68–81, 2006.

MARCHAU, V. A. W. J. et al. (EDS.). **Decision Making under Deep Uncertainty: From Theory to Practice**. Cham: Springer International Publishing, 2019.

MARGERUM, Richard D. Collaborative Planning: Building Consensus and Building a Distinct Model for Practice. **Journal of Planning Education and Research**, v. 21, n. 3, p. 237–253, mar. 2002.

MARSICK, Victoria J.; WATKINS, Karen E. Demonstrating the Value of an Organization's Learning Culture: The Dimensions of the Learning Organization Questionnaire. **Advances in Developing Human Resources**, v. 5, n. 2, p. 132–151, maio 2003.

MARTIN, Eric C. et al. Communication, Cooperation, Coordination, Collaboration-The 4Cs: Interorganizational Partnering in Haiti. **Disasters**, 2015.

MCNABB, David E. **Knowledge management in the public sector: a blueprint for innovation in government**. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe, 2007.

MINGERS, John; ROSENHEAD, Jonathan. An overview of related methods: VSM, system dynamics and decision analysis. 2001.

- MINTZBERG, Henry. **Power In and Around Organizations**. Prentice Hall, 1983.
- MITCHELL, George E. et al. Collaboration and Performance: Perspectives From Public Managers and NGO Leaders. **Public Performance & Management Review**, v. 38, n. 4, p. 684–716, 2 out. 2015.
- MOYNIHAN, Donald P.; LANDUYT, Noel. How Do Public Organizations Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives. **Public Administration Review**, v. 69, n. 6, p. 1097-1105, nov./dez. 2009.
- MOYNIHAN, Donald P. et al. Performance regimes amidst governance complexity. **Journal of public administration research and theory**, v. 21, n. suppl\_1, p. i141-i155, 2011.
- NEWELL, Susan; e SWAN, Jacky. Trust and inter-organizational networking, **Human Relations**, v. 53, n. 10, 2000. 1287 p.
- NGOC, Pham Thi Bich. **An Empirical Study of Knowledge Transfer within Vietnam's IT Companies**. National Economics University, Hanoi, 2005.
- NICOLAS, Rolland. Knowledge management impacts on decision making process. **Journal of Knowledge Management**, v. 8, n. 1, p. 20–31, fev. 2004.
- NORGAARD, R. B. The case for methodological pluralism. **Ecological Economics**, v. 1, n. 1, p. 37–57, fev. 1989.
- O'LEARY, Rosemary et al. The Skill Set of the Successful Collaborator. **Public Administration Review**, v. 72, n. s1, p. S70-S83, nov. 2012.
- OLSEN, J. P. The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. **Annual Review of Political Science**, v. 11, n. 1, p. 13–37, 1 jun. 2008.
- ORASANU, Judith et al. **Decision making in action: Models and methods**. Norwood, NJ: Ablex, 1993.
- OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OWEN, C. et al. Developing a research framework for complex multi-team coordination in emergency management. **International Journal of Emergency Management**, v. 9, n. 1, p. 1, 2013.
- PARDO, Theresa A. et al. **Modeling the social & technical processes of interorganizational information integration**. Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii, 2004.
- PARDO, Theresa A. et al. Knowledge sharing in cross-boundary information system development in the public sector. **Information Technology and Management**, v. 7, n. 4, p. 293–313, dez. 2006.

PARDO, Theresa A. et al. Sustainable Cross-Boundary Information Sharing. In: CHEN, H. et al. (Eds.). **Digital Government. Integrated Series In Information Systems**. Boston, MA: Springer US, v. 17, p. 421–438, 2008.

PARDO, Theresa A., & TAYI, G. K. Interorganizational information integration: A key enabler for digital government. **Government Information Quarterly**, v. 24, n. 4, p. 691–715, 2007.

PIDD, Michael; WOOLLEY, Robert N. A pilot study of problem structuring. **Journal of the operational research society**, v. 31, n. 12, p. 1063-1068, 1980.

LINDELL, Michael K.; PERRY, Ronald W. Planning and preparedness. **Emergency management: Principles and practice for local governments**, p. 113-139, 2007.

PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, dez. 2009.

PROVAN, K. G. et al. Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. **Journal of Management**, v. 33, n. 3, p. 479–516, jun. 2007.

RITTEL, Horst WJ; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

ROBBINS, Stephen P.; JUDGE, Timothy. **Organizational behavior**. 15 ed. Boston: Pearson, 2013.

RUOHONEN, Mikko et al. Knowledge Based Mass Customization Strategies - Cases from Finnish Metal and Electronic Industries, **International Journal of Mass Customisation**, v. 1, n. 2, p. 340-359, 2006.

SCOTT, R. J.; BOYD, R. Determined to succeed: Can goal commitment sustain interagency collaboration? **Public Policy and Administration**, p. 095207672090500, 1 abr. 2020.

SENGE, Peter M. **The fifth discipline: the art and practice of the learning organization**. New York, NY: Currency Doubleday, 1994.

SIBBET, David. **Visual leaders: New tools for visioning, management, and organization change**. John Wiley & Sons, 2012.

SIMON, Herbert Alexander. **Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization**. 4. ed. Nova Iorque: The Free Press, 1997. 368 p.

SLATER, Lorraine. Collaboration: A Framework for School Improvement. **International Electronic Journal for Leadership in Learning**, v. 8, n. 5, Canada, 2004.

SLOPER, P. Facilitators and barriers for co-ordinated multi-agency services. **Child: Care, Health and Development**, v. 30, n. 6, p. 571–580, nov. 2004.

SUBRAMANIAM, Mohan; YOUNDT, Mark A. The Influence of Intellectual Capital on the Types of Innovative Capabilities. **Academy of Management Journal**, v. 48, n. 3, p. 450-463, 2005.

SYDELKO, P. et al. Designing interagency responses to wicked problems: Creating a common, cross-agency understanding. **European Journal of Operational Research**, v. 294, n. 1, p. 250–263, out. 2021.

SYDOW, Jörg. Understanding the constitution of interorganizational trust. **Trust within and between organizations: Conceptual issues and empirical applications**, p. 31-63, 1998.

TAJFEL, Henri; e TURNER, John C. An integrative theory of intergroup conflict. In W. G. Austin, & S. Worchel (Eds.), **The social psychology of intergroup relations**. Brooks/Cole, Monterey, CA, p. 33–47, 1979.

THIOLLENT, Michel (2011): **Metodologia da pesquisa-ação**. 18.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

THOMAS, Craig W. Public Management as Interagency Cooperation: Testing Epistemic Community Theory at the Domestic Level. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 7, n. 2, p. 221–246, 1 abr. 1997.

THOMSON, Ann Marie; PERRY, James L. Collaboration Processes: Inside the Black Box. **Public Administration Review**, v. 66, n. s1, p. 20–32, dez. 2006.

TRIPP, David. Action research: a methodological introduction. **Educação e pesquisa**, v. 31, n. 3, p. 443-466, 2005.

ULRICH, Werner. Critical heuristics of social planning: A new approach to practical philosophy. 1983.

ULRICH, Werner; REYNOLDS, Martin. Critical systems heuristics: The idea and practice of boundary critique. In: **Systems approaches to making change: A practical guide**. Springer, London, 2020. p. 255-306.

VANGEN, Siv; HUXHAM, Chris. Aiming for collaborative advantage: Challenging the concept of shared vision. **Advanced Institute of Management Research Paper**, n. 015, 2005.

WAARDENBURG, M. et al. Paradoxes of collaborative governance: investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach. **Public Management Review**, v. 22, n. 3, p. 386–407, 3 mar. 2020.

WALKER, Warren E.; RAHMAN, S. Adnan; CAVE, Jonathan. Adaptive policies, policy analysis, and policy-making. **European journal of operational Research**, v. 128, n. 2, p. 282-289, 2001.

WANG, Fang. Understanding the dynamic mechanism of interagency government data sharing. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 4, p. 536–546, out. 2018.

WARD, K. D. et al. Institutional Factors and Processes in Interagency Collaboration: The Case of FEMA Corps. **The American Review of Public Administration**, v. 48, n. 8, p. 852–871, nov. 2018.

WARMINGTON, P.; LEARNING IN AND FOR INTERAGENCY WORKING PROJECT. **Interagency collaboration: a review of the literature: TLRPIII: learning in and for interagency working**. Bath: Learning in and for Interagency Working Project, 2004.

WASKO, Molly McLure; FARAJ, Samer. Why Should I Share? Examining Social Capital and Knowledge Contribution in Electronic Networks of Practice. **MIS Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 35–57, 2005.

WEBER, Max. **From Max Weber: Essays in Sociology**. EUA: Oxford University Press, 1958. 504 p.

WEISS, Janet A. Pathways to Cooperation among Public Agencies. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 7, n. 1, p. 94–117, 1987.

WEISS, Janet A.; PIDERIT, Sandy Kristin. The value of mission statements in public agencies. **Journal of public administration research and theory**, v. 9, n. 2, p. 193–224, 1999.

WILLEM, Annick; BUELENS, Marc. Knowledge Sharing in Public Sector Organizations: The Effect of Organizational Characteristics on Interdepartmental Knowledge Sharing. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, n. 4, p. 581–606, 20 dez. 2006.

YANG, Tung-Mou; MAXWELL, Terrence A. Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. **Government Information Quarterly**, v. 28, n. 2, p. 164–175, abr. 2011.

YATES, Dave; PAQUETTE, Scott. Emergency knowledge management and social media technologies: A case study of the 2010 Haitian earthquake. **International Journal of Information Management**, v. 31, n. 1, p. 6–13, fev. 2011.

ZHANG, Jing; e DAWES, Sharon S. Expectations and perceptions of benefits, barriers, and success in public sector knowledge networks. **Public Performance & Management Review**, v. 29, n. 4, p. 433–466, 2006.



## APÊNDICE A

### GLOSSÁRIO DE TERMOS EMPREGADOS EM AMBIENTES INTERAGÊNCIAS

TERMO	DEFINIÇÃO	FONTE
<b>AGÊNCIA</b>	Qualquer organização, instituição ou entidade, fundamentada em instrumentos legais e/ou normativos, que tem competências específicas, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, pública ou privada, nacional ou internacional.	Brasil (2017)
<b>APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL</b>	É a capacidade de uma organização aprender mais rápido (do que suas concorrentes), aproveitando o comprometimento e a capacidade das pessoas para ensinar e aprender juntas em todos os seus níveis (e não apenas de cima para baixo). O resultado da aprendizagem organizacional é a excelência nos resultados dos trabalhos de uma equipe, tornando-se uma comunidade de aprendizagem. Um grupo de pessoas que confiam entre si, que complementam as forças e compensam as limitações uns dos outros, e que identificam objetivos comuns que são maiores do que objetivos individuais, normalmente produzem resultados extraordinários.	Senge (1994)
<b>ATIVIDADES MULTIAGÊNCIAS</b>	Atividades realizadas por duas ou mais agências, que se reuniram por diferentes razões e, para cada um dos diferentes modelos de atuação multiagências, a proximidade e o grau de engajamento entre os profissionais das diferentes agências variaram. São cinco os modelos mais comuns de atividades multiagências encontrados na literatura: (1) Grupos de decisão - fornecer um fórum onde profissionais de diferentes agências possam se reunir para discutir questões e tomar decisões; (2) Consultoria e treinamento - para que os profissionais de uma agência aprimorem a experiência dos de outra, fornecendo consultoria e/ou treinamento para eles; (3) Entrega centralizada - reunir uma gama de conhecimentos em um só lugar, a fim de oferecer um serviço mais coordenado e abrangente; (4) Entrega coordenada - reunir um número de agências envolvidas na prestação de serviços para que uma resposta mais coordenada e coesa às necessidades possa ser adotada; e (5) Equipe operacional - profissionais de diferentes agências para trabalharem juntos no dia-a-dia e para formar uma equipe multiagências coesa que prestasse serviços diretamente aos clientes.	Atkinson et al. (2002)

<p><b>AVALIADORES</b> <i>Evaluators</i> (Como um tipo de corretor / intermediador)</p>	<p>Indivíduos com a função de analisar as redes e ajudar as agências a compreender todos os arranjos possíveis que poderiam ser empregados para atender seus objetivos compartilhados. Também ajudam a esclarecer o porquê e em quais casos apenas um arranjo ou estrutura é apropriada. À medida que a equipe de avaliação conversa com um determinado grupo sobre as relações existentes entre as agências e suas funções, eles podem compartilhar as estratégias usadas por outros grupos na solução de dilemas semelhantes.</p>	<p>Cross et al. (2009)</p>
<p><b>CENTRALIZAÇÃO</b> (Como característica da estrutura organizacional)</p>	<p>Refere-se à medida em que o direito e a autoridade de tomar decisões e avaliar as atividades se distribuem entre os diferentes níveis de uma organização. O grau de centralização define se o poder e o controle são compartilhados entre os vários componentes estruturais, bem como se todos os membros da equipe estão envolvidos na tomada de decisões e estratégias, na formulação de políticas, e na alocação de recursos.</p>	<p>Kim e Lee (2006); e Dekoulou e Trivellas (2017)</p>
<p><b>CENTRO DE FUSÃO DE INFORMAÇÕES</b></p>	<p>Refere-se não apenas ao processo de coleta e compartilhamento de informações, como também à instalação na qual esse processo se desenvolve. Como processo, a fusão refere-se à análise de informações coletadas de múltiplas fontes, com o objetivo abrangente de melhorar o compartilhamento de informações e a validade dos produtos de inteligência. Como uma instalação, se refere à co-localização física de várias agências, ou representantes de agências, dentro de uma única instalação onde ocorre esse compartilhamento de informações ou produção de inteligência.</p>	<p>Bright e Whelan (2019)</p>
<p><b>COLABORAÇÃO INTERAGÊNCIAS</b></p>	<p>Processo de operar em arranjos multiagências para resolver problemas que não podem ser resolvidos, ou facilmente resolvidos, por agências individualmente. Por apresentarem diferentes perspectivas sobre o problema, as agências devem buscar soluções que vão além de sua própria visão limitada do que é possível, implementando-as em conjunto, e explorando construtivamente suas diferenças. Dessa forma, ela possui oito elementos-chaves: complementariedade e interdependência de recursos; paridade ou igualdade de poder; participação voluntária; objetivos compatíveis ou congruentes; interações mutuamente benéficas; responsabilidade compartilhada; tomada de decisão participativa; e compartilhamento de informações e conhecimentos.</p>	<p>Próprio Autor</p>

<b>COLABORAÇÃO INTERORGANIZACIONAL</b>	São arranjos entre duas ou mais organizações participantes, que diferem em seus motivos, expectativas de benefícios e compromissos com a colaboração. Normalmente envolvem ligações relativamente duradouras entre os participantes que, diante da complexidade dos ambientes de trabalho contemporâneos, se organizam em torno de problemas/questões focais para alavancar recursos e atingir objetivos que não poderiam ser realizados sozinhos.	Próprio Autor
<b>COMITÊS INTERAGÊNCIAS</b> (ou agências de coordenação)	Organização formal cujo principal objetivo é ordenar o comportamento entre duas ou mais agências, comunicando informações pertinentes, julgando áreas de disputa, fornecendo padrões de comportamento, promovendo áreas de interesse comum. Também estimulam práticas que elevam os níveis de confiança, legitimando o processo e produzindo um círculo virtuoso de colaboração. Assim, eles identificam potenciais problemas, questões-chave, e semelhanças / diferenças entre as culturas das agências participantes, assegurando um processo justo, equitativo e aberto.	Próprio Autor, com base no conceito apresentado por Litwak e Hylton (1962)
<b>COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES E CONHECIMENTOS</b> (Como um dos “9Cs” da Colaboração Interagências)	Capacidade latente ofertada pela tecnologia da informação e da comunicação (TIC) de trocar informações e conhecimentos entre agências e programas governamentais, bem como descobrir padrões e interações antes ocultos em milhões de registros separados, permitindo assim tomar decisões com base em análises mais completas.	Dawes (1996)
<b>COMPREENSÃO</b> (Como um dos “9Cs” da Colaboração Interagências)	É entender as capacidades e limitações dos demais participantes. É saber o que cada agência “traz para a mesa”, permitindo que os representantes das diferentes agências vejam o quadro operacional completo, com o que cada agência pode contribuir.	Davis Jr. (2010)
<b>COMPROMETIMENTO</b> (Como um dos “9Cs” da Colaboração Interagências)	É um vínculo psicológico volitivo que reflete dedicação e responsabilidade por um objetivo específico.	Klein et al. (2013)

<b>COMUNICAÇÃO</b> (Como um dos “9Cs” da Colaboração Interagências)	É o fio condutor em todo trabalho colaborativo interagências, desde a formulação do plano até a sua execução e controle. Ela desempenha um papel crucial na construção da confiança e respeito mútuo, no fortalecimento das redes formais e informais, no compartilhamento de informações e conhecimentos, na eficácia do sistema de monitoramento, na criação de significados compartilhados, e na atualização das estruturas de entendimento comum entre os participantes.	Próprio Autor
<b>COMUNIDADES DE PRÁTICA</b>	São redes profissionais, conectada por interesse e experiência em uma área específica, que identificam problemas e boas práticas, compartilham abordagens e disponibilizam os resultados para outras pessoas. Assim, são estruturas sociais auto-organizadas, cujas práticas compartilhadas, identidades e engajamento comum ajudam a reter conhecimento crítico, e podem melhorar a capacidade de resposta, permitindo a localização rápida do conhecimento. Tais comunidades agrupam pessoas com conhecimentos, preocupações, habilidades e treinamentos semelhantes, para compartilhar o que sabem, definir padrões, desenvolver relacionamentos informais, e aumentar a confiança e reciprocidade profissional.	Burk (1999); Nicolas (2004); e McNabb (2007)
<b>COMUNIDADES EPISTÊMICAS</b> (aplicadas à colaboração)	São redes de profissionais com a mesma mentalidade, que levam ao aumento do senso de interdependência e encorajam comportamentos de interação promissores. Também aprimoram as habilidades sociais e as atividades de processo em grupo por meio da polinização cruzada de ideias, transferência das melhores práticas, e geração de massa crítica.	Próprio Autor
<b>CONFIANÇA</b> (Como um dos “9Cs” da Colaboração Interagências)	É um fenômeno social que funciona como mecanismo de controle organizacional, pois pressupõe um grau de interdependência entre as partes. Ela fornece um certo grau de segurança para lidar com riscos e incertezas nas relações de troca, pois há uma crença ou expectativa de que a vulnerabilidade resultante da aceitação do risco não será aproveitada pela outra parte no relacionamento.	Sydow (1998)

<b>CONFIANÇA INTERORGANIZACIONAL</b>	É a extensão em que os membros de uma organização mantêm uma orientação coletiva de confiança em relação a outra organização. Essa orientação coletiva está diretamente relacionada a uma história compartilhada socialmente construída entre as duas organizações.	Harris (2006)
<b>CONTROLE</b> (Como um dos “9Cs” da Colaboração Interagências)	É a capacidade de manter as ações focadas no objetivo comum, sendo mantido por meio de conhecimento compartilhado, habilidades comumente adquiridas, e o ajuste recíproco de ações para se adequar aos requisitos da situação em evolução.	Comfort (2007)
<b>CONSENSO</b> (Como um dos “9Cs” da Colaboração Interagências)	As agências devem estar dispostas a apoiar as decisões que tenham sido tomadas de forma conjunta e participativa, mesmo que aquela decisão não tenha sido unânime entre os participantes. O consenso não significa que todos tenham que concordar com a melhor solução possível, mas que eles devem respeitar e fazer cumprir, com comprometimento e responsabilidade, a decisão tomada.	Thomson e Perry (2006)
<b>COORDENAÇÃO</b> (Como um dos “9Cs” da Colaboração Interagências)	Alinhamento ou ajuste deliberado e ordenado das ações de dois ou mais participantes de modo a alcançar objetivos determinados em conjunto.	Gulati et al. (2012)
<b>COOPERAÇÃO</b> (Como um dos “9Cs” da Colaboração Interagências)	Implementação conjunta de metas previamente acordadas, dentro de um entendimento compartilhado sobre os recursos, contribuições e recompensas associadas a cada participante.	Gulati et al. (2012)
<b>CORRETORES</b>	São intermediadores que desempenham determinadas funções-chaves no âmbito interno de cada agência, e aumentem as chances de uma colaboração bem-sucedida.	Próprio Autor
<b>CULTURA ORGANIZACIONAL</b>	Refere-se a um sistema ou conjunto de normas, crenças, valores, procedimentos e significados compartilhados, mantido pelos membros de uma organização, que a distingue de outras.	Próprio Autor

<b>CUSTOS DO ESFORÇO COLABORATIVO</b>	Os custos referem-se a todos os potenciais empenhos percebidos por uma agência quando participam de um trabalho colaborativo. Eles incluem investimentos monetários, equipamentos, pessoal e capital humano, recursos organizacionais e capital social, entre outros que de alguma forma comprometam a energia ou o tempo da agência.	Bigdeli et al. (2013); e Ikeanyibe (2020)
<b>DELIMITADORES</b> <i>Boundary Spanner</i> (Como um tipo de corretor / intermediador)	Indivíduos cujo papel organizacional e personalidade os levam a buscar seus pares em outras organizações. Eles devem possuir as seguintes capacidades: cultivar relacionamentos interpessoais; desenvolver comunicação eficaz; identificar as interdependências entre os participantes; ter conhecimento de estruturas organizacionais para facilitar ligações e resolver problemas; reconhecer e respeitar as diferenças; e usar o engajamento social e a influência positiva para alcançar o consenso.	Gill e Thompson (2017)
<b>ESTRUTURA ORGANIZACIONAL</b>	Conjunto de maneiras pelas quais o trabalho organizacional é dividido em tarefas específicas, delegadas ou coordenadas – com funções e responsabilidades claramente definidas –, de modo a atingir objetivos concretos. Assim, cada estrutura organizacional tem seus respectivos procedimentos operacionais, mecanismos de controle, e fluxos de trabalho.	Próprio Autor
<b>FACILITADOR</b> <i>Facilitation Design</i> (Como um tipo de corretor / intermediador)	Possui um papel duplo dentro das agências, pois além de apoiar e facilitar a colaboração (ajudando as partes a serem explícitas sobre suas preocupações, pontos de vista, e expectativas quanto ao trabalho conjunto), deve fornecer conhecimentos de TIC aos participantes (métodos e ferramentas facilitadoras para aumentar a clareza e a utilidade das comunicações).	Black et al. (2003)
<b>FORMALIZAÇÃO</b> (Como característica da estrutura organizacional)	Refere-se à medida em que a tomada de decisão, as relações de trabalho, e as rotinas operacionais são regidas por normas, regulamentos, políticas e procedimentos específicos. É a coordenação e o controle dos comportamentos e processos organizacionais, por meio de codificação e documentação, definindo padrões explícitos para resultados de trabalho.	Kim e Lee (2006); e Dekoulou e Trivellas (2017)

<b>GOVERNANÇA COLABORATIVA</b>	<p>Arranjo em que, uma ou mais agências públicas e partes interessadas não estatais se envolvem em um processo de tomada de decisão coletiva que é formal, deliberativo, e orientado por consenso, e que visa criar, implementar ou gerenciar políticas, programas ou ativos públicos.</p>	<p>Ansell e Gash (2007)</p>
<b>GRUPOS DE ADVOCACIA</b> <i>Advocacy Group</i> (Como um tipo de corretor / intermediador)	<p>Equipe que funciona como estrutura informal de direção, com o propósito principal de obter compromissos de recursos para a colaboração. Diante de orçamentos escassos e limitados recursos à disposição das agências, uma equipe voltada para a defesa dos ideais colaborativos, apresentando as vantagens e benefícios desses projetos são extremamente importantes para a sustentabilidade dos arranjos.</p>	<p>Bardach (2001)</p>
<b>IDENTIDADE SOCIAL</b> (aplicada à colaboração)	<p>Grupo de pessoas que compartilham as mesmas crenças, símbolos, atitudes e comportamentos. Pessoas com forte identificação social, que compartilham interesses e práticas de trabalho, são mantidas juntas por um elo comum de propósito e habilidades e, normalmente, têm o mesmo desejo de cumprir com sucesso os objetivos acordados.</p>	<p>Tajfel e Turner (1979)</p>
<b>INCENTIVO À COLABORAÇÃO</b>	<p>Consiste em atividades que auxiliam os membros das agências no reconhecimento e na tomada de consciência da importância da colaboração. Deve-se encorajar os servidores a pensar estrategicamente sobre uma lógica de interdependência, que os estimule a colaborar. As agências devem reconhecer as contribuições feitas por seus funcionários e promover suas reputações (recompensa e reconhecimento formal).</p>	<p>Próprio Autor</p>
<b>OFICIAL DE LIGAÇÃO</b> <i>Liaison Officer</i> (Como um tipo de corretor / intermediador)	<p>São especialistas em saber a quem consultar nas agências parceiras para obter as solicitações, conhecimentos e informações certas e oportunas. Dependendo da estrutura estabelecida, os oficiais de ligação poderão compor células ou centros de fusão, de modo a concentrar em um único local físico a coordenação das atividades interagências.</p>	<p>Yates e Paquette (2011)</p>

<b>PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>	É a responsabilização pessoal e organizacional pelos atos praticados de acordo com algum parâmetro normativo. Em um trabalho colaborativo, abarca não apenas a responsabilidade objetiva, como também o sentimento interiorizado associado à ideia de responsabilidade subjetiva, que todos são igualmente responsáveis pela solução.	Próprio Autor
<b>PROBLEMAS PERVERSOS</b>	São questões de política social, que devem ser entendidas como grandes sistemas abertos, multidimensionais e interconectados em redes. Nessa estrutura, uma ação específica, voltada para resolver um determinado problema em um nó da rede, pode induzir problemas de maior gravidade em algum outro nó. Tentar resolver problemas perversos com abordagens tradicionais – usadas para problemas lineares –, pode levar a consequências negativas e não intencionais, por causa das interações com outras questões. Assim, envolvem agências com diferentes perspectivas, cada qual com sua maneira particular e individual de agir; porém, com responsabilidades sobrepostas e a necessidade do emprego conjunto de recursos para a eficiente execução de suas atividades. Exige uma mudança de mentalidade de “resolver” para “gerenciar” tais problemas.	Rittel e Webber (1973); e Sydelko et al. (2021)
<b>QUESTÕES LEGAIS</b> (Como fator influenciador da Colaboração Interagências)	Referem-se às leis, normas e regulamentos que, em tese, deveriam criar um ambiente no qual a colaboração interagências se tornasse efetiva e legítima.	Bigdeli et al. (2013)
<b>QUESTÕES POLÍTICAS</b> (Como fator influenciador da Colaboração Interagências)	Referem-se às influências do governo nos processos de tomada de decisão das agências públicas.	Bigdeli et al. (2013)
<b>REDE COLABORATIVA INTERAGÊNCIAS</b>	Arranjos multiagências voltados para gerenciar ou resolver problemas que não podem ser gerenciados ou resolvidos por uma agência individualmente. A colaboração pressupõe a participação voluntária e igualitária entre os membros; objetivos semelhantes, compatíveis ou congruentes; compartilhamento de informações e conhecimentos; complementariedade de capacidades e recursos; comunicação multilateral; e confiança.	Próprio autor



<b>REDES INTERORGANIZACIONAIS</b>	São vínculos colaborativos formais e informais entre organizações, que buscam soluções para problemas que excedem a capacidade de qualquer organização atuando isoladamente. Uma única organização pode não deter internamente todo o conhecimento relevante e, assim, ser compelida a formar uma rede, atraindo outras, que detêm o conhecimento que falta. As organizações, portanto, precisam acessar informações e conhecimentos de fora de suas fronteiras. O networking com indivíduos de outras organizações é, portanto, considerado crucial para o desenvolvimento de novos produtos e processos.	Newell e Swan (2000)
<b>SISTEMAS INTERORGANIZACIONAIS (SIO)</b>	Sistemas automatizados, baseados na tecnologia da informação e comunicação (TIC), compartilhados por duas ou mais organizações (transcendem as fronteiras organizacionais), com a finalidade de criar capacidade sistêmica para o compartilhamento de informações e conhecimentos dentro de um domínio em rede.	Próprio autor
<b>TRABALHO INTERAGÊNCIAS</b>	Processo de trabalho que ocorre quando pessoas de diferentes agências produzem algo de valor público por meio de um esforço unificado, com a aplicação de recursos conjuntos, tomada de decisão participativa, e responsabilidade compartilhada pelos resultados finais.	Próprio autor

## APÊNDICE B

### QUESTIONÁRIO SOBRE OS FATORES QUE IMPACTAM OS TRABALHOS COLABORATIVOS INTERAGÊNCIAS

#### PERGUNTA 1

Qual o impacto que a DIFERENÇA entre as ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS das agências (diferentes procedimentos operacionais, mecanismos de controle, medidas de desempenho, fluxos de trabalho, etc) interfere no trabalho colaborativo interagências?

OPÇÕES	RESULTADOS
a) BAIXO impacto	10%
b) Impacto MODERADO	33%
c) ALTO impacto	57%

#### PERGUNTA 2

Uma estrutura organizacional com NÍVEL DE FORMALIZAÇÃO DE MÉDIO A ALTO (relações de trabalho, rotinas operacionais, e processos decisórios regidos por normas e regulamentos) será:

OPÇÕES	RESULTADOS
a) MAIS eficaz no processo colaborativo com outras agências	67%
b) MENOS eficaz no processo colaborativo com outras agências	33%

#### RESPOSTAS ADICIONAIS – PERGUNTA 2

- Acho que o nível de formalização interfere pouco na atuação das agências, se acima das agências envolvidas ocorrer vontade política para essa atuação.
- A formalização de métodos e procedimentos é necessária em cada instituição, porém de forma equilibrada para que a personalidade e flexibilidade possam encontrar espaço para a execução de trabalhos integrados. Com a autorização e apoio dos tomadores de decisão, o corpo técnico se encarregará de gerar os resultados esperados.

**PERGUNTA 3**

Uma estrutura organizacional com NÍVEL DE CENTRALIZAÇÃO DE MÉDIO A ALTO (direito e autoridade de tomar decisões e avaliar as atividades concentrados nos níveis hierárquicos superiores da agência) será:

<b>OPÇÕES</b>	<b>RESULTADOS</b>
a) MAIS eficaz no processo colaborativo com outras agências	15%
b) MENOS eficaz no processo colaborativo com outras agências	85%

**PERGUNTA 4**

Com relação à localização (espaço físico / instalação) para o desenvolvimento de um trabalho colaborativo interagências, qual seria a melhor opção?

<b>OPÇÕES</b>	<b>RESULTADOS</b>
a) Nas instalações da sua própria agência	42%
b) Nas instalações de uma outra agência participante	10%
c) Em local “neutro”, afastando os participantes dos locais usuais de trabalho	48%

**PERGUNTA 5**

Considerando que a estratificação hierárquica é um fator que impacta o trabalho colaborativo interagências, em qual nível haverá uma maior facilidade de se obter sucesso na colaboração?

<b>OPÇÕES</b>	<b>RESULTADOS</b>
a) Entre os níveis INFERIORES das diferentes agências	95%
b) Entre os níveis SUPERIORES das diferentes agências	5%

**PERGUNTA 6**

Com relação ao "equilíbrio" entre FORMALIZAÇÃO e CONFIANÇA, na sua opinião:

OPÇÕES	RESULTADOS
a) a confiança é uma condição "sine qua non" para a colaboração, pois permite o trabalho interagências inclusive por meio de relações informais	62%
b) a formalização das tarefas e responsabilidades de cada agência é mais importante do que a confiança, pois é a formalização que propiciará a segurança psicológica para a colaboração	38%

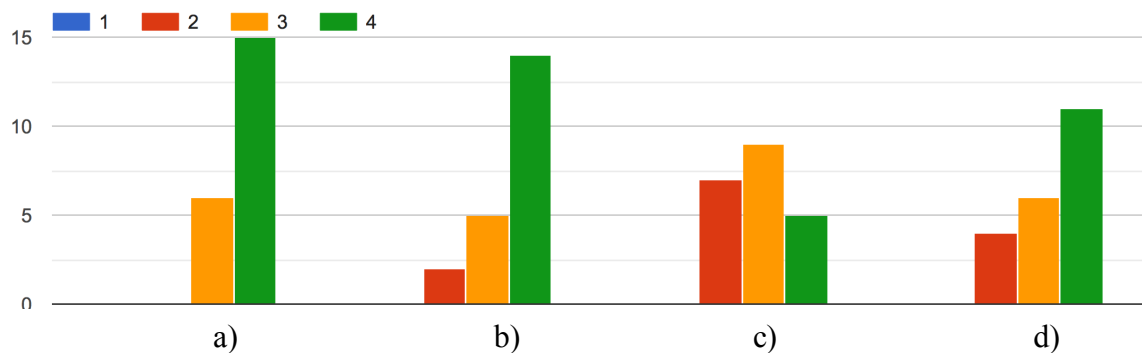
**RESPOSTA ADICIONAL – PERGUNTA 6**

- Compromissos formais e acordados vão muito além de um relacionamento pessoal, que pode se deteriorar por um pequeno fato novo.

**PERGUNTA 7**

Atribua um peso de 1 a 4, onde 1 é "baixíssima importância" e 4 é "altíssima importância" para os fatores associados à construção da confiança:

- Workshops e treinamentos prévios, com a troca de experiências e conhecimentos
- Estabelecimento de pequenos objetivos coletivos intermediários, de modo a alcançar pequenas vitórias que possam ser celebradas em conjunto
- Estabelecer um comprometimento primordial com a colaboração, resistindo aos compromissos concorrentes das suas agências de origem
- Dar oportunidade igualitária de todos os participantes se pronunciarem e apresentarem suas ideias, perspectivas e interesses



**PERGUNTA 8**

Na sua opinião, existe algum outro fator importante a ser considerado na construção da confiança, que não foi mencionado na pergunta acima?

- A comunicação constante entre os envolvidos, seja com informações ou relatórios, é primordial para a manutenção da colaboração.
- A confiança só se adquire com o tempo, ela pode ser individual ou institucional, obviamente que a institucional é conseguida através da observação de vários indivíduos daquela agência. Ou seja, o tempo de atuação interagências é um fator muito importante ao meu ver.
- Expor as consequências de cada órgão com o agente que não cumprir o acordado.
- Construção de modelo de trabalho único, voltado para a cooperação.
- Compartilhamento das culturas organizacionais entre os órgãos parceiros de modo que cada um tenha conhecimento das estratégias de atuação do parceiro e sobre as possibilidades de colaboração.
- O alinhamento e o "apaziguamento" prévio entre as instituições com histórico de sombreamento entre as respectivas competências institucionais.
- A divulgação conjunta dos sucessos é essencial.
- O perfil dos integrantes é fundamental. Deve estar imbuído do espírito de cooperação.

**PERGUNTA 9**

Um dos pontos de partida de um Processo de Planejamento Interagências é o "enquadramento e definição do problema" que está sendo vivenciado. Qual a importância de um CORRETO enquadramento do problema para o sucesso da abordagem a ser adotada na sua solução?

<b>OPÇÕES</b>	<b>RESULTADOS</b>
a) BAIXA importância	-
b) Importância MODERADA	-
c) ALTA importância	100%

**PERGUNTA 10**

O "enquadramento e a definição do problema" deverá ser conduzido de que forma?

<b>OPÇÕES</b>	<b>RESULTADOS</b>
a) Por uma única agência (apenas aquela que irá assumir como agência coordenadora central), de modo a dar celeridade ao processo, devendo as demais agências participarem apenas das etapas subsequentes de formulação e execução do plano	5%
b) Por poucas agências (apenas aquelas diretamente associadas ao núcleo do problema), pois quanto maior a quantidade de participantes, mais difícil de chegar a um entendimento comum	19%
c) Por todas as agências participantes, pois embora torne o processo mais demorado, permitirá uma visão mais holística do problema (abordagem mais ampla e estratégica para criar valor público)	76%

**PERGUNTA 11**

No caso da participação de mais de uma agência no processo de "enquadramento e definição do problema", como você avalia que deveria ser conduzida essa construção?

<b>OPÇÕES</b>	<b>RESULTADOS</b>
a) Em uma única etapa onde, desde o início, as agências estariam trabalhando sobre a mesma modelagem visual (diagrama de relações, por exemplo), já definindo de maneira consensual quais atores e relações são mais importantes	35%
b) Em duas etapas onde, na primeira, cada agência individualmente criaria sua modelagem visual; e, em seguida, numa segunda etapa, haveria a consolidação de todos os diagramas em um único modelo visual, quando seriam discutidos os pontos de divergências	65%

**RESPOSTA ADICIONAL – PERGUNTA 11**

- Depende do tempo para elaboração, caso seja o tempo premente, lógico que a primeira opção.

**PERGUNTA 12**

Na sua opinião, qual a principal vantagem do método escolhido na pergunta acima?

a) Em uma única etapa:

- Tende a ser mais dinâmico.
- Construção do planejamento junto e desde a base, não dando margem a críticas destrutivas pelas agências envolvidas.
- Compartilhamento do conhecimento.
- Maior sinergia entre os atores.
- A principal vantagem através da construção colaborativa interagências sobre a mesma modelagem visual seria a possibilidade de se fazer um "brainstorm" de forma conjunta e colaborativa, onde poderão ser observadas relações entre os problemas apresentados, possibilitando uma visão mais ampla e interrelacional entre os problemas, possibilitando assim um melhor enquadramento e definição do problema.
- A agilidade da tomada de decisões.
- Intercâmbio instantâneo de informações.

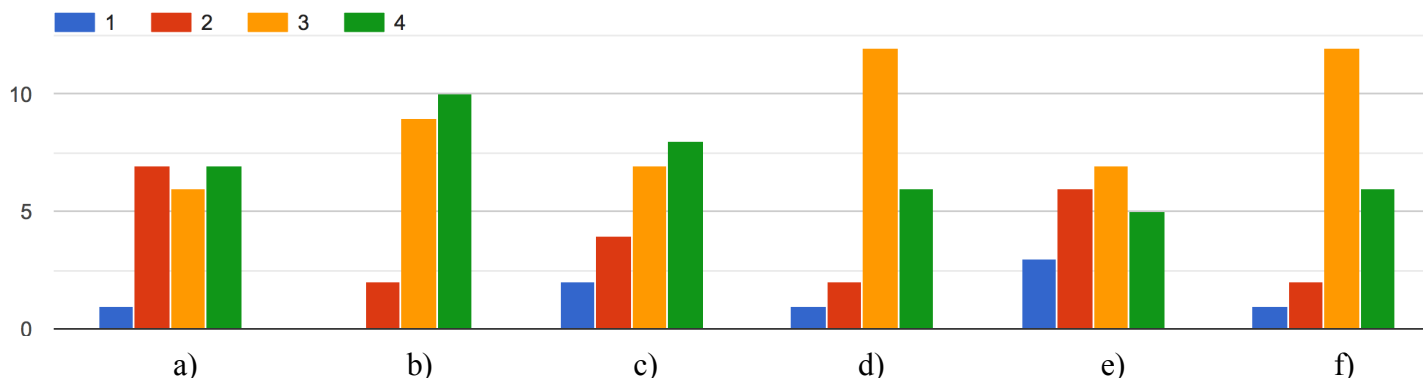
b) Em duas etapas:

- Possibilidade de revisão
- Ter tempo para pensar no problema.
- Embora possa ser demorado inicialmente, o tempo das etapas seguintes serão abreviados.
- Uma abordagem mais completa do problema, propiciando uma solução mais eficiente.
- Haveria maior liberdade entre as agências para apresentar suas capacidades.
- Adiantar a discussão e alinhamento prévio entre os diferentes níveis hierárquicos de cada agência, permitindo uma maior segurança nas eventuais tomadas de decisão posteriores pelos representantes que participarão da segunda etapa.
- A definição do problema deve ser a mesma para todos os participantes, pois somente assim será possível estabelecer os objetivos da ação conjunta.
- Permite que todas as agências possuam voz na definição do problema, dessa forma cada uma teria a oportunidade de expor sua visão especializada.

**PERGUNTA 13**

Em uma escala de 1 a 4, onde 1 é “baixíssimo impacto” e 4 é “altíssimo impacto”, avalie os fatores abaixo, de acordo com a sua interferência no processo de "enquadramento e definição do problema":

- Falta de confiança nos momentos iniciais
- Falta de conhecimento das tarefas, capacidades, e missões das demais agências
- Desconexão entre as prioridades dos três níveis de governança: federal, estadual e local
- Diferentes perspectivas e metas (diferentes maneiras de ver o problema e os diferentes objetivos a serem atingidos) que cria uma estrutura subjacente de interesses
- Diferentes definições e terminologias utilizadas pelas diferentes agências
- Possibilidade das agências “de maior força” imporem suas perspectivas, valores e metas as demais

**PERGUNTA 14**

Na sua opinião, existe algum outro fator importante a ser considerado no processo de "enquadramento e definição do problema", que não foi mencionado na pergunta acima?

- O tempo para o planejamento.
- Entendimento de cada agência do papel legal de cada agência para solução do problema e percepção de áreas que pode ocorrer superposição, a fim de se estabelecer laços de cooperação.
- Má formação ou qualidade dos servidores tomadores de decisão.
- Divergências nos objetivos institucionais (assimetria acentuada).

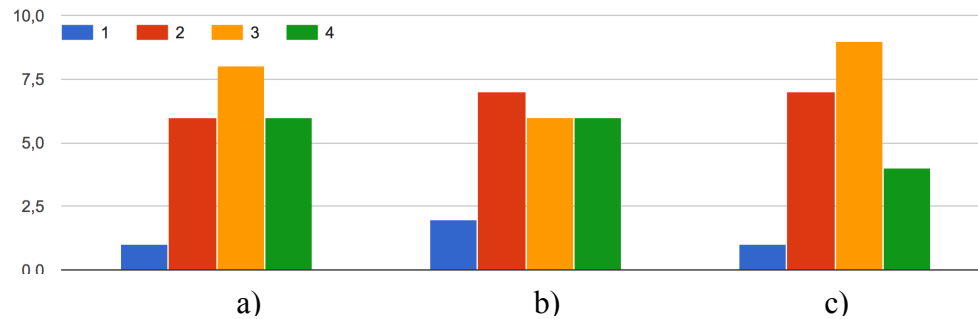


- Maior poder legal de uma determinada agência sobre o problema.
- Questão regulatória (legal).
- Falta de legitimidade no meu nível hierárquico para tomar decisões de forma autônoma.
- Incompatibilidade dos níveis hierárquicos entre os representantes das diversas agências.
- Interferência política ou de níveis hierárquicos superiores (não ligados diretamente ao problema) na definição do problema.

### PERGUNTA 15

Atribua um peso de 1 a 4, onde 1 é "baixíssima importância" e 4 é "altíssima importância" para os fatores associados à construção de um ENTENDIMENTO COMUM entre as agências participantes:

- Desequilíbrio na relação de poder interinstitucionais, podendo gerar a marginalização de algumas agências
- Diferença de cargo, posto ou antiguidade, já que participantes juniores podem se sentir intimidados quando colegas seniores expressam vigorosamente pontos de vista divergentes / discordantes
- Diferença na personalidade do(s) representante(s) das agências, pois aqueles que possuem uma melhor oratória, que são mais vocais, ou mais pro-ativos irão fazer prevalecer seus interesses sobre aqueles mais introvertidos



**PERGUNTA 16**

Na sua opinião, existe algum outro fator importante a ser considerado na construção de um entendimento comum entre as agências participantes, que não foi mencionado na pergunta acima?

- A quantidade de orçamento (meios) e de pessoal que cada agência possui para executar a tarefa.
- O corporativismo.
- Diferença considerável no poder legal, nos salários e benefícios, na segurança orgânica e pessoal, na disponibilidade de equipamentos individuais e coletivos entre outros. As diferenças comprometem a relação ao longo do tempo.
- Diferença de conhecimento entre os participantes.
- Culturas organizacionais muito normatizadas sem previsão de colaboração com outras agências ou sem flexibilidade para isso.

**PERGUNTA 17**

Qual a importância de um centro de “fusão” de informações (inteligência compartilhada) para o sucesso dos resultados colaborativos? Observação: O conceito de “fusão” refere-se tanto a um processo de coleta e compartilhamento de informações, quanto à instalação na qual as informações são coletadas e compartilhadas. Como processo, a fusão refere-se à análise de informações coletadas de múltiplas fontes, com o objetivo abrangente de melhorar o compartilhamento de informações e a validade dos produtos de inteligência. Como uma instalação, um “centro de fusão” geralmente se refere à co-localização física de várias agências, ou representantes de agências, dentro de uma única instalação onde ocorre esse compartilhamento de informações ou produção de inteligência.

<b>OPÇÕES</b>	<b>RESULTADOS</b>
a) BAIXA importância	5%
b) Importância MODERADA	28%
c) ALTA importância	67%

**PERGUNTA 18**

Qual a probabilidade da sua agência fornecer representantes para compor um centro de “fusão” de informações?

<b>OPÇÕES</b>	<b>RESULTADOS</b>
a) Não é provável	-
b) Baixa probabilidade (10%)	10%
c) Média probabilidade (47%)	47%
d) Alta probabilidade (43%)	43%

**PERGUNTA 19**

Quanto ao design de rede de colaboração, qual estrutura de interconexões entre as agências traria mais sucesso para o trabalho interagências?

<b>OPÇÕES</b>	<b>RESULTADOS</b>
a) Rede centralizada em torno de uma agência “líder”, onde as atividades e a tomada de decisões são coordenadas por esse “hub”, facilitando a integração e a coordenação entre os membros da rede	43%
b) Rede descentralizada, na qual os membros precisam interagir uns com os outros diretamente, promovendo uma confiança generalizada, porém com possível redução da eficiência devido a muitas trocas redundantes	57%

**PERGUNTA 20**

Quanto à motivação da sua agência em participar de uma colaboração, qual opção melhor retrata o "trade off" entre "esforço despendido" e "benefícios"?

<b>OPÇÕES</b>	<b>RESULTADOS</b>
a) O projeto deve entregar um resultado que possa ser benéfico tanto para a organização, como também, em sentido mais amplo, para a sociedade (atingindo o valor público)	67%
b) Basta que o esforço despendido no projeto traga como resultado um bem maior de valor público, mesmo que isso não traga nenhum retorno ou visibilidade para a agência	33%

**PERGUNTA 21**

Na elaboração de um plano para se contrapor ao problema identificado, os planejadores deverão adotar que tipo de mentalidade na abordagem?

<b>OPÇÕES</b>	<b>RESULTADOS</b>
a) Mentalidade de resolver: incluir intervenções cobrindo todo o problema (questão mais ampla) com pontos de acessos perfeitos que, embora mais difíceis de serem atacados, conduziriam ao valor público maior estabelecido nas metas e objetivos compartilhados	33%
b) Mentalidade de gerenciar: focar em casos específicos (intervenções particulares) que levariam a um impacto gradativo sobre a questão maior. Abordagem assentada em pontos de acessos imperfeitos, porém práticos, que evitariam os planejadores de ficarem presos em ambiguidades do problema mais amplo	67%

**PERGUNTA 22**

Em relação à execução das ações estabelecidas no plano, o sucesso do trabalho colaborativo interagências estaria associado a:

<b>OPÇÕES</b>	<b>RESULTADOS</b>
a) uma mudança do modus operandi de cada agência, com novas formas de incursões, que buscaria interações não lineares e não padronizadas	65%
b) cada agência continuar executando da mesma maneira as suas atividades (abordagens padronizadas), porém sendo essas coordenadas por uma agência central. Mistura de abordagens antigas em uma nova configuração	35%

**RESPOSTA ADICIONAL – PERGUNTA 22**

- Particularmente, não acredito em agência central e sim, numa autoridade investida de poder legal para solução do problema. Toda a vez que colocar uma agência "líder", o rótulo que a mesma possui, contribuirá para as desavenças.

**PERGUNTA 23**

Em relação às medidas de desempenho, de que maneira deveriam ser realizadas as avaliações?

<b>OPÇÕES</b>	<b>RESULTADOS</b>
a) Individualizada (medidas de desempenho paralelas não relacionadas) (19%)	19%
b) Resultados coletivamente perseguidos (medidas de desempenho em conjunto) (29%)	29%
c) Ambos, tanto individuais, como verificar o desempenho conjunto (52%)	52%

**PERGUNTA 24**

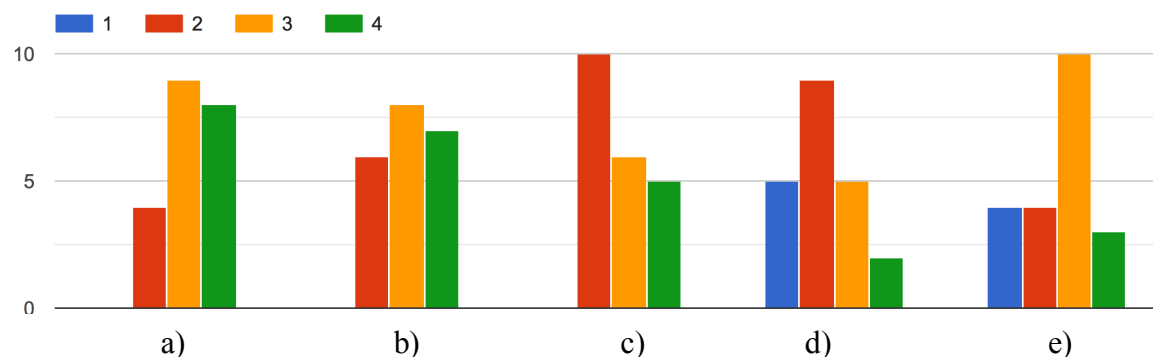
Na sua opinião, qual a principal vantagem do método escolhido na pergunta acima?

- a) Individualizada:
- Cada agência tem o seu *modus operandi*.
- b) Coletivamente:
- Não haveria concorrência para saber qual agência é a melhor.
  - Não há disputas de vaidades entre as agências.
  - Avaliar se o método empregado está sendo eficiente para a coletividade, para não se desvirtuar dos objetivos coletivos.
  - Despersonaliza o autor e valoriza o resultado do "grupo".
  - Ações e resultados coletivos em função do trabalho em conjunto.
  - A identificação assertiva dos fatores e origem que eventualmente estejam interferindo nos resultados globais.
- c) Ambos:
- Contínuo aprimoramento do processo.
  - Poderão ser detectadas as falhas conjuntas e individuais, de maneira que a correção poderá ser feita de modo mais eficiente e ficará mais fácil diagnosticar os problemas
  - Diferenciar os fatores internos e externos
  - Penso que seja a motivação, tanto individual, quanto coletiva.
  - Mapeamento completo da sistemática de trabalho colocadas para resolução ou gerenciamento de problemas.

### PERGUNTA 25

Independente do tipo de medidas de desempenho que são criadas, um dos grandes desafios da colaboração é a duplicidade de canais de responsabilidade e prestações de conta. Os colaboradores quase sempre experimentam uma tensão entre suas atividades colaborativas e os sistemas de responsabilidade de suas próprias agências. Em uma escala de 1 a 4, onde 1 é “baixíssimo impacto” e 4 é “altíssimo impacto”, avalie os fatores abaixo, de acordo com a sua interferência no processo de "prestações de conta" em um ambiente interagências:

- Falta percebida ou suportada de autorização de superiores em suas agências de origem
- Falta de uma estrutura de avaliação de desempenho interna que reconheça as contribuições feitas no contexto interagências
- Desconforto sobre que tipo de autoridade os líderes de outras organizações teriam sobre você
- Insegurança psicológica sobre os julgamentos e as avaliações das outras agências colaborantes
- Incapacidade de separar as contribuições feitas por cada agência isoladamente dos resultados colaborativos observados



### PERGUNTA 26

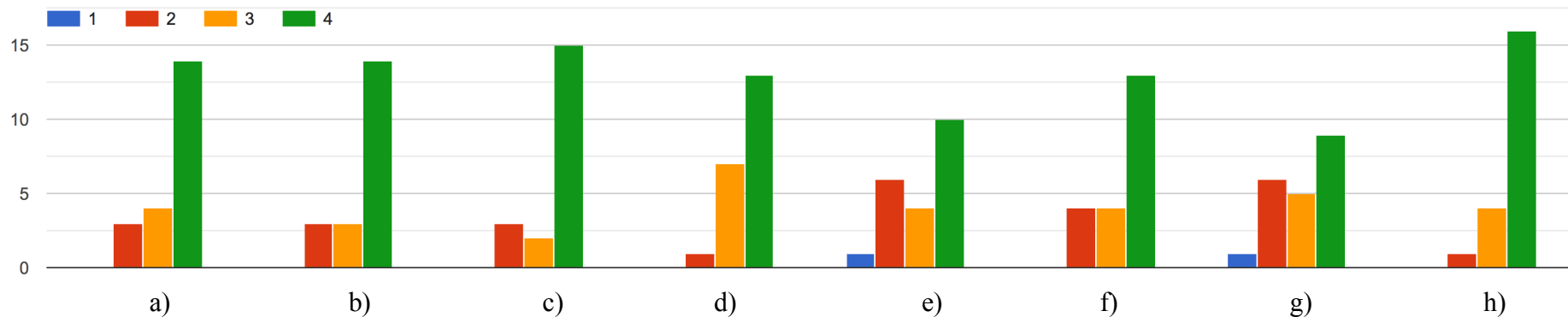
Na sua opinião, existe algum outro fator que interfira no processo de "prestações de conta" em um ambiente interagências, que não foi mencionado na pergunta acima?

- Quando a percepção da Agência de origem difere do objetivo estabelecido na operação executada.
- Método único de prestação. Por exemplo, emprego de verba sigilosa. Cada agência possui critérios diferentes relacionados à prestação de contas.

**PERGUNTA 27**

Atribua um peso de 1 a 4, onde 1 é "baixíssima importância" e 4 é "altíssima importância" quanto aos atributos e capacidades de um colaborador interagências:

- Capacidade de lidar, simultaneamente, com compromissos e requisitos aparentemente concorrentes / múltiplos / contraditórios
- Capacidade de romper impasses administrativos
- Experiências em negociação (tomada de decisão em grupo), resolução de conflitos e gestão de crises (busca pelo consenso)
- Forte habilidade para relacionamentos pessoais (networking)
- Experiência em planejamento nos diferentes níveis (estratégico, operacional, e tático)
- Habilidades de linguagem e comunicação
- Conhecimentos de inteligência
- Capacidade de lidar com incertezas, mudanças e processos adaptativos

**PERGUNTA 28**

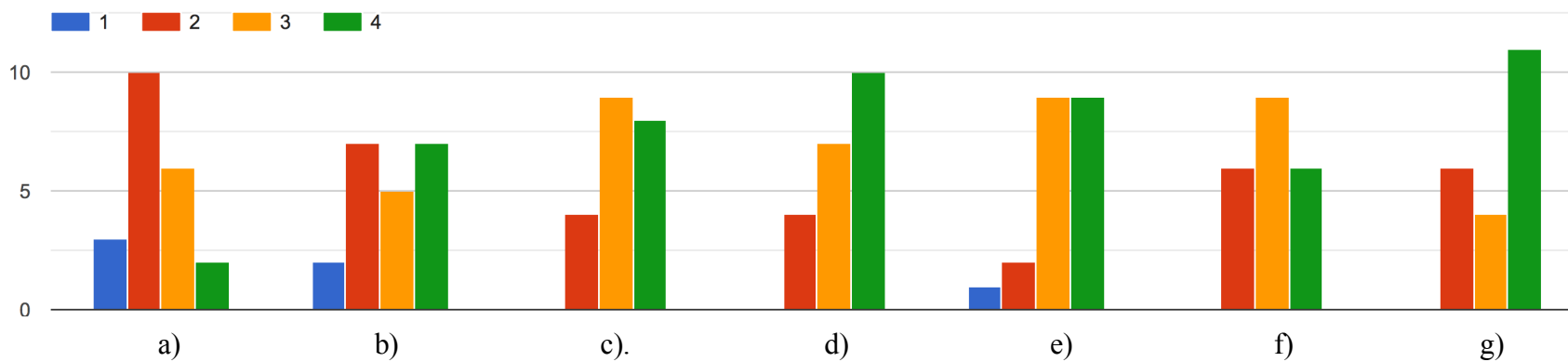
Na sua opinião, existe algum atributo ou capacidade de um colaborador interagências, que não foi mencionado na pergunta acima?

- Conhecimento das possibilidades de cada agência participante.
- Capacidade de trabalhar adequadamente diante da assimetria de informações e diferenças técnicas e organizacionais entre os órgãos.
- Proatividade e criatividade.

**PERGUNTA 29**

Atribua um peso de 1 a 4, onde 1 é "baixíssima importância" e 4 é "altíssima importância" quanto às "condições iniciais" ou antecedentes que devem estar presentes para catalisar a colaboração:

- Simetria de poder
- Pré-história de cooperação e treinamento (capacitação)
- Incentivos da liderança (liderança facilitadora)
- Complementaridade de recursos (quando uma agência possui recursos exclusivos de que outra parte precisa)
- Ter uma sólida compreensão das missões das agências parceiras e dos valores e normas organizacionais
- Maior de alinhamento de metas entre as agências
- Normas superiores e diretrizes políticas para que agências governamentais explorem parcerias

**PERGUNTA 30**

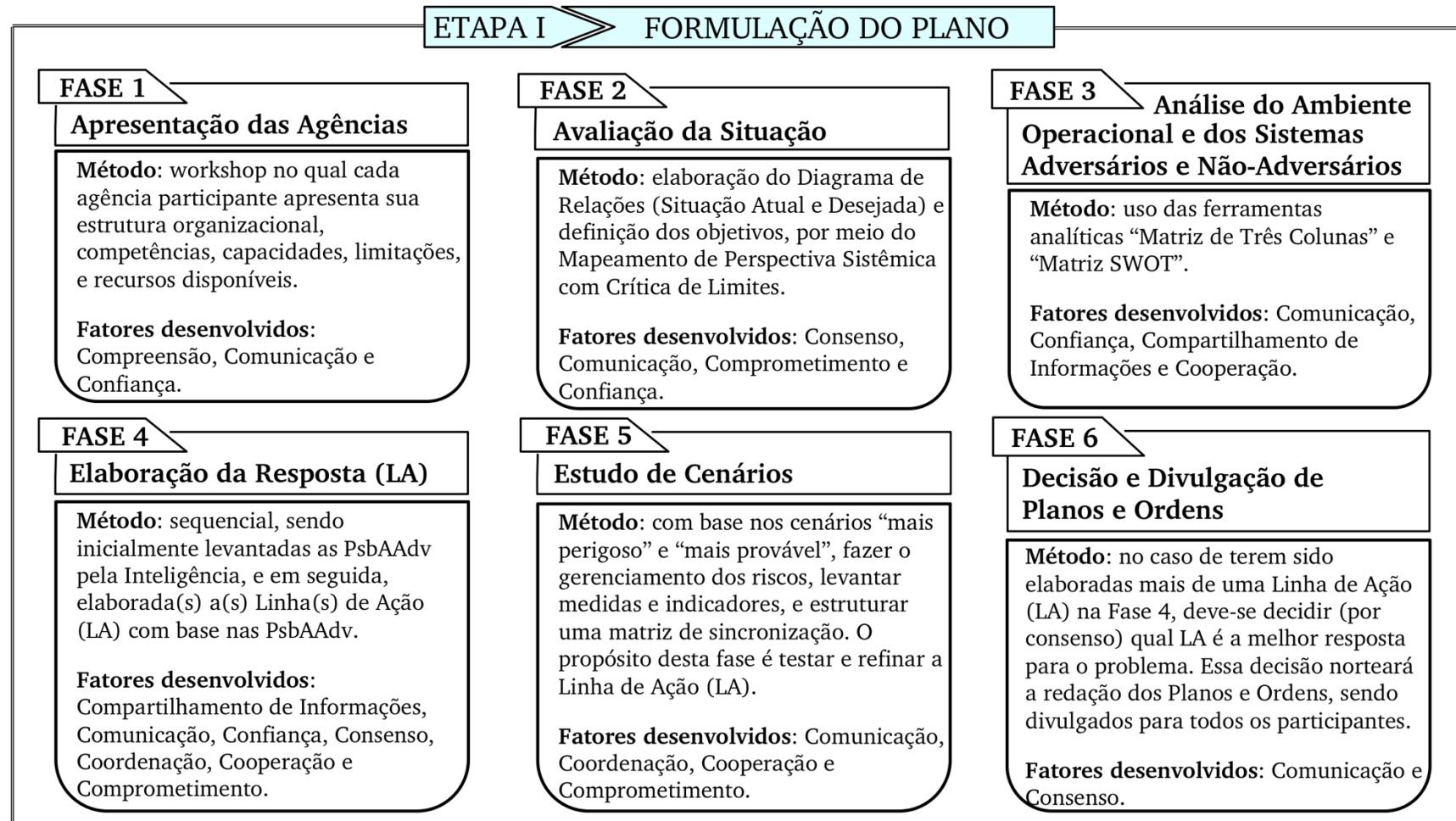
Na sua opinião, existe alguma "condição inicial" ou antecedente que catalisa o processo colaborativo interagências, e que não foi mencionado na pergunta acima?

- Decisão de autoridade superior a todas as agências.
- A mudança de legislação.
- Fluxo de comunicação e procedimentos comuns previamente estabelecidos.



## APÊNDICE C

### ETAPAS E FASES DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO INTERAGÊNCIAS



## ETAPA II EXECUÇÃO E CONTROLE DO PLANO

### ROTINA DE TRABALHO

Processo de avaliação rápida da situação, integração de informações de fontes múltiplas, capacidade de formular respostas adaptativas, identificação e correção de erros, e processo contínuo de monitoramento e *feedback* entre os participantes.

#### PRINCIPAIS REUNIÕES\*

\* Outras reuniões ad hoc poderão ser criadas a critério dos colaboradores.

#### REUNIÃO DE SITUAÇÃO

**Propósito:** Apresentar uma consciência situacional comum para os colaboradores.

**Principais tópicos:**

- Fornecer atualizações da situação e possíveis previsões (briefing da situação atual);
- Apresentar uma visão geral das operações em curso, bem como sobre o funcionamento das instalações operacionais;
- Exibir a compilação das informações coletadas pelos agentes “de campo”;
- Ressaltar as ações em andamento com recursos em risco; e
- Informar sobre as condições do apoio logístico, o status da solicitação de recursos, e as projeções administrativas e financeiras.

**Fatores desenvolvidos:** Comunicação e Compartilhamento de Informações.

#### REUNIÃO DE COORDENAÇÃO E CONTROLE

**Propósito:** Realinhar as ações com as metas previamente estabelecidas.

**Principais tópicos:**

- Reavaliar as limitações e restrições impostas, inicialmente, ao planejamento;
- Revisar os objetivos, os procedimentos, e as atribuições funcionais (tarefas) de cada agência, e, se for o caso, propor objetivos e tarefas complementares;
- Revisar as prioridades das ações em curso e das ações futuras;
- Revisar o fluxo de informações e a comunicação, o processo de solicitação de recursos, a contabilização e a divisão dos custos, e questões operacionais; e
- Reavaliar a estruturação e a composição da rede colaborativa.

**Fatores desenvolvidos:** Consenso, Comunicação, Confiança, Comprometimento, Coordenação, Cooperação e Controle.