

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

Edição Quadrimestral | volume 1 | edição nº 1 | 2012

*Cooperação Interagências: Porque e
como funciona um estudo de
modelos organizacionais
nas Relações Internacionais?*

Salvador Raza



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?

Dr. Salvador Raza

Resumo: O presente artigo foi elaborado para ajudar na compreensão do que é, para que serve, e como funciona a cooperação interagências. A questão das dinâmicas interagências se aloja no centro das transformações em gestão pública governamental, oferecida como ferramenta para harmonizar culturas e esforços diversos para obter uma decisão sobre objetivos a alcançar e, uma vez que a decisão esteja tomada, de responder a problemas complexos, tais como crises internacionais, com uma estratégia coerente e consistente. Para tanto, discutiremos modelos que empregam o conceito (modelo por segmentos articulados, *Modelos por Fluxos Hierárquicos de Processos e Modelos por Decisões em Rede*), os quais demonstram que se a agência não consegue planejar, ela não conseguirá sobreviver em ambientes interagências. Assim, o planejamento se torna o fio condutor da relação entre o como e o porquê a colaboração interagências funciona, dando significado prático à concepção teórica do termo. E por fim, levantaremos algumas questões a cerca do Brasil.

Palavras-chave: cooperação interagências, modelos organizacionais, gestão pública, crises internacionais.

Interagency Cooperation: Why and how works an organizational study model in International Relations?

Abstract: The present article was elaborated to help on the comprehension on what if, for what it serves and how works the interagency cooperation. The dynamic interagency question settles in the center of the governmental public management transformations, offered as an instrument to harmonize cultures and several efforts to obtain a decision over objectives and, once the decision is taken, to answer to complex problems, such as international crisis, with a coherent and consistent strategy. For this, we'll discuss models that employs the concept (Articulated Segments Model, Models by Hierarchical Flux Process and Network Decisions Models), which shows that if the agency can't plan, it won't survive in the interagency environments. So, the plan becomes the relation thread between how and why the interagency collaboration works, giving a practical meaning to the term's theoretical conception. In the end, we'll raise some questions on Brazil's spot.

Keywords: interagency cooperation, organizational models, public management, international crisis.

Introdução

Dr. Salvador Raza*

Aconteceu no Afeganistão¹:

“Médicos e assistentes sociais contratados por uma agência de governo dos EUA, levando grande quantidade de remédios e um hospital de campanha, transitam em um comboio por área de risco durante toda a noite. Pela manhã chegam a uma aldeia localizada no centro da resistência Talibã para prover assistência humanitária à população. A missão havia sido planejada em sigilo e em conjunto com o governo central do país.

Logo ao chegar, o chefe político da missão identifica que os esforços anteriores de ajuda humanitária, dentro da estratégia americana de contra-insurgência, haviam sido temporariamente suspensos devido a acusação de corrupção no judiciário, e pela contratação ilegal de agentes locais para a distribuição de comida para a população². A remoção da suspensão demoraria uns dois dias, em regime de urgência. Mas os militares que proviam segurança teriam que ser deslocados, até no máximo o dia seguinte, para outro local de prioridade.

Como o aumento da capacidade de transporte era parte fundamental da estratégia de reconstrução e estabilidade dos EUA para o país, uma outra agência, subordinada ao Departamento de Transporte, havia autorizado a obstrução do tráfego pesado pela principal

* Diretor do Centro de Tecnologia, Relações Internacionais e Segurança (CeTRIS). Professor do Centro Hemisférico de Estudos de Defesa da Universidade de Defesa dos EUA. As ideias e opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor, e não representam a posição de nenhuma instituição, governo ou país.

¹Esse caso foi apresentado em um painel temático sobre coordenação interinstitucional em Março de 2010 na Universidade Nacional de Defesa dos EUA (*Lessons Learned in Interagency*). Detalhes e nomes foram removidos para preservar o sigilo. Casos similares podem ser encontrados na internet. Veja por exemplo <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/jfq/4016.pdf>. E, ainda, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG252.pdf

² O Departamento de Estado dos EUA mantém uma relação de pessoas e instituições associadas com atividades terroristas que estão proibidas de realizar qualquer atividade com o governo dos EUA. Para que uma agência dos EUA possa utilizar uma instituição inclusa nessa relação, vulgarmente denominada como “Lista Negra”, há a necessidade de uma autorização especial do Departamento de Estado, sem o que a agência ou empresa americana pode ser processada. Para a lista e as sanções veja <http://www.state.gov/s/ct/list/index.htm>.

rodovia do país, por três dias, a partir do dia seguinte, para finalizar o reparo de uma ponte avariada por artefatos explosivos improvisados pelos guerrilheiros.

Para poder chegar ao local de sua nova missão, os caminhões de transporte dos militares teriam que os transladar, com todo seu material de logística, no mesmo dia, ou então eles não chegariam a tempo, já que a rodovia alternativa passa pelas altas montanhas do Afeganistão, aonde as condições de segurança são muito precárias.

No final da tarde o comboio humanitário foi transladado. Sem transporte, sem segurança, a ajuda humanitária não foi prestada, gerando enorme frustração na população local. A “promessa não cumprida” dos americanos foi fortemente noticiada na imprensa nacional. O Governador da Província ligou para o Presidente, na Capital, que falou com o Embaixador Americano, que manifestou para sua equipe não ter apreciado ter sido colocado “na defensiva” em um jogo político muito sensível.

A agência de apoio humanitário resolve, então, contratar serviços locais de transporte e uma agência de segurança privada. Mas a licitação foi contestada pelo sistema de contabilidade dos militares, já que eles detêm a responsabilidade política e fiscal dos dispêndios para transporte tático - são eles que devem pagar e justificar as despesas frente ao propósito estratégico da missão militar americana – e são eles que detêm o mandato institucional e a responsabilidade pelo provimento da segurança e defesa às equipes que operam no país. Finalmente, eles explicaram que, mesmo que pudessem ser adquiridos mais veículos, isso não implicaria em mais autonomia para operações humanitárias, já que os militares não poderiam prover segurança adicional à mais comboios, por já estarem no limite de suas capacidades operacionais.”

A história registra muitos eventos nos quais falhas de cooperação contribuíram para fracassos políticos, estratégicos e táticos. Mas o que a *cooperação interagências* tem de novo, diferente, ou inovador, já que agências de governo cooperam entre si na consecução de seus propósitos há muito mais tempo do que o da emergência do conceito enquanto tal?

A cooperação interagências pode ser entendida como um princípio genérico, uma intenção. Também pode ser entendida como um mecanismo de integrar e alinhar ações programáticas. Por vezes quer expressar mecanismos para assegurar transparência, equidade,

não-corrupção e responsabilidade fiscal para assegurar um aumento de probidade no planejamento e desempenho na gestão pública. E por vezes, o termo traduz uma política de governo.

Falhas na cooperação interagência fazem com que diretrizes presidenciais nem sempre sejam implementadas como intencionado. Também fazem com que as agências executivas possam planejar e operar independentemente - eventualmente em oposição às prioridades e posturas governamentais - resolvendo crises internacionais de acordo com interesses pessoais ou setoriais, desconectados das políticas de governo.

Ademais, falhas na colaboração interagências concorrem, por vezes intencionalmente, para que os recursos que essas agências geram, e os orçamentos que elas praticam, sejam desarticulados do orçamento geral da União, comprometendo os princípios da boa-gestão pública, abrindo espaços para ineficiência e corrupção. Exatamente os problemas que as agências teriam sido criadas para corrigir.

O processo de cooperação interagências seria essencialmente diferente das metodologias de análise, decisão, planejamento, execução, acompanhamento e avaliação rotineiros desenvolvidos dentro de cada ministério ou agência de governo, onde se busca compor planos detalhados para alcançar objetivos declarados.

Mas há limites para o que as agências podem fazer para cooperar na construção de estratégias. John Pomfret, ao comparar os mecanismos de competição comercial chineses e americanos (POMFRET, 2011, p.11), demonstra que a vantagem chinesa está na velocidade com que desenham conceitos e propostas de negócios envolvendo múltiplas dimensões de ação simultâneas, fundindo comércio e ajuda internacional em um mesmo propósito; enquanto nos EUA, as dimensões de ação estatal estão segmentadas entre várias agências e instituições específicas, cada uma delas distintamente agregadas sob políticas comerciais ou de ajuda governamental particular. Os chineses ofereceram ao governo do Paquistão a construção de uma ferrovia se eles comprassem locomotivas. Na Tanzânia, uma companhia chinesa de telecomunicações ofereceu um plano de investimentos que incluía o reconhecimento da China dos direitos soberanos de pesca do país em área sob disputa. Os EUA não podem fazer isso. A regulação das ações das agências americanas limita a possibilidade de compensações desse tipo, subordinadas às práticas recomendadas pela Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD).

Esse artigo foi elaborado para ajudar na compreensão do que é, para que serve, e como funciona a cooperação interagências. A questão das dinâmicas interagências se aloja no centro das transformações em gestão pública governamental, oferecida como ferramenta para harmonizar culturas e esforços diversos para obter uma decisão sobre objetivos a alcançar e, uma vez tomada a decisão, de responder à problemas complexos, tais como crises internacionais, com uma estratégia coerente e consistente.

JUSTIFICATIVA DE NECESSIDADE

As decisões públicas se tornaram mais complicadas, com as fronteiras entre estruturas nacionais e internacionais de decisões cada vez mais porosas. O aumento exponencial das partes inter-relacionadas na estrutura de causalidade dos problemas, o aumento da densidade, qualidade e disponibilidade de informações com a aceleração dos ciclos de decisões, e o aumento do número de atores simultaneamente envolvidos nos processos de decisão e ação, com escopos de competências complementares, redundantes e competitivos, tem levado à gastos públicos desnecessário ou excessivos, sem resultados adequados. Também tem levado à lacunas de decisão e desorientação, concorrendo para aumentar a vulnerabilidade nacional em temas críticos e, em última instância concorrendo para que vulnerabilidades e ameaças se materializem em catástrofes.

As respostas à desastres naturais, por exemplo, demandam ações simultâneas e rápidas de múltiplas agências para gerar resultados úteis, como demonstram as lições aprendidas desde a fase de reação até a de recuperação empreendidas nos recentes terremotos ocorridos no Haiti e no Chile.

Assim como as crises internacionais político-estratégicas entre países exigem ações coordenadas de múltiplas agências de governo, como na recente disputa entre o Brasil e a Bolívia, desdobrada da decisão do Presidente Morales de nacionalizar o setor de gás e petróleo e mandar ocupar com tropas militares as refinarias, inclusive a da Petrobrás.

A cronologia das decisões nessa crise registra o Presidente brasileiro ter afirmado que a decisão da Bolívia seria um ato soberano que deveria ser respeitado. A Petrobrás ameaça recorrer a tribunais internacionais para garantir seus direitos e anuncia o cancelamento de novos

investimentos na Bolívia. A oposição política nacional ao Presidente no Brasil considera sua atuação “frouxa”, e o Ministro das Relações Exteriores “endurece”, dizendo que o Presidente não gostou da interferência do Presidente Hugo Chávez. O ministro boliviano de Hidrocarbonetos afirma que, se a Petrobrás fizer parte do acordo, a Bolívia não vai participar do Gasoduto do Sul, que liga a Venezuela à Argentina; e o Ministro Celso Amorim responde que, sem o Brasil, não haverá gasoduto nenhum e, que não descarta a possibilidade de remover o embaixador do Brasil de La Paz. Os Presidentes Lula e Morales se encontram em Viena e culpam a imprensa pela polêmica. O Ministro de Hidrocarbonetos da Bolívia renuncia ao cargo, e a Petrobrás concorda em pagar mais U\$100 milhões por ano por alguns tipos específicos de derivados de petróleo para a Bolívia e essa concorda em não alterar o preço do gás exportado³.

Essa cronologia evidencia o que já se percebia, que as crises internacionais contemporâneas rapidamente tendem a incluir diversas agências executivas, ganhando complexidade no processo que essas agências empreendem em defesa de seus legítimos interesses, respondendo à políticas e prioridades em constante evolução. Essa tendência mostra-se geral e global. As crises internacionais alojam suas causas e as condições de possibilidades de resolução na dinâmica interagências.

Dentre as alternativas para corrigir os problemas e construir alternativas para crises com origem qualificada na estrutura e processos organizacionais na esfera da gestão pública nacional e internacional, principalmente aquelas envolvendo simultaneamente elementos de segurança, diplomacia e defesa, está a recomendação de construção e implementação colaborativa e cooperativa de políticas e estratégias.

Esse processo cooperativo-coordenado seria estabelecido dentro da dinâmica das relações institucionais entre agências (interagências). Claramente a cooperação-coordenação entre agências de governo é importante. No Brasil, o Tribunal de Contas da União já incorpora em seus processos de avaliação a capacidade de cooperação interorganizacional quando do envolvimento de diferentes órgãos e entidades com um determinado tema ou programa ligado ao poder aeroespacial (ALMEIDA, 2009, p.20).

³ Veja a cronologia detalhada da crise em <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2006/12/07/ult82u6089.jhtm>.

Mas nem todas as agências são iguais, nem possuem o mesmo grau de autonomia, ou suas políticas geram os mesmos alcances (POLLIT et. al., 2004) ⁴. O problema da coordenação entre agências emergiu nos últimos 15 anos com a difusão do emprego desse conceito/ferramenta na gestão pública. A organização por agências, na Inglaterra, por exemplo, foi institucionalizada em 1988, durante o governo de Margaret Thatcher.

As justificativas para a implementação do conceito de agências executivas de forma abrangente, em todo o mundo, se alojam em três grandes domínios da Teoria das Agências:

1. **Econômico** – as agências são mais eficientes (em termos econômicos) do que as burocracias hierarquizadas tradicionais. As pressões fiscais nos países funcionam como um incentivo indireto para a instalação das agências, já que elas, por princípio, enfatizariam a análise, formulação e seleção de opções racionais, conforme prescrito pela Teoria das Escolhas Racionais. A busca da racionalidade instrumental fomentaria a especialização e o profissionalismo dos funcionários públicos das agências, provendo um serviço melhor, a um custo menor. A crítica é que os modelos racionais levam à inabilidade das agências reagirem rapidamente às mudanças dos contextos sociais (GRANOVETTER, 1985, p. 481-510) ⁵.
2. **Político** – as agências são criações políticas para dar conta de demandas políticas. Sua implementação procura dar autonomia fiscal e de gestão para a implementação de ideias e preferências políticas, que de outra maneira, via hierarquia tradicional de governo, ficariam bloqueadas por vontades opostas nos processos e procedimentos regulados e manipulados nas burocracias estatais, tanto no Executivo, como no Legislativo e no Judiciário. O risco, obviamente, é o das agências se transformarem em feudos políticos, institucionalizando a base de poder para indivíduos e partidos.
3. **Administrativo** – as agências são criações de burocracias para dar conta da burocracia estatal. Seu papel é o de prover agilidade e flexibilidade às decisões governamentais. A

⁴ A descrição efetuada por Pollitt sobre a diferença entre os modelos de agências entre diversos países e diversas funções é particularmente útil. Para uma excelente discussão e explicação da função e natureza das agências.

⁵ Para expandir essa crítica, veja, principalmente, o trabalho de Granovetter sobre “*embeddedness*”, segundo o qual as escolhas das pessoas, para além da maximização racional de benefícios, são fortemente influenciadas por confiança desenvolvida e mantida em redes sociais.

autonomia administrativa das agências a distingue no ambiente das decisões governamentais, provendo-lhes visibilidade e identidade na rede de processos institucionais. Ao ganhar identidade, as decisões sob sua responsabilidade podem ser melhor escrutinadas e controladas, assegurando maior transparência e responsabilidade fiscal, concorrendo para melhorar a capacidade de resposta que cada agência deve ao público que serve. O risco é ter uma super-agência, controlando o Ministério, legítima e legalmente habilitada para impor decisões, mas relativamente isenta das responsabilidades sobre as consequências dessas decisões, que ficariam com o Ministério ao qual elas se subordinam funcionalmente.

Como a distância entre a gestão de crises e a gestão pública de problemas complexos é cada vez menor, em função das pressões de tempo, risco dos erros e custos operacionais, a Teoria das Agências, para efeito do estudo das dinâmicas e consequências das decisões, tem expandido o domínio das relações interagências para incluir também as relações institucionais entre departamentos e divisões ministeriais e de instituições públicas subordinadas, bem como as organizações não governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), e agências na estrutura dos outros poderes; enfim, todos os agentes que possuam alguma interferência, interesse ou possam ser instrumentos, atores ou parte na formulação e implementação de políticas públicas.

No Brasil, a especificidade das agências é dada pela lei nº 9.649 que criou formalmente as agências executivas em maio de 1998, delegando ao Poder Executivo a capacidade de qualificar como agências autarquias ou fundações que tenham cumprido os requisitos de possuir plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento, além da celebração de Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor. Os planos devem definir diretrizes, políticas e medidas voltadas para a racionalização de estruturas e do quadro de servidores, a revisão dos processos de trabalho, o desenvolvimento dos recursos humanos e o fortalecimento da identidade institucional da Agência Executiva (BRASIL, 1998, art. 51 e 52).

Enquanto o conceito de agência executiva proliferava em todo o mundo no cumprimento de seu propósito, as relações entre essas agências passaram a ser objeto de escrutínio técnico e político, cada vez mais sensível ao fato de que algo parecia não estar adequado. Finalmente, em

1981, o Relatório de Sir Angus Fraser (*Fraser's Report*⁶) evidenciava que o controle das agências inglesas deixava muito a desejar.

Podemos considerar que o Relatório Fraser dá partida na formulação do problema da coordenação interagências.

REMOVENDO AMBIGUIDADES DOS TERMOS PARA ESTABELEECER UMA DEFINIÇÃO OPERACIONAL

Embora os termos sejam por vezes utilizados indistintamente, autores mais rigorosos no uso dos conceitos estabelecem uma distinção entre cooperação (P), coordenação (D), e colaboração (B). As letras são justapostas apenas para facilitar a identificação de cada um deles, já que possuem grafias parecidas.

A cooperação interagências (P) seria caracterizada por um menor formalismo nos relacionamentos institucionais, fortemente influenciada por lideranças carismáticas, enquanto a coordenação (D) tenderia a assegurar que as atividades de uma agência tomassem as de outras em consideração, normalmente demandando arranjos organizacionais mais elaborados para a consecução de um propósito ou geração de um resultado.

Mas a amplitude da distinção entre cooperação e coordenação interagências não é simples de colocar em prática. Para além das questões semânticas, cada entendimento possível, igualmente consistente, gera diagnósticos diferentes dos problemas de governança e administração pública, levando a diferentes prescrições de soluções em distintas dimensões de análise.

O termo colaboração (B) interagências emerge como uma síntese das funções de cooperação (P) e coordenação (D) na dinâmica entre agências, colocando o primeiro como uma condição para o segundo - para que a coordenação (D) produza seus efeitos, é necessário que exista um grau mínimo de cooperação (P) institucional.

Bardach define a colaboração interagências (B) como a atividade integrada de duas ou mais agências intencionado a incrementar seus valores públicos por meio de trabalho conjunto, em vez de atividades isoladas de cada uma delas (BARDACH, 1998, p. 8).

⁶ http://www.fact-index.com/e/ex/executive_agency.html

O conceito de “incrementar valor público” é central na definição de colaboração de Bardach, que o explica como sendo equivalente para o setor público da agregação de valor em empresas. Agregar valor em empresas diz respeito à percepção de ganho de um benefício, para todas as partes, resultante de um processo de intercâmbio. Para contrastar esse entendimento, Bardach oferece o conceito desenvolvido por Gray para colaboração interagência - “um processo pelo qual partes que veem diferentes aspectos de um problema podem explorar construtivamente suas diferenças na busca por uma solução que se estende para além de sua própria visão limitada do que é possível.”.

Entendemos o propósito da colaboração interagência (B) como o de trazer uma resposta melhor às demandas que definem e justificam suas missões, naturezas e existências organizacionais, por meio da adaptação, reconfiguração ou transformação de suas capacidades instaladas, para a solução de um problema comum. Passaremos a utilizar esse termo – colaboração – como síntese da dinâmica cooperativo-colaborativa que as agências estabelecem em seu processo de construir soluções para problemas complexos.

A aplicação dessa definição operacional pode prover especificidade e melhor entendimento ao objeto descrito por vários autores, conforme exemplificado nos exemplos oferecidos a seguir:

De acordo com Aponte, a coordenação interagencial (aqui o termo estaria adequado) seria a arma secreta da *Seguridad Democrática*, a política e estratégia do Governo Uribe, que dentro do Plano Colômbia estabeleceu os vínculos de competência entre as ações de governo, os órgãos de segurança e a sociedade na estratégia de enfrentamento das FARC (APONTE, 2006).

Gerald Scott, explica como o governo dos EUA empreendeu um enorme esforço na criação do Departamento de *Homeland Security* centrado no conceito de cooperação interagências para implementar uma complexa arquitetura com vários níveis de decisões centradas em redes⁷. Aqui o termo coordenação seria melhor empregado.

⁷ <http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA417520>

A CIA emprega a coordenação interagências para gerar eficiência operacional a partir dos investimentos previstos em seu plano estratégico⁸. Aqui o termo cooperação consegue efetivamente explicar a que se refere o plano estratégico.

Daniel Lawner analisa porque a construção de sucessos e de fracassos dos EUA no Iraque e no Afeganistão passa pelas dificuldades de coordenação entre as agências do Departamento de Defesa e do Departamento de Estado entre si, e com as instituições dos países aliados⁹. O Conceito de Operações¹⁰ do Governo dos EUA para o enfrentamento do Terrorismo dentro dos EUA está pautado em capacidades construídas sobre a dinâmica interagências. Nesses dois casos, somente o termo colaboração interagências dá conta da complexidade do problema e das recomendações que são oferecidas para enfrentá-los.

MODELOS E PRÁTICAS QUE EMPREGAM (JUSTIFICAM?) O CONCEITO

Bardach afirma que a colaboração interagências (o emprego do termo aqui está consistente com a definição operacional) é uma alternativa à reformas organizacionais, já que não há como assegurar que uma dada organização possua uma estrutura ótima em um dado momento, nem que ela assim se mantenha no tempo, fazendo com que as “reorganizações normalmente produzam pouco valor, a um alto custo em termos de tempo, energia e ansiedade pessoal” (BARDACH, 1998, p. 16).

Há suficientes evidências empíricas para qualificar três modelos de organização institucional para a colaboração interagências, sem que se possa afirmar que as práticas incluídas em cada uma dessas categorias são intrinsicamente melhores que outras, senão afirmar que cada uma delas deve ser confrontada com as demandas do problema, com as características das agências envolvidas, com o ambiente aonde o problema se aloja, e com os mecanismos burocrático-institucionais que cada agência emprega para enfrentar o problema dentro do escopo

⁸ <http://homelandsecuritynewswire.com/cia-increase-reliance-technology-inter-agency-cooperation>

⁹ <http://www.c4ads.org/files/Interagency%20Cooperation.pdf>

¹⁰ Esse conceito de operações (United States Government Interagency Domestic Terrorism Concept of Operations Plan) pode ser encontrado em <http://nationalhomelandsecurityknowledgebase.com/Resources/conplan0101.pdf>

de suas competências e responsabilidades. A função desses modelos, conforme explica Denhardt, é o de meramente transmitir conhecimentos na formulação de políticas públicas (DENHARDT, 1984, p. 11).

Modelos por Segmentos Articulados

As práticas alojadas na categoria dos modelos por segmentos articulados exploram a lógica de programas e projetos para criar uma supra-organização, temporal e condicionalmente estabelecida para dar conta de um problema específico que demanda múltiplas agências trabalhando simultaneamente para sua consecução.

Tomemos por exemplo duas crises potenciais / decisões complexas que o Brasil irá enfrentar no futuro próximo. A primeira tratando da integração hemisférica dos grandes sistemas nacionais de vigilância e reconhecimento, com uso “Trial” (civil, policial, e militar), articulado com a compra de aeronaves, radares e a defesa territorial da Amazônia, com implicações nas prioridades da política exterior, no escopo de competência das Forças Armadas, na indústria de defesa nacional e nas ações contra o tráfico de drogas, armas e pessoas. A segunda tratando da contestação da propriedade da terra de brasileiros no Paraguai, com a ameaça de repatriação de centenas de milhares de “brasiguaios”, acionada por um simples decreto presidencial paraguaio.

Nos dois exemplos hipotéticos, mas plausíveis, a construção das alternativas de solução exigirá a participação simultânea de muitas agências brasileiras. A noção de que, o Itamarati tem competência, sozinho, para dar conta do problema é não somente arrogante, mas equivocada. A complexidade do problema transcende o escopo de competência de um Ministério, seja o das Relações Exteriores, seja o da Defesa, seja o do Interior. É um problema de governo, com múltiplos e igualmente legítimos interesses envolvidos.

O emprego do modelo por programas levaria à constituição de um grupo *ad doc*, na forma de um projeto, com representantes das agências envolvidas, provavelmente coordenado no nível da Casa Civil, com o apoio da Secretaria de Assuntos Estratégicos. A composição do grupo participante no projeto e os mecanismos de decisão condicionam as possibilidades de resposta ao problema.

A lógica de projetos funciona relativamente bem porque ela força que a negociação seja estabelecida dentro da estrutura do projeto, em vez de permitir o exercício da decisão nas

estruturas burocráticas regulares de cada ministério. Cria-se, de certa maneira, um microcosmo simplificador da realidade, que trabalha na construção de consensos e compromissos que, uma vez estabelecidos e sustentados dentro do projeto, utiliza os próprios representantes dos ministérios para buscar “vender” a ideia em suas instituições de origem.

Esses modelos demandam, normalmente, um gestor de programas capaz de impor prioridades e alocar recursos desde outros setores e agências para os projetos, o que exige habilidades políticas, além, claramente do mandato legal que autorize essa definição de objetivos e transferências/alocação de recursos. Um dos elementos de sucesso do Plano Colômbia se aloja na implementação desse modelo.

Esse é o modelo mais comum e o mais utilizado para colaboração interagências. O problema é que esse modelo tende a esgotar-se rapidamente. A criação recorrente de projetos, cada um para um problema específico, tende a romper a estrutura burocrática estatal, criando lacunas de decisão, confusão e dúvidas a respeito de quais são as efetivas políticas de governos, e como elas são formuladas, com impacto negativo nos programas maiores do governo, alojados em um Plano de Ação ou Política de Governo.

Modelos por Fluxos Hierárquicos de Processos

Os modelos alojados na categoria dos modelos por fluxos hierárquicos de processos criam uma arquitetura de decisão colaborativa, permanente e estável, que progride vertical e hierarquicamente desde os escalões inferiores de decisão até fundir-se às responsabilidades dos líderes nacionais nos mais altos escalões.

Esse é o modelo praticado no Departamento de Defesa dos EUA, onde a estrutura de governo (polity) está preparada e ajustada para instruir e incorporar resultados gerados nas diversas instâncias de decisão dessa arquitetura. O princípio fundamental desse eixo condutor das decisões interagências, que funciona como uma coluna dorsal, provendo estrutura, é de forçar (com força legal) o compartilhamento das decisões na construção de consensos progressivos na qualificação do problema e formulação de alternativas de respostas adequadas ao propósito, exequíveis com os recursos disponíveis ou projetados, e aceitáveis frente aos custos antecipados. Se o consenso não puder ser construído, então o problema é movido para um nível decisório

imediatamente acima nessa coluna decisória, aonde representantes seniores das mesmas agências retomam o processo. Esse princípio é replicado para cima nesse eixo condutor das decisões, até que se tenha consenso, ou então, até que seja necessária uma decisão presidencial.

Essa coluna dorsal estaria conformada, na base, por comitês de coordenação de políticas, seguido por comitês dos vice-diretores, logo abaixo dos comitês integrados pelos titulares das instituições com responsabilidades na formulação e implementação de políticas e estratégias em resposta aos problemas formulados, que respondem diretamente ao Presidente.

Esse modelo assegura a continuidade dos processos de decisão interagências, compensando interrupções e descontinuidades do modelo por projetos. O problema é que exige a criação em todas as agências das competências e mecanismos para que elas possam efetivamente participar do processo; o que é caro e demorado, exigindo normalmente mudanças nas organizações e na cultura institucional. Essas dificuldades foram apontadas por Michéle Fornay¹¹, subsecretária de Defesa para Políticas, ao analisar alternativas para aumentar a capacidade do Governo dos EUA executar Operações de Contra-Insurgência.

Uma outra crítica ao modelo praticado pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos é que a lógica implementada para a dinâmica interagências autoriza e fomenta a constituição de *lobbies*, sendo também frágil para resistir à pressão de grupos de influência internos ao governos, e claramente susceptível de consenso em torno de líderes carismáticos e populistas, em vez de buscar prover soluções ótimas para o problema em foco. Com isso, a dinâmica interagência segundo esse modelo, recorrentemente, se descolaria da realidade, fazendo progredir no eixo condutor das decisões somente aquelas alternativas que validassem posturas e políticas no poder.

O contra-argumento é que o modelo permite o entrechoque de opiniões e preferências mutuamente compensados - o chamado *checks and balances*, que define a natureza da estrutura política dos EUA e que assegurou ao país exercer os princípios da democracia na construção de sua identidade e fortaleza.

O problema se reapresenta, completando o círculo de críticas a esse modelo, ao se notar que o conceito de *checks and balances* teria origem e justificativa na necessidade de assegurar a independência e autonomia das instituições de governo (americano), em um processo competitivo-cooperativo; e não para que essas instituições colaborassem na construção de

¹¹ <http://www.hks.harvard.edu/cchrp/programareas/conferences/presentations/Flournoy,%20Michel.ppt>

alternativas que não existiam antes da definição de seus interesses e objetivos. Com isso, as decisões no processo de formulação de políticas nos EUA, por defeito e imposição do modelo, tenderiam a ser afirmativas do *status quo*, assegurando continuidades na construção dos mecanismos autovalidadores de sua própria suficiência.

Os analistas estão plenamente conscientes dessa limitação dos modelos de colaboração interagência, mas impotentes para mudar o modelo dentro dele. Algumas construções elegantes empregam o Teorema da Incompletude de Gödel¹² para demonstrar a inconsistência das propostas e axiomas que gerariam modificações de um sistema de decisões interagências desde dentro desse próprio sistema.

Modelos por Decisões em Rede

As práticas desenvolvidas na categoria dos modelos por decisões em rede empregam múltiplas e simultâneas instâncias de supervisão e controle permanentemente estabelecidas e alojadas na estrutura formal e regular do governo. Essas instâncias atuam como nós de uma rede de relacionamentos que inclui instituições burocráticas tradicionais e agências de governo, todas integradas dentro dos propósitos do governo.

A infraestrutura de comunicação em apoio ao processo de decisão é parte crítica desses modelos, que fomentam a autossincronização das agências na busca de foco, convergência, e agilidade operacional nos processos que cada uma desenvolve em prol do propósito comum.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), desenvolve trabalho inovador na conceptualização e implementação de modelos por decisões em rede, sob o título de Capacidades Habilitadas em Redes (*Network Enabled Capability*), para poder fomentar e integrar a contribuição de seus países integrantes em missões de extrema complexidade, enquanto preserva os interesses nacionais de cada um deles dentro do esforço coletivo (ALBERT, 2010).

Essa lógica estendida a todo um governo constitui o que se denomina governo integral (whole-of-government - WoG). Esse modelo, pressupõe que todos os elementos decisórios do governo envolvidos em um determinado problema complexo possam desenvolver um

¹² Para uma descrição do Teorema, veja <http://www.ofilosofo.com/Incompletude.htm>. Para sua aplicação em processos de decisão, uma referência importante é a construção do sistema OODA por John Boyd, descrito sumariamente em http://www.valuebasedmanagement.net/methods_boyd_ooda_loop.html.

entendimento compartilhado e comum desse problema, que detém uma explicação em consenso das hipóteses e premissas que sustentam as explicações de tendências de evolução da estrutura de causalidades do problema no ambiente aonde esse problema emerge, e que os efeitos esperados resultantes das estratégias setoriais serão convergentes na implementação da solução acordada para o problema.

Esses requisitos foram extraídos da política do processo de WoG praticado na Noruega para operações internacionais de paz e resolução de conflitos (CONING, 2009, p. 8). O emprego do WoG para prevenção e gestão de conflitos internacionais é, hoje, a mais moderna e, talvez, a única ferramenta adequada para o enfrentamento de ameaças multidimensionais. Para que sua implementação seja possível, torna-se necessário, que a análise do problema, já que problemas dessa natureza são definidos como problemas adaptativos complexos também sejam desenvolvidos com uma abordagem multidimensional (RAZA, S. 2010, p. 23-46) ¹³.

O modelo de governo integral para a cooperação interagências também possui práticas registradas, com diferentes graus de sucesso, na Austrália, Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Holanda, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos. Os EUA, em particular, apesar do enorme esforço e recursos empregados, tem enfrentado resistências internas na implementação do modelo de governo integral.

Os modelos de decisões em rede demandam áreas de missões claramente delimitadas, e grande autonomia dos múltiplos centros decisórios, com associada capacidade de gerir custos e gastos, forçando a descentralização de decisões orçamentárias e controle por desempenhos, deixando de lado os orçamentos por funções ou por atividades. Essa transição é bastante difícil.

Dentre as grandes agências americanas, a Guarda Costeira, atualmente subordinada ao Departamento de *Homeland Security*, é a que mais adiantada se mostra na implantação de orçamentos por desempenhos. O Pentágono está bastante atrasado nesse processo, com resistências à mudanças alojadas nas práticas de planejamento e gestão, que escoradas no modelo anteriormente explicado de Fluxos Hierárquicos de Processos, reforçam o continuísmo dos

¹³ Para dar conta dessa análise, desenvolvemos uma metodologia para análise de conflitos para a formulação de políticas e estratégias de segurança. Essa metodologia está sendo considerada como referência comum de análise entre os países da Organização dos Estados Americanos (OEA).

processos e estruturas de decisão. A reformulação da cultura institucional orientada para ganhos de eficiência vem sendo implementada pelo Secretário Robert Gates com moderado sucesso¹⁴.

A ausência de fundamentação teórica e de práticas simples para o planejamento e formulação de diretrizes dentro do modelo de governo integral também gera dificuldades para sua implantação sistemática e abrangente.

Essa condição ficou bem evidenciada na resistência que os participantes do curso sobre metodologia de planejamento para Operações de Reconstrução e Estabilidade, realizado no Colégio de Assuntos Internacionais de Segurança (CISA), da *National Defense University* apresentam ao modelo de planejamento. Os participantes são funcionários do Departamento de Estado que se preparam para serem enviados para todas as partes do mundo em apoio às embaixadas e agências no desenho de estratégias de ação envolvendo múltiplas e simultâneas agências.¹⁵ Suas críticas se concentram na expectativa frustrada de que o modelo WoG possa ser traduzido em uma “receita simples” e direta para aplicação imediata em qualquer e todos os ambientes aonde eles possam vir a operar.

O modelo de governo integral, por sua natureza, não possui “formulas mágicas”, ou receitas prontas. Sua lógica, por tratar de problemas evolutivos complexos, demanda um grau de maturidade cognitiva, agilidade intelectual e capacidade de reflexão crítica que muitos dos planejadores das agências de governo não estão qualificados.

A questão da fragilidade metodológica na colaboração interagências não é uma questão trivial. Nem é um problema particular dos EUA. Os sistemas teóricos atualmente disponíveis são limitados em explicar, antecipar e regular padrões e processos de interação na dinâmica interagências.

Transpondo o entendimento de Keynes da função da teoria para as molduras analíticas da colaboração interagências, temos que elas não nos ajudam inteiramente a dar significado à dinâmica das relações entre agências e a antecipar e fazer com que essas agências atuem consistentemente com esses significados (MCAULEY, 2007, p. 6). Segundo Keynes, perigos

¹⁴ Para uma avaliação de percurso do programa de eficiência do Departamento de Defesa dos EUA, veja <http://www.politico.com/news/stories/0910/42744.html>

¹⁵ O autor foi o diretor do projeto que redesenhou e implementou o Curso “Level I Planners” para o S/CRS do Departamento de Estado na NDU em 2010.

ocultos rondam quando desconhecemos as bases das molduras analíticas que aplicamos ou prescrevemos no dia-a-dia da governança pública.

A ruptura dessas resistências culturais, institucionais, metodológicas e pessoais ao modelo de decisões por redes para a colaboração interagências, que apontam melhores expectativas de resolução das dificuldades de fazer agências executivas operarem em sinergia para gerar valor público, passa pela requalificação – educação - dos funcionários dessas agências.

Não há solução simples! De fato, não há nem um modelo universal, nem um modelo particular de colaboração interagências que possa ser prescrito para uma ou outra condição. As realidades de cada país imporão as práticas requeridas. Somente um substantivo conhecimento das teorias pode instruir opções corretas (melhor seria dizer “opções melhores frente a essas teorias”).

UM POUCO DE TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES

A premissa central da dinâmica interagências é a de que a boa-governança aumenta com o alinhamento de propósitos e protocolos de operação de partes organizacionais funcionalmente correlacionadas, enquanto gera consenso na percepção dos problemas, na formulação de alternativas de ação e na construção dos padrões de preferências para a avaliação dos impactos dessas alternativas nas missões institucionais de cada uma das partes envolvidas no processo.

A aplicação dessa premissa deve assegurar maiores graus de eficiência (menores custos por unidade de resultado), eficácia (grau de consecução das metas antecipadas) e efetividade (manutenção da eficácia no tempo para uma mesma taxa de eficiência) com menores custos de transação.

Enquanto existe alta convergência sobre essas justificativas de necessidade, propósito, princípio estruturante e resultados pragmáticos esperados da dinâmica interagências, não há uma moldura analítica única, comum, geral e consensual, para explicar porque a colaboração interagências funciona (dá consecução ao seu propósito), para além da explicação de como ela pode funcionar (por meio dos modelos de implementação operacional do propósito).

Já nos anos 1970, o teórico das organizações David Silverman contestava a noção de que uma organização, enquanto um coletivo social pudesse deter propósitos definidos por si mesmo (SILVERMAN, 1970, p. 9). O antropomorfismo da função da organização - dar à organização

uma natureza humana - seria um erro epistemológico. Pessoas possuem propósitos e interesses, a organização reflete as preferências de seus líderes e os protocolos de operações de suas instâncias de decisão.

Reconhecida essa limitação, os propósitos organizacionais assumem três funcionalidades. Eles são funcionalmente úteis para reforçar estruturas de poder, necessárias para assegurar a continuidade da validade da razão que deu origem à própria organização; são funcionalmente úteis para criar certo grau de neutralidade em torno do que seriam preferências individuais na construção das alternativas de ação que a organização oferece ao ambiente aonde elas se alojam; e são funcionalmente úteis para legitimar posições funcionais, necessárias para assegurar a integração de múltiplas instâncias de ação requeridas para implementar parcelas concorrentes da solução dos problemas.

A colaboração interagências, enquanto mecanismo que empresta funcionalidade instrumental aos propósitos organizacionais promove o fluxo das decisões ao remover questionamentos sobre os méritos da liderança organizacional para a consecução de seus propósitos.

Isso permite maior participação das instâncias subordinadas no processo de decisão e execução, “reconstruindo” a natureza da organização como entidade plural, não-antropomorfizada, atuando por consensos progressivos na consecução de metas dinamicamente acordadas com outras agências, enquanto essas mesmas agências reconfiguram seus propósitos para acomodar ajustes nas estruturas internas de poder e nas instâncias operacionais de ação. Nessa dinâmica, as pessoas integrantes das decisões, nos vários escalões, teriam assegurado a oportunidade e os mecanismos para a reconfiguração de suas preferências individuais em torno da construção progressiva de consenso.

A noção de consenso nas dinâmicas interagências passaria, então, a ser restritivamente entendida como um mecanismo de eleição de preferências coletivas pelo atendimento à três condições. A primeira condição é que todos os envolvidos no processo de decisão reconheçam que tiveram e exerceram a oportunidade de manifestar sua opinião; a segunda é que todos reconheçam que os demais participantes entenderam objetivamente o que cada um queria dizer; e a terceira condição é que todos, uma vez atendidas às duas condições anteriores, se subordinem e se comprometam com as decisões alcançadas.

A racionalidade da decisão é, assim, construída e justificada no fluxo da construção do consenso. A dinâmica interagências remove eventuais barreiras impostas por interesses de grupos político-burocráticos internos de cada uma das agências envolvidas, enquanto permite o exercício das preferências individuais. Com isso, construindo compromissos com os resultados enquanto assegura ganhos de eficiência. Eficiência deixa de ser um objetivo para ser um resultado na consecução dos propósitos.

As instituições que adotam os princípios da dinâmica interagências na construção de mecanismos e processos de decisão deixam as teorias clássicas das organizações para se explicarem pelas teorias modernas das organizações (WARMINGTON, 2004).

As teorias clássicas centravam o entendimento das organizações na maximização de eficiência pela divisão de trabalhos, com sínteses sucessivas de resultados e supervisões progressivas. Essas teorias tiveram grande importância na difusão dos modelos industriais de produção e gestão. Já as teorias modernistas enfatizam a reflexão crítica e autonomia na criação de ordem, de estabilidade e de racionalidade em ambientes em contínuo processo de mutação.

Para que isso seja possível, os agentes de transformação, alojados nas organizações modernas, segundo o modernista Martin Parker, assumem como premissas fundamentais, que o aumento do conhecimento da estrutura de causalidade dos problemas aumenta o grau de racionalidade no alinhamento de meios e fins nos processos de decisão, e que o propósito das organizações (ao invés de maximizar a eficiência pela otimização da distribuição de tarefas) é a de maximizar a interrelação entre os subsistemas de decisão que definem a função da organização (PARKER, p. 3).

Enquanto uma variante dos modernistas, os neomodernistas, impulsionados pelos Estudos Hawthorne, elaborados por Friz J. Roethlisberger¹⁶ agregaram uma terceira premissa, centrando a organização na pessoa humana; com isso valorizando o autoaprendizado e autocrescimento dos integrantes da organização como elemento fundamental de motivação para assegurar eficiência de processos. Para os neomodernistas, valores e cultura institucional estão na base e condicionam a construção de racionalidade e ordem na ontologia das decisões institucionais.

¹⁶ Esses estudos demonstraram o papel da motivação humana no aumento da produtividade dos trabalhadores. A coletânea denominada *Man-in-Organization* (Harvard U.P, 1968), consolida vários ensaios de Roethlisberger. Uma biografia sintética do autor e outras referências podem ser encontradas em <http://www.lib.uwo.ca/programs/generalbusiness/fritz.html>

Outra variante dos modernistas define os “transformacionistas”, os quais, segundo McCalman e Paton, alojam a função das organizações na gestão dos processos de mudanças, criando compromisso dos integrantes da organização com os resultados antecipados (MACCALMAN e PATON, 2000). Para os transformacionais, a organização aloja uma comunidade que caminha junta para um futuro comum, estando, portanto, em constante transformação enquanto essa comunidade continuamente redesenha sua relação com a sociedade aonde ela se insere.

Ashworth empregou a premissa básica dos transformacionistas para explicar a construção de metainstituições nas trincheiras da Primeira Guerra Mundial, que permitiram a soldados, organizados em comunidades informais, sobreviverem em condições extremas, orientados para um propósito socialmente construído contra normas, doutrinas e estratégias militares (ASHWORTH, p. 407-423).

Os transformacionistas aderem ao princípio da co-configuração, conforme explicado por Engeström, como a capacidade de adaptação dinâmica das estruturas organizacionais para a produção de soluções criativas, adaptativas à constante variedade de demandas do ambiente (essa capacidade é denominada como *knotworking*) (ENGESTRÖM, 2004).

A colaboração interagências se aloja nas práticas explicadas pelas teorias modernistas, regulada, simultaneamente, por três tipos de controle, cada um deles dotado de especificidades para regular os mecanismos que explicam como a colaboração gera seus efeitos.

O primeiro tipo de controle é estabelecido por regras e procedimentos operacionais que especificam quais resultados podem ser alcançados, removendo a aleatoriedade e incerteza de propósitos. O segundo tipo de controle é dado pela imposição de métricas de desempenhos, removendo a indistinção nas alternativas de alocação de recursos, com o que definem responsabilidades funcionais assegurando responsabilidades fiscais (*accountability*). O terceiro tipo de controle é estabelecido pela construção de incentivos pessoais para a solução de problemas institucionais, removendo o questionamento da importância do propósito do esforço a ser empreendido.

É importante atentar para que o aumento dos níveis de controle, por qualquer um dos três tipos mencionados, não é a solução para os problemas de cooperação interagências. Há um ponto acima do qual, a prática dos controles “retransformam” a agência em uma instituição burocrática

formalmente incluída na hierarquia do governo. No Japão, a autonomia das Corporações Administrativas Independentes foi seriamente limitada pela insistência do Ministro de Finanças para a revisão anual orçamentária e pela prática de indicar funcionários públicos de carreira para a direção dessas agências (CEO) (YAMAMOTO, 2004, p. 215-226).

Ao negar a autonomia das agências, o excesso de controle as sufoca, destruindo o elemento central que define sua natureza e propósitos. Encontrar o equilíbrio entre flexibilidade e controle é o desafio dos gestores públicos com responsabilidade no desenho das arquiteturas organizacionais e decisórias de governo.

A teoria do Principal-Agente pode auxiliar no entendimento das tensões entre os interesses e expectativas dos líderes da agência e dos líderes no governo, instruindo a construção de políticas e estruturas de incentivos que possibilitem o realinhamento de prioridades e protocolos que instruem a prática das relações entre as agências (FERRANTI, 2009, p. 35-52).

DA TEORIA DE VOLTA PARA A PRÁTICA

Os tópicos anteriores explicam que a colaboração interagências gera seus efeitos ao maximizar a interrelação entre os subsistemas de decisão de duas ou mais instituições, a fim de agregar valor nos atributos de eficiência, eficácia e efetividade das ações conjuntamente empreendidas para a consecução de um problema complexo. E também explicam que, para que essas ações possam ser coordenadas, os países incorporam ou adaptam um dos três modelos básicos de decisão apresentados.

A implantação da colaboração interagências obriga a definição e compartilhamento de entendimentos de propósitos comuns para as organizações frente ao problema. Nesse processo, as organizações são obrigadas a reconsiderarem suas capacidades instaladas, explicitando suas competências. Isso traz transparência aos propósitos, funções e capacidades das instituições governamentais, evidenciando lacunas, superposições e redundâncias.

O estabelecimento da colaboração interagências também força o desenho e implementação de estratégias de ação que sejam mutuamente complementares e convergentes com o propósito comum. Nesse processo, as organizações são levadas a demonstrar suas capacidades de planejar e de transformar os objetivos definidos nesse planejamento em projetos claramente demarcados, cada um deles com prazos e com responsabilidades definidas. Se a

agência não consegue planejar, ela não consegue sobreviver em ambientes interagências. O planejamento, dessa forma, obriga à uma revisão e alinhamento de funções e responsabilidades de cada agência, aumentando o grau de maturidade de todo o sistema decisório. Ou seja, o planejamento se torna o fio condutor da relação entre o como e o porquê a colaboração interagências funciona, dando significado prático à concepção teórica do termo.

Dessa maneira, na itemização dos orçamentos das agências, o planejamento provê a expectativa da condição de suficiência de que os projetos desenhados possam ser executados, a fim de gerar os efeitos alinhados pela estratégia para a consecução dos propósitos; e com isso, assegurando, um maior controle externo de seus processos e contas públicas, provendo os mecanismos para imputar responsabilidade fiscal aos agentes públicos, enquanto minimiza possibilidades de corrupção e desvio de verbas.

A correlação, seleção e avaliação de propósitos identificados (fins), da alocação dos recursos considerados necessários (meios) e da autorização para a execução de projetos que gerem resultados otimizados na correlação entre meios sempre escassos e fins sempre ambiciosos (estratégias) estabelece, então, como condição de possibilidade, a formulação de políticas públicas claras e estáveis – assegurando a correlação de meios, fins e estratégias.

A implementação da dinâmica interagências funciona, assim, como um elemento fomentador e estabilizador de políticas públicas, enquanto permite o fluxo das ações que produzem resultados que, concomitantemente, exigem ser mensurados para assegurar que esse fluxo seja mantido estrategicamente alinhado, de forma eficiente, em direção ao propósito definido, compensando as limitações intrínsecas dos modelos.

Para isso, a implementação da cooperação interagências obriga às instituições envolvidas no processo a definirem e a consentirem métricas de custo, métricas de resultados, métricas de desempenho, métricas de posturas, e métricas de cenários, todas elas devidamente correlacionadas com os objetivos que definem e justificam os projetos desdobrados do planejamento.

As métricas de custos estão associadas ao melhor emprego dos recursos para maximizar os insumos requeridos aos projetos. As métricas de resultados estão orientadas para analisar o que cada projeto individualmente considerado entrega frente aos insumos consumidos. As métricas de desempenho espelham a contribuição das agências para a eficácia do programa que elas

compartilham com as demais. As métricas de posturas indicam o grau com que os múltiplos programas atendem às demandas sociais, econômicas, energéticas, ambientais, tecnológicas e geoestratégicas medidas politicamente. Finalmente, as métricas de cenários procuram qualificar como cada agência está contribuindo, ao maximizar seus desempenhos nas quatro dimensões de métricas anteriores, para os propósitos de governo.

A definição dessas métricas é parte fundamental da implementação da colaboração interagências. Sem elas, os esforços de mudanças e ajustes acabam desarticulados, deixando de produzir os efeitos desejados em termos de eficiência, eficácia e efetividade. Na definição dessas metas, as agências são obrigadas a qualificarem mecanismos de correção de propósitos, planos, e estratégias, bem como a definirem procedimentos para a realocação tempestiva de recursos, com o que são obrigadas a expor, claramente, os mecanismos por meio do qual operam e por meio dos quais pretendem coordenar as ações interagências.

Como essa exposição pública tende tanto a demonstrar a fortaleza de algumas agências, como as vulnerabilidades de outras, podendo gerar um desequilíbrio de esforços, com algumas agências fazendo mais que outras (*free riders*¹⁷), a implementação da colaboração interagências exige o estabelecimento de mecanismos de monitoração, avaliação e relatoria dos resultados parciais e integrados. Essa demanda obriga às agências a reverem criticamente seus procedimentos internos de controle e informação de resultados, reforçando a condição de transparência fiscal no esforço compartilhado frente aos propósitos comuns.

Apesar desses aspectos positivos, a colaboração interagências tem suas fragilidades. Ela aumenta o tempo de resposta das agências e aumenta custos, podendo paralisar o processo de decisão. O contra-argumento para essa fragilidade é que o aumento de tempo ocorre na fase de planejamento, sendo amplamente compensado na fase de execução, e que, da mesma forma, o aumento de custos ocorre na incorporação dos mecanismos de coordenação, sendo amplamente compensado pelos retornos de eficiência.

Outra crítica é que tudo seria melhor, mais simples e mais eficiente se simplesmente houvesse mais informações e mais troca de informações entre as agências. Mas os portadores

¹⁷ O conceito de *free riders* é bastante praticado na ciência política, emprestado da economia. Diz respeito àquele que toma um benefício sem pagar por ele. Os *free riders* usufruem dos bens públicos sem contribuir para sua formação. http://www.wordiq.com/definition/Public_good#The_Free_Rider_Problem.

dessa crítica não entendem realmente qual a natureza do problema da dinâmica entre agências, reduzindo a questão a algo trivial, normalmente dentro de um limitado escopo de experiência.

O Relatório “Concertando a Inteligência: um modelo para tornar a Inteligência relevante no Afeganistão” demonstra o equívoco de pensar que mais informação e mais troca de informações resolveria o problema da colaboração interagências (FLYNN, 2010). Os autores desse relatório demonstram como o enorme volume de informações disponíveis, e a troca de informações entre agências e entre os diversos níveis da mesma agência acabaram irrelevantes em função da diferente estruturação do problema, e dos diferentes critérios utilizados para selecionar quais informações são e não são relevantes para a construção de alternativas de resposta para esses problemas.

Outra dificuldade da gestão de informações está no controle do acesso. Sendo essa uma das causas que contribuíram para o maior vazamento público conhecido de informações sigilosas da história dos EUA, efetuada pela organização Wikileaks, com efeitos bastante negativos na imagem e nas práticas da diplomacia americana.

Após os atentados terroristas de 11 de setembro, os EUA implementaram a maior, mais tecnologicamente densa e mais sofisticada rede de informações do globo, para coletar, armazenar, analisar e disseminar informações sobre milhares de pessoas, residentes e não-residentes nos EUA, muitos dos quais nunca foram acusados de ter feito nada ilegal (ARKIN e PRIEST, 2010, p. A12-A15).¹⁸ Mais de 25.000 funcionários públicos com acesso a material confidencial tinham acesso a essa rede. Em julho de 2010, uma série de reportagens publicadas nos EUA mostrava como esse sistema havia crescido e se tornado tão desconhecido, que ninguém, nem no governo, sabia quanto ele custava, quantas pessoas trabalhavam nele ou quantos programas ele desenvolvia. Acredita-se que, somente dedicado ao esforço de contraterrorismo, os EUA possuam 4058 agências executivas somente a nível federal.

Outra crítica, mais difícil de contra-argumentar, diz respeito a não-universalidade do conceito de interagências. Essa crítica se escora no chamado “paradoxo do monte de areia”, sendo, portanto uma construção lógica. Imagine um monte de areia. Remova um mero grão de

¹⁸ A análise do sistema de inteligência dos EUA pode ser encontrada na reportagem de Dana Priest e William M. Arkin.

areia do monte. Agora remova outro, e assim por diante, até que tenha sobrado apenas um único grão. Quando o monte deixou de ser monte de areia, conforme removíamos parcela relativamente sem importância e passou a ser apenas um grão? Se sua resposta foi: quando havia pelo menos dois grãos, então você precisa rever seu conceito de partida de “monte de areia” (CRYAN, 2008, p.84).¹⁹ A questão de quando um problema é complexo o suficiente para justificar a implantação de uma dinâmica interagências possui a mesma estrutura do paradoxo do monte de areia.

Essas dificuldades, objeto de críticas, são inerentes à dinâmica interagências. Não há como removê-las completamente, senão removendo a relação de colaboração entre elas. O que não faz nenhum sentido.

O fluxo de práticas das agências em seus relacionamentos cria valor público ao emprestar racionalidade à gestão de processos, contribuindo para um maior grau de maturidade institucional por forçar os decisores a isolarem e confrontarem problemas complexos, estabelecendo comparações significativas entre esses problemas e o ambiente. Isso demanda um esforço analítico substantivo, com o reconhecimento de que é possível desconstruir a realidade política em segmentos que admitem tratamentos de otimização. E com isso, evitando o continuísmo acrítico das práticas e procedimentos institucionais, principalmente nas áreas de intersecção da defesa com a diplomacia.

A definição de propósitos e sua decomposição em objetivos e metas programáticas obriga a construção de critérios de inclusão e exclusão de prioridades, que devem ser comunicadas às demais agências na competição por recursos escassos. Isso demanda uma reflexão sobre a estrutura e hierarquia de valores institucionais, que será imprescindível no exame das várias alternativas e consequências das estratégias. E com isso incorporando à lógica das decisões políticas mecanismos implícitos do cálculo de custo-benefício, o que leva, finalmente, a uma ponderação dos elementos que produzem eficiência, eficácia e efetividade (ANDERSON, 1979, p. 9-10) ²⁰.

De fato, esse fluxo de práticas é tudo o que importa para os observadores externos, para as instituições financiadoras de projetos de governos, para aqueles que procuram ver na

¹⁹ Esse é o chamado Paradoxo auto-referencial de Sorites.

²⁰ Esse fluxo lógico reflete o modelo de “racionalidade ideal” em gestão pública, elaborado por James Anderson. Esse modelo deve ser combinado com o da racionalidade marginal de Simon para dar conta das demandas de formulação de políticas públicas complexas.

boagovernança a chave para a segurança e desenvolvimento. A cooperação interagências é, simplesmente um meio, e não um fim em si mesmo.

ANÁLISE EXPLORATÓRIA E CONCLUSÃO

A colaboração interagências possui múltiplos significados, modelos, aplicações e problemas. Enquanto contribui para soluções de gestão pública, cria outros. Não existe um modelo organizacional universal ótimo que possa ser prescrito com solução ideal. Por outro lado, a implantação do conceito, ao promover níveis mais elevados de maturidade institucional, fomentando o controle interno, transparência e responsabilidade fiscal, pode ser uma estratégia de ação útil para a progressão em direção à boagovernança.

A literatura, referenciada na prática em muitos países, demonstra que as agências são uma ferramenta útil de gestão pública. No caso do Brasil, especificamente, as agências são uma criação relativamente recente; um problema em formação, com complexidade crescente conforme ganhamos espaço nas relações internacionais na consecução da nacional ambição de potência regional. Entender as possibilidades e limitações da colaboração interagências, estudando lições aprendidas, nos ajudará a antecipar mecanismos e procedimentos que contribuam para a solução pacífica de controvérsias, e com baixos custos, nas crises internacionais. Para isso, temos que gerar pesquisas e análises exploratórias buscando esclarecer, pelo menos, os seguintes aspectos:

- 1) Qual o modelo de colaboração interagências que o Brasil adota para a gestão de crises internacionais e como as métricas são estabelecidas e correlacionadas com os objetivos políticos de governo.

Tome-se a participação do Brasil em Operações de Paz para identificar e qualificar os custos de transação das decisões, desenvolvendo, então, uma análise de sensibilidade das decisões a modificações no modelo, para identificar aonde poderíamos ter ganhos (políticos e econômicos), que não foram auferidos.

Uma pesquisa preliminar efetuada, limitada a fontes secundárias, aponta que o Brasil não tem um modelo consistente, intencionalmente desenhado para os propósitos de colaboração interagências, que não temos procedimentos para métricas e que não

efetuamos a correlação entre ações das agências de governo e objetivos políticos, não havendo, portanto, mecanismos para aferir desempenhos nem imputar responsabilidades.

- 2) Quais mecanismos o Brasil detém para a formulação de políticas públicas na interseção das sete dimensões de segurança (segurança energética, segurança tecnológica, segurança ambiental, segurança geoestratégica, segurança informacional, segurança humana e segurança político-econômica).

Tome-se a Estratégia Nacional de Defesa de 2008, em sua prescrição de reestruturar a indústria de defesa nacional, para identificar como as opções formuladas dialogam e complementam a política tecnológica nacional e a política industrial. Como estão sendo discutidas as interseções e conflitos de prioridades entre as concepções estratégicas empregadas pelas Forças Armadas, as preferências legítimas do empresariado da Indústria Nacional de Defesa e as prioridades de desenvolvimento nacional aportados na política monetária, no que se refere à construção do submarino nacional, das aeronaves de combate e dos sistemas de comunicação satélites para os sistemas de comando e controle do Exército.

Os dados disponíveis apontam que, na ausência de um projeto de força nacional, concebido e desenvolvido dentro de um ambiente de colaboração interagências, cada instituição de governo procura maximizar desempenhos e ganhos (legitimamente). Quem perde é o país.

Conclusão: Estamos mal!

Recebido em outubro/2011;
Aprovado em dezembro/2011

Referências Bibliográficas

ALBERT, D. S. et. al. *Nato Nec C2 Maturity Model*. CCRP. Washington, D.C, 2010.

ALMEIDA, C. W. L. *Auditoria Operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil*. Revista do TCU. Brasília, Ano 41, nº 116. Set/Dez. 2009.

ANDERSON, J. E. *Public Policy Making*. New York: Holt, Ninehart and Wilson, 1979.

APONTE M., et.al. *La Coordinación interagêncial: el arma secreta de la seguridad democrática*. Revista Desafios, CEPI, Colombia. Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.comunidadesegura.org/es/node/41652>>.

ARKIN, W. M. e PRIEST, D. *Monitoring America*. The Washington Post. Washington, D.C., 20 de Dezembro de 2010, pag. A12-A15.

ASHWORTH, A.E. *The sociology of trench warfare 1914-1918*. The British Journal of Sociology XIX (4): 407-423.

BARDACH, E. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Brookings Institution Press. Washington, D.C, 1998.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, artigos 51 e 52 e parágrafos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9649orig.htm>.

CONING, C. et. al. *Norway's Whole-of-Government Approach and its Engagement with Afghanistan*. Norwegian Institute of International Affairs, Department of Security and Conflict Management. 8. 2009.

CRYAN, D., et. al. *Introducing Logic: A Graphic Guide..* Icon Books. Inglaterra, 2008.

DENHARDT, R. B. *Theories of Public Organization*. Brooks. California, 1984.

ENGESTRÖM, Y. *New forms of learning in co-configuration work*. Paper presented to the Department of Information Systems 'ICTs in the contemporary world' seminar, LSE, January 2004.

FERRANTI, D. et.al. *How to Improve Governance: A New Framework for Analysis and Action*. Brookings Institution Press. Pag. 35-52. Washington, D.C, 2009.

FLYNN, M.et. al. *Voices from the Field. In: Fixing Intel: A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan*. Center for New American Security. January, 2010.

GRANOVETTER, M. *Economic Action and Social Structure: The problem of Embeddedness*. American Journal of Sociology, 91(3), 1985.

MCAULEY, J. et.al. *Organizational Theory: Challenges and Perspectives*. Prentice Hall. Nova York, 2007.

MCCALMAN, J. e PATON, R. A. *Change Management: A Guide to Effective Implementation*. Sage. Londres, 2000.

PARKER, M. *Postmodern organization or postmodern organizational theory*. Organization Studies 13(1). Disponível em: <<http://oss.sagepub.com/content/13/1/001.short>>

POLLITT, C. et.al. *Agencies: How Governments do things through semi-autonomous organizations*. Palgrave MacMillan. Nova York, 2004.

POMFRET, J. *Western Nations match China's Game*. The Washington Post. Washington D.C., 12 de Janeiro de 2011, caderno Economy & Business.

RAZA, S. *A Conflict Analysis Methodology for Formulating Security Policy and Strategy*. Security and Defense Studies Review. Washington, D.C., Vol.10, Spring-Summer, 2010.

ROETHLISBERGER, F.J. *Man-in-Organization*. Harvard University Press. Cambridge, 1968

SILVERMAN, D. *The theory of Organizations*. Heinemann. Londres, 1970.

WARMINGTON, P. et.al. *Interagency Collaboration: a review of the literature*. Disponível em: <http://www.bath.ac.uk/research/liw/resources/Microsoft%20Word%20-%20Interagency_collabration_a_review_of_the_literature_initial.pdf>. Reino Unido, 2004.

YAMAMOTO, K. Agencification in Japan: renaming, or revolution? In: POLLITT, C. e TALBOT, C. (eds). *Unbundled Government*. Routledge. Londres, 2004.