

Coordenação e planejamento: categorias centrais nas relações interagências


Coordination and planning: central categories in interagency relationships

Resumo: O artigo reflete, a partir de uma revisão de literatura e análise documental, sobre as categorias coordenação e planejamento enquanto centrais nas relações interagências. Os resultados do estudo indicam ser a cooperação o nível mais básico nesse tipo de relação, dada sua informalidade e estar baseada em relacionamentos pessoais e pouco institucionalizados. Já a coordenação, seria o aprimoramento da cooperação por meio de arranjos elaborados, quando agências considerariam nos planejamentos os objetivos, visões, propósitos e estados finais desejados da outra agência. A segunda categoria foi trabalhada a partir de teóricos e profissionais do ambiente interagências, que ressaltaram a importância das relações se materializarem por meio de um processo de planejamento que produza um plano inteligível e que aumente as possibilidades de sucesso das operações. Concluímos que a relação interagências plena, efetivamente se concretiza quando ocorre através de um planejamento conjunto com participação de todas as agências envolvidas na solução ao problema.

Palavras-chave: coordenação; planejamento; relações interagências; operações interagências; doutrina de planejamento.

Abstract: The article reflects, based on a literature review and document analysis, on the coordination and planning categories as central to interagency relations. The study results indicate that cooperation is the most basic level in this type of relationship, given its informality and being based on personal and little institutionalized relationships. Coordination, on the other hand, would be the improvement of cooperation through elaborate arrangements, when agencies would consider the objectives, visions, purposes and desired end states of the other agency in the planning. The second category was worked from theorists and professionals of the interagency environment, who highlighted the importance of relationships to materialize through a planning process that produces an intelligible plan and that increases the chances of success of operations. We conclude that the full interagency relationship effectively materializes when it occurs through joint planning with the participation of all agencies involved in solving the problem.

Keywords: coordination; planning; interagency relationships; interagency operations; planning doctrine.

Thiago Abreu de Figueiredo 

Escola Superior de Defesa.

Brasília, DF, Brasil.

tafigueiredo@yahoo.com.br

Nádia Xavier Moreira 

Escola Superior de Defesa.

Brasília, DF, Brasil.

nadiaxmoreira@yahoo.com.br

Recebido: 16 fev. 2022

Aprovado: 05 abr. 2022

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



1 Introdução

Em janeiro de 2011, aquilo que parecia indicar ser mais uma tempestade de verão típica, marcou a região serrana do Rio de Janeiro como uma das maiores catástrofes climática e geotécnica da história do Brasil. A combinação de chuvas fortes com condições geológicas específicas foi um dos fatores determinantes para o desastre: enxurradas de lama, pedras, árvores e detritos vieram abaixo, arrastando tudo pelo caminho. Atenta-se que nessa rota havia dezenas de imóveis, desde favelas a casas de alto padrão e hotéis. As chuvas também ocasionaram cheias das nascentes dos rios, no alto das montanhas, o que levou a enchentes dos rios e a inundações das cidades. Dessa forma, ruas foram cobertas por um mar de lama, com a consequente destruição de casas, empilhamentos de carros e muitos óbitos.

Ademais, a queda de pontes em rodovias deixou cidades isoladas, aspecto que agravou a situação de moradores, os quais já não contavam com serviços essenciais básicos como água potável, luz e comunicações de qualquer tipo. A tragédia impôs graves danos à infraestrutura, à economia e à geografia da região afetada. Estima-se que essa ocorrência tenha atingido 20 municípios da região, afetando 90 mil pessoas, das quais 30 mil ficaram desabrigadas ou desalojadas e 916 foram vítimas fatais (BANDEIRA; CAMPOS, BANDEIRA, 2011).

Nesse mesmo período, chuvas subseqüentes e de alta intensidade ocasionaram também uma série de inundações no nordeste da Austrália, principalmente no estado de Queensland. Estima-se que 80% dos 1,8 milhão de quilômetros de terra do estado foi atingido pelas águas e como consequência estradas e linhas de trem foram fechadas, bem como minas inundadas. Mormente Queensland tenha sido o estado mais atingido, a inundação se generalizou para estados vizinhos de New South e Victoria. Calcula-se que pelo menos 22 cidades e mais de 200 mil pessoas foram afetadas e que cerca de 35 pessoas morreram nas enchentes (ARKLAY, 2012).

Com topografias costeiras semelhantes, em que conurbações cada vez mais densas ocupam as ravinas, riachos e planícies de inundação que naturalmente transportariam água entre a montanha e o mar, chuvas fortes, enchentes e deslizamentos de terra foram, portanto, experimentados em ambas as realidades. Todavia, ao se comparar o número de mortes ocasionadas pelas chuvas na região serrana do Rio de Janeiro e na Austrália, Margareta Wahlström, subsecretária-geral da ONU para a Redução de Riscos de Desastres à época, afirmou que a tragédia no Rio foi maior, sobretudo, pela falta de planejamento dos órgãos envolvidos na prevenção e resposta aos desastres no país (ROTHIER, 2011). A esse aspecto, Busch e Amorim (2011), acrescentaram a ausência de coordenação entre os órgãos públicos envolvidos na resposta ao desastre fluminense em 2011.

E é sobre esses dois conceitos, coordenação e planejamento, que se volta esse estudo, a partir de uma revisão de literatura e análise documental, sobre a centralidade de ambas as categorias, especificamente, nas relações interagências.

O primeiro conceito encontra-se fundamentado, notadamente, nos estudos de Kaiser (2011), Nolte, Martin e Boenigk (2012), Nolte, Martin e Boenigk (2012), Raza (2012), Saab *et al.* (2008), Wankmüller e Reiner (2020), os quais tratam as relações interagências sob três enfoques complementares: a coordenação e sua interrelação com a colaboração e a cooperação interagências.

Já o segundo, planejamento interagências, encontra-se ancorado nos trabalhos de Carafano (2011), Field (2021), Moynihan (2005), Quarantelli (2005) e Warmington *et al.* (2004).

A escolha por tal objeto de investigação encontra-se diretamente relacionada a importância adquirida pela temática das relações interagências na atualidade, notadamente quando da deflagração de suas operações derivadas, e a percepção de que a complexidade dos problemas a serem enfrentados nessas situações demanda um sofisticado nível de coordenação e necessário planejamento prévio às ações. Logo, fica patente a necessidade de se aprofundar a reflexão sobre tais conceitos.

É importante destacar que as chamadas relações interagências constituem uma temática abrangente e por vezes não pacificada, tanto no meio acadêmico quanto junto aos profissionais que atuam em operações com estas características. Expressões como colaboração, cooperação, coordenação, integração e *networking* se misturam e se confundem quando se pensa nesse tipo de relação.

Vale acrescentar que já existe uma significativa produção teórica no meio acadêmico sobre as relações interagências. Nessa perspectiva, a seção a seguir busca uma aproximação com essas teorias, com vistas a situar os principais aspectos em torno do debate.

2 Situando o debate em torno das Relações Interagências

As relações interagências não se apresentam como algo novo, já que há tempos, ainda que através de interações singelas, desarticuladas e por vezes carentes de propósito, as organizações estabelecem relações para compartilhar conhecimento, atingir objetivos em conjunto, obter recursos materiais e, por vezes, competir entre si. Nessa percepção, Kaiser (2011), em seu relatório ao Congresso dos Estados Unidos da América (EUA), afirmou que

A colaboração interagências entre agências federais com jurisdições sobrepostas e responsabilidades compartilhadas **não é um fenômeno novo**. As tentativas de promover a cooperação entre agências, reduzir seu número em áreas políticas específicas ou esclarecer a divisão de trabalho entre elas datam dos primeiros dias da república (KAISER, 2011, n.p., grifo nosso).

Mesmo não sendo um fenômeno novo, a temática interagências talvez nunca tenha antes possuído tamanha relevância quanto agora, em face da emergência dos problemas complexos¹, a serem enfrentados no alvorecer da terceira década do século XXI, a saber²: crimes transnacionais de toda ordem, desastres ambientais cada vez mais frequentes, epidemias sanitárias como a COVID-19, crises migratórias, dentre outros, e aos quais nenhum ente público tem

1 Também chamados na literatura de “wicked problems” ou problemas maldosos (em tradução livre). Termo criado Horst Rittel e Melvin Webber, no artigo intitulado “Dilemmas in a General Theory of Planning” (1973). Seriam problemas com as seguintes características, dentre outras: a) não possuem formulação definitiva; b) cada problema ser sempre único; c) a compreensão do contexto que os envolve ser fundamental; d) poderem ser considerados um sintoma de outro problema; e) a forma como o problema for explicado e formulado determinará a natureza da solução.

2 Desafios descritos na Global Humanitarian Overview 2021, publicado pelo United Nations-Coordinated Support to People Affected by Disaster and Conflict (UNOCHA).

condições de prover respostas “contando unicamente com os esforços de determinada instituição” (GARCIA, 2014, p. 72).

Apesar da importância do assunto, salienta-se que o emprego específico do termo interações ainda é relativamente recente, principalmente no Brasil. A popularização da expressão no mundo se incrementou, principalmente a partir da década de 1980, quando passou a ser utilizada no Reino Unido e nos EUA (SOUZA; GARCIA, 2014), onde surgiram as primeiras práticas de relacionamento cooperativo interações de forma a integrar as ações dos departamentos de Estado e Defesa estadunidenses (LEITE; FIGUEIRA, 2019).

No caso brasileiro, não existe um marco temporal que consagre a utilização do termo, ainda que, segundo Souza e Garcia (2014), o relacionamento entre agências na gestão pública brasileira sempre tenha ocorrido em maior ou menor grau. Podemos perceber que a palavra agência apareceu formalmente pela primeira vez, com o sentido de um órgão governamental dotado de competências, funções e planejamento, na lei nº 9.649 de 27 de maio de 1998 (RAZA, 2012).

Já o termo derivado interações parece ser mais comum no meio militar (ARAUJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017), o que talvez seja explicado pela difusão dos manuais³ publicados pelas Forças Armadas brasileiras com a temática das operações interações⁴, nos anos 2010, seguindo uma tendência apresentada nos manuais estadunidenses, editados a partir da segunda metade dos anos 1990⁵.

Presentemente, entende-se o referido termo, tal qual explicitado na edição de 2017 do manual “Operação Interações”, publicado pelo Ministério da Defesa do Brasil:

O termo interações deriva, então, da parceria e sinergia de esforços envolvendo órgãos governamentais e não governamentais, podendo ser nacionais e/ ou internacionais, estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional, harmonizando culturas e esforços diversos, **em resposta a problemas complexos**, adotando ações coerentes e consistentes (BRASIL, 2017, n.p, grifo nosso).

Ressalta-se que, neste trabalho, as relações interações são compreendidas como o arranjo colaborativo que baliza o relacionamento entre órgãos estatais e não estatais, nacionais ou internacionais, em todos os níveis (político, estratégico, operacional e tático), os quais conjuntamente atuam para solucionar algum problema comum e geralmente complexo, o qual não poderia ser solucionado por uma agência individualmente. A solução ao problema deve ser obtida pela deflagração de uma ou mais operações interações.

3 MD33-M12: Operações interações (BRASIL,2012); e EB20-MC-10.201: Operações em ambiente interações (BRASIL, 2013).

4 Segundo o Glossário das Forças Armadas, as operações interações são definidas como: interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos. O mesmo que Operações em Ambiente Interações (BRASIL, 2015, p. 196,288).

5 Citamos alguns manuais estadunidense sobre a temática interações publicados a partir da década de 1990: Joint Publication 3-08. Interagency Coordination during Joint Operations (1996), depois renomeado como Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination during Joint Operations (2006); e Joint Publication 3-33. Joint Forces Capabilities (1999).

Estes arranjos variam desde a informalidade até a completa institucionalização, impactando substancialmente o produto obtido dessas interações, ou seja, a solução. Nessa perspectiva, o estudo dessas relações é relevante para, em última análise, aumentar a probabilidade de resolução dos problemas, por meio da consecução dos objetivos que nortearam a relação propriamente dita, provendo dessa forma a correlação entre teoria e prática. Argumentamos que coordenação e planejamento constituem aspectos fundamentais ao longo de todo esse processo. Aspectos a serem desenvolvidos nas seções que se seguem.

2.1 Colaboração, Cooperação e Coordenação Interagências: um diálogo entre conceitos fundamentais

Segundo Nolte, Martin e Boenigk (2012), várias definições sobre os termos em torno das relações interagências foram publicadas nos últimos anos e a discussão acerca da sua intercambialidade e conectividade ainda não está pacificada tanto no meio acadêmico, quanto junto aos profissionais que atuam no ambiente interagências. Conclusão similar foi obtida por Wankmüller e Reiner (2020) ao analisarem 202 artigos sobre o assunto em seu paper⁶ sobre cadeias de suprimentos logísticos para socorro a desastres. Outros autores, como Kaiser (2011), preferem, simplifadamente, tratar todas as atividades interagências utilizando o termo colaboração, aí englobando cooperação e coordenação, além de outros termos como integração e *networking*.

Embora haja uma confusão semântica entre os vocábulos colaboração, cooperação e coordenação, fica evidente no trabalho de Raza (2012) a importância em tentar distingui-los, a fim de que se compreenda melhor qual o tipo de relação interagências está em curso quando duas ou mais agências se relacionam, e assim, evitar dissabores durante a execução das operações. Tal percepção é coadunada por Saab *et al.* ao afirmar que

Outra razão para dificuldades de desempenho pode ser um mal-entendido comum sobre os aspectos centrais de coordenação, cooperação e colaboração, porque ao falar sobre esses termos, é importante diferenciá-los [...] (SAAB *et al.*, n.p, grifo nosso).

Contribuindo nessa discussão, Bardach (1998), autor frequentemente citado em artigos interagências por sua obra acerca da teoria e prática gerencial, postula que a colaboração pode ser definida como uma atividade de duas ou mais agências com o intento de incrementar valores públicos por meio do trabalho conjunto, ao invés de realizarem atividades isoladas, ocorrendo nessa interação um ganho perceptível para todas as agências, ao atuarem em arranjos colaborativos.

⁶ Coordination, cooperation and collaboration in relief supply chain management.

Nas esteiras dessa contribuição, Raza entende que esse ganho perceptível é materializado por

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 (RAZA, 2012, p. 17).

O referido autor também considera a colaboração como uma síntese dos arranjos cooperativos e coordenados, sugerindo que não existe coordenação sem que haja uma cooperação inicial⁷.

Adensando o debate, Moreira (2018, p. 393), considera a colaboração o “conceito estruturante de toda a relação interagências”. À luz da colocação da autora, pode-se sugerir que a colaboração estaria na estrutura de todos os relacionamentos entre as agências. Ela perpassaria e estaria presente nos demais arranjos (cooperação e coordenação). Sem a colaboração, não haveria cooperação nem tampouco coordenação interagências. A colaboração seria a base sobre a qual os demais arranjos poderiam acontecer.

A partir das aproximações ao conceito de colaboração, pode-se adentrar a discussão sobre o significado do termo cooperação. E nessa perspectiva, tomamos de empréstimo a definição de Rovere (1999) em seu livro que trata da organização das instituições de saúde em redes hospitalares. O autor a define da seguinte maneira:

a cooperação [...] tem a ver com uma co-problematização para cooperar. Às vezes não desarmamos a palavra cooperação com sua lógica, mas cooperar é 'operar com', é operar junto. Para operar em conjunto é preciso ter um problema comum, co-problematizar (ROVERE, 1999, p. 64).

Essa ideia de um problema comum também perpassa a definição de Franz (2001, p. 242), que entende a cooperação “como uma ação consciente e combinada entre indivíduos ou grupos associativos com vista a um determinado fim”. Aparece subjacente às duas definições a questão da necessidade de cooperar, seja para resolver um problema, seja para atingir algum objetivo, ambos comuns às agências.

No entanto, essa cooperação gerada pela necessidade comum ainda não possui uma sistematização bem definida, pois é caracterizada por “um menor formalismo nos relacionamentos institucionais” (RAZA, 2012, p. 16). No arranjo cooperativo, a colaboração está presente como um elo entre as agências, mas ela ocorre de maneira desestruturada, baseada em relacionamentos pessoais, e de acordo com Kaiser (2011), voluntarismo e participação discricionária de seus membros. Portanto, em termos gradativos, a cooperação pode ser considerada como o primeiro nível das relações interagências, mas não esqueçamos, que ela se realiza sobre uma base colaborativa, que suporta a relação interagências.

⁷ Tal consideração é replicada nos fundamentos das operações interagências descritas no manual sobre o tema, editado pelo Ministério da Defesa brasileiro (BRASIL, 2017, p. 17-72). Na publicação doutrinária a colaboração aparece como um dos princípios norteadores das operações interagências.

Outro fator relevante relativo à cooperação é que ela ocorre quase sempre sem o devido planejamento conjunto, já que as instituições, normalmente, permanecem planejando e executando suas operações de maneira singular, mormente por não haverem constituído relações formalizadas, o que pode ser insuficiente para a solução dos problemas complexos. Aliás, tal arranjo, inclusive, pode impactar negativamente os resultados da operação interagências, levando a não obtenção do estado final desejado⁸.

Em sua obra, Raza (2012) detalha alguns exemplos⁹ do que ele chamou de falhas de cooperação durante as operações. Porém, parece que mais do que erros no modelo colaborativo-cooperativo, faltam nas citadas operações interagências a devida coordenação, e os resultados deficientes levam a indicar isso. A relação colaborativa-cooperativa tende a não ser a mais adequada para sanar os problemas descritos pelo autor.

A coordenação interagências permite que, por outro lado, por meio de arranjos mais elaborados, as agências considerem em seus planejamentos os objetivos, visões, propósitos e estados finais desejados da outra agência participe da relação. Segundo Saab *et al.* (2013), a coordenação, por ser mais formal, é o passo seguinte à cooperação. Dessa forma, a coordenação poderia ser definida como um aperfeiçoamento da cooperação, graças à institucionalização da relação interagências.

Contudo, tal definição não é de todo completa. Apesar de se tratar de um aprimoramento, a coordenação pode ser ainda considerada hierarquicamente superior à cooperação em termos relacionais. Isso ocorre porque o arranjo colaborativo-coordenado é um avanço importante em busca da solução dos problemas complexos.

Segundo o manual de campanha de operações interagências do Exército Brasileiro (BRASIL, 2017), a coordenação seria, inclusive, necessária ao cumprimento da missão, afirmação referendada por Santos Filho (2013, p. 32, grifo nosso) ao adjetivá-la como essencial:

Recentes experiências adquiridas no ambiente interagências demonstram que a atuação coordenada dos diversos vetores, sejam eles civis ou militares, é **essencial** para assegurar que os objetivos da missão sejam plenamente atingidos.

Sendo menos assertivo, dir-se-ia que sem coordenação ficariam reduzidas a possibilidade de sucesso de uma operação interagências em ambientes complexos. Os exemplos elencados por Raza (2012) levam a corroborar tal conclusão.

Ainda é necessário postular que o arranjo colaborativo-coordenado ou simplesmente a coordenação, por ser uma relação mais institucionalizada e estruturada, tende a ser preestabelecida e imposta pelo níveis superiores de decisão¹⁰, ao se constituir um grupo de trabalho interagências, para enfrentamento a um problema complexo, atribuindo a uma das agências a liderança/coordenação e a autoridade decisória formal e temporal sobre as demais, em um

8 O estado final desejado é definido como “uma descrição sucinta das condições que, uma vez alcançadas, permitirão [...] assumir que a [...] missão foi efetivamente cumprida [...]” (BRASIL, 2020, p. 43/393, 44/393).

9 Descritos em Raza (2012, p. 9-12).

10 “Escalões em que é organizada a gestão da guerra, aos quais são atribuídas as responsabilidades e as atividades inerentes ao esforço de guerra. Em termos de organização, preparação e condução da guerra, as responsabilidades são escalonadas nos níveis de decisão político, estratégico, operacional e tático” (BRASIL, 2015, p. 181/288). As forças armadas também chamam de níveis de condução da guerra. Tal definição é válida para organização dos grupos de trabalho/planejamento interagências.

modelo hierarquizado de atribuição de competências, a exemplo do que sucede nas operações Sentinela, Ágata e Fronteira Blindada, coordenadas respectivamente pela Polícia Federal, Forças Armadas e Receita Federal (ARAUJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017).

No entanto, a coordenação pode também emergir por consenso durante a fase de planejamento que precede a ação e após a definição correta do problema a ser enfrentado, o que permite que todas as agências sejam partícipes da proposta de solução descrita no plano e atuem a partir de um mínimo de consenso.

A próxima seção voltar-se-á a abordar a diferença entre estes dois possíveis modelos colaborativos-coordenados, durante a descrição da segunda categoria discutida neste trabalho: o planejamento interagências.

2.2 O Planejamento Interagências enquanto aspecto fundamental ao êxito das operações

Tomamos nesse estudo o conceito de planejamento adotado pelo Glossário das Forças Armadas brasileiras (BRASIL, 2015). No citado manual, o termo é definido como

Ato ou efeito de idealizar e fixar, com maior ou menor grau de detalhes, a ação, operação ou atividade a ser realizada, por meio da determinação e ordenação de um conjunto de ações que permitem atingir certo objetivo. Compreende a identificação: do que; de quando; de como deve ser feito; e de quem deve fazê-lo. 2. Atividade permanente e continuada que se desenvolve de modo orientado e racional, **sistematizando um processo de tomada de decisões na solução de um problema**, que envolve também a implantação e o controle (BRASIL, 2015, p. 206/288, grifo nosso).

Optamos por essa abordagem por entendermos que tal definição pode ser utilizada por analogia para as operações interagências, cuja diferença básica em relação às operações propriamente militares é a participação das agências no processo de tomada de decisões que visam a solução dos problemas. Poder-se-ia inferir que a participação das agências no processo estaria intimamente relacionada ao debatido tópico 2.1, que dialoga com os conceitos de colaboração, cooperação e coordenação interagências, ou seja, quanto mais elaborado for o arranjo entre as agências e quanto mais ele tender à coordenação, maior será a participação das mesmas durante o planejamento.

A despeito da definição do Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015) e para além dela, diversos autores tecem considerações acerca da confecção dos planos, condição *sine qua non* para concretizar a relação interagências. Nas esteiras desse debate, Warmington *et al.* (2004) aclaram que a ação interagências se materializa quando no mínimo duas instituições trabalham juntas, sob a orientação de um plano formal, no qual seja possível a atuação tanto em nível de decisão operacional como em nível estratégico.

Nessa mesma linha de raciocínio, Moynihan (2005) afirma que o trabalho interagências acontece quando mais de uma agência atua conjuntamente, num esforço colaborativo e sob direção de um plano formalizado, que possibilite seu emprego para além do nível de decisão estratégico, ou seja, também no nível tático da ação.

Não há dúvidas de que possuir um plano é importante para o sucesso da operação e que sua ausência é prejudicial ao desenvolvimento do trabalho interagências. Moreira (2018), deixa isso claro em seu artigo, que tem como objeto de estudo a Operação Serrana 2011¹¹. Ao realizar entrevistas com oficiais da Marinha do Brasil, que atuaram no atendimento às vítimas das enchentes em Nova Friburgo, Rio de Janeiro, a autora chega à seguinte conclusão:

A análise do depoimento permite identificar relacionamentos informais estabelecidos entre [...] [as] agências envolvidas nas respostas ao desastre. Pois, ainda que [...] [tenham] interagido e executado um trabalho conjunto, [...] essas relações ocorreram de modo espontâneo, não institucionalizado e sem a orientação de um planejamento comum. Logo, [...] pode-se dizer que o relacionamento interagências [...] ficou no âmbito da cooperação. [...] O [...] depoimento anuncia a necessidade do planejamento de medidas para enfrentamento dos desastres (MOREIRA, 2018, p. 385).

Mas não basta apenas produzir um plano para garantir o sucesso das operações interagências. O foco, segundo alguns autores, não deve estar limitado à produção de um plano somente, mas sim, direcionado ao processo de planejamento como um todo.

Para Quarantelli (2005), o que importa é o processo coletivo de planejamento e não o plano propriamente dito. Segundo o autor não se trata, pois, de gestores produzirem planos escritos, veiculá-los como uma panaceia, formalizando intenções públicas, mas promoverem efetivamente interações e relacionamentos que permitam trocas de conhecimento, treinamentos conjuntos e capacidade ampliada de avaliação, de apoio mútuo, bem como se comprometendo com a atualização/socialização constante das informações.

Contribuindo ainda com o debate sobre o processo de planejamento, Carafano (2011) pontua em seu artigo, que para além do plano, deve existir uma metodologia interagências para enfrentamento aos problemas complexos da contemporaneidade, que seja construída antes do enfrentamento aos mesmos. O autor, em sua crítica ao governo estadunidense, indica que um dos óbices à uma melhor coordenação seria a falta de uma linguagem comum para entendimento das agências envolvidas no problema, situação até hoje não resolvida e que poderia ser sanada com a criação de um processo de planejamento conjunto e interagências padrão, a ser utilizado por todas as agências federais daquele país.

Ainda sobre o assunto, Field (2021), traz um aporte em seu relato de experiências prévias sobre a atuação das Forças Armadas Australianas em operações interagências para enfrentamento a desastres. O autor se foca em como tornar o processo de planejamento mais inteligível para as agências civis e, assim, mais efetivo em sua execução.

11 A Operação Serrana foi desencadeada pela Diretriz Ministerial nº001 de 14 de janeiro de 2011, assinada pelo Ministro da Defesa. Ela visava a cooperação das Forças Armadas às ações de Defesa Civil na Região Serrana do Rio de Janeiro para enfrentamento às consequências das fortes chuvas daquele ano. Ver (BRASIL, 2011).

A aplicação eficaz de um processo de planejamento é uma habilidade central para a liderança em operações de socorro a desastres a fim de lidar com a incerteza e a complexidade desses ambientes [...]. O tempo é perdido e os planos são atrasados quando as pessoas ficam paralisadas pela incapacidade de escrever, entender ou desenvolver produtos necessários para a governança operacional (FIELD, 2021, p. 17).

Após as considerações acima, pode-se dizer que a relação interagências plena, ou seja, com a devida coordenação, efetivamente se concretiza quando ocorre por meio de um planejamento conjunto com participação no processo decisório de todas as agências envolvidas na solução ao problema. Essa relação pode inclusive determinar qual agência será apoiada pelas demais e quais agências serão consideradas como apoiadoras (FIELD, 2021). Em outras palavras, pode definir qual agência será indicada como coordenadora das demais, em detrimento ao modelo hierarquizado de atribuição de competências pré-determinado pelos níveis superiores de decisão.

Em síntese, a categoria planejamento pode ser compreendida como o momento no qual as relações interagências se consolidam por meio da participação das agências no processo decisório. Esse grau de envolvimento é aspecto fundamental ao êxito das operações.

3 Considerações Finais

Esse trabalho teve como objetivo refletir, a partir de uma revisão de literatura e análise documental, sobre as categorias coordenação e o planejamento enquanto centrais nas relações interagências.

A primeira categoria é parte integrante dos estudos de autores que tratam as relações interagências sob três enfoques complementares: a coordenação e sua interrelação com a colaboração e a cooperação interagências.

Nessa categoria foram descritos os níveis de relacionamento interagências e a base sobre o qual elas se sustentariam. Ficou expresso que a colaboração seria a relação estruturante, sobre a qual as demais relações interagências se apoiariam. Sem a colaboração, não haveria cooperação nem tampouco coordenação interagências.

Também foi apresentada a gradação em relação ao nível de relacionamento interagências. A cooperação foi caracterizada como o nível mais básico, por ser mais informal e baseada em relacionamentos pessoais e pouco institucionalizados. Já a coordenação seria o aprimoramento da cooperação por meio de arranjos mais elaborados, quando as agências considerariam em seus planejamentos os objetivos, visões, propósitos e estados finais desejados da outra agência partícipe da relação. Além disso, a coordenação seria hierarquicamente superior à cooperação, por ser uma relação interagências mais propícia à solução dos problemas complexos.

Já a segunda categoria, planejamento interagências, foi trabalhada por teóricos e profissionais do ambiente interagências, que ressaltam a importância de que as relações entre as agências se materializem por meio de um processo de tomada de decisões que produza um plano, o qual formalize estas relações, seja mais inteligível às agências e que promova maiores possibilidades de sucesso das operações.

Seguindo esse raciocínio, pode-se apontar que a relação interagências plena, ou seja, com a devida coordenação, efetivamente se concretiza quando ocorre por meio de um planejamento conjunto com participação de todas as agências envolvidas na solução ao problema.

É importante frisar também que o planejamento é o momento no qual as relações interagências se consolidam por meio da participação das agências no processo decisório. Esse grau de envolvimento é fundamental para o êxito das operações.

Finalmente, entendemos que as questões levantadas e os resultados obtidos por esse trabalho se constituem em uma contribuição para o desenvolvimento dos estudos posteriores que possam conduzir ao desenvolvimento de uma doutrina de planejamento interagências, que seja compreensível às agências e a qual facilite a solução dos problemas complexos, motivos pelos quais a relação interagências se realiza.

Tudo leva a crer que desastres como os que aconteceram na região serrana do Rio de Janeiro e no estado de Queensland, Austrália, naquele ano de 2011, continuarão a ocorrer, produzindo rupturas na vida social, em áreas geográficas determinadas e com agravantes dos seus impactos em grupos sociais específicos. Donde se pode inferir que estudos relacionados à temática interagências, sobretudo às falhas de coordenação e planejamento na gestão de crises causadas por esses eventos, serão cada vez mais relevantes, por fornecerem contributos ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das operações de enfrentamento a desastres, apontando caminhos para pesquisas futuras.

Referências

ARAUJO NETO, J. C.; BARP, W. J.; CARDOSO, L. F. C. Modelo Brasileiro do Ambiente interagências para operações na fronteira. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 241-262, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/74656>. Acesso em: 26 jan. 2022.

ARKLAY, T. M. Queensland's state disaster management group: an all agency response to an unprecedented natural disaster. **The Australian Journal of Emergency Management**, [s. l.], v. 27, n. 3, p. 9-19, July 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/288715354_Queensland's_state_disaster_management_group_An_all_agency_response_to_an_unprecedented_natural_disaster. Acesso em: 26 jan. 2022.

BANDEIRA, R. A. M.; CAMPOS, V. B. G.; BANDEIRA, A. de P. F. Uma visão da logística de atendimento à população atingida por desastre natural. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 25., 2011, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes, 2011. p. 599-610. Disponível em: <http://www.ime.eb.br/~webde2/prof/vania/pubs/2011/logistica-ANPET.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

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

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz ministerial no 001 de 14 de janeiro de 2011**. Cooperação das Forças Armadas às ações de Defesa Civil na Região Serrana do Rio de Janeiro. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2011/mes01/diretriz001a_2011.pdf. Acesso em: 6 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de operações conjuntas**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. v. 2. MD30-M-01. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30-m-01-vol-2-2a-edicao-2020-dou-178-de-15-set.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Glossário das Forças Armadas**. 5. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015. MD35-G-01. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Operações em ambiente interagências**. Brasília, DF: Comando de Operações Terrestres, 2013. EB20-MC-10.201. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/74>. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operações interagências**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. MD33-M-12. Disponível em: <https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/brasil---ordenanza-normativa-n%C2%BA-229.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operações interagências**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017. MD33-M-12. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_eda_2017.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

BUSCH, A.; AMORIM, S. N. D. **A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: procurando respostas**. Brasília, DF: ENAP, 2011. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/328>. Acesso em: 26 jan. 2022.

CARAFANO, J. J. Five missteps in interagency reform: and what to do about them. **PRISM**, [s. l.], v. 2, n. 3, p. 115-124, 2011. Disponível em: https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_2-3/Prism_115-124_Carafano.pdf. Acesso em: 26 jan. 2022.

FIELD, C. Enabling more capable whole-of-government cooperation – a military perspective. In: AUSTRALIAN CIVIL-MILITARY CENTER. **Reflections of interagency leadership**. Canberra: Australian Civil-Military Center, Apr. 2021. p. 13-20. Disponível em: <https://www.acmc.gov.au/sites/default/files/2021-03/Taskforce%20Reflections%20of%20Interagency%20Leadership%20e-Publication.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

FRANZ, W. Educação e cooperação: práticas que se relacionam. **Sociologias**, Bento Gonçalves, v. 6, dez. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/HfHsN49JQ3yPzd75kFMq6Hg/?lang=pt>. Acesso em: 7 jan. 2022.

GARCIA, S. Q. **A conformação da política brasileira de defesa para as fronteiras: interação entre governo e agências**. 2014. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/18389/1/1GARCIA__Stephanie_Q._A_Conforma%c3%a7%c3%a3o_da_Politica_Brasileira_da_Defesa_para_as_Fronteiras_intera%c3%a7a2.pdf. Acesso em: 26 jan. 2022.

KAISER, F. M. **Interagency collaborative arrangements and activities: types, rationales, considerations**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2011. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R41803.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2022.

LEITE, A. P. M. R.; FIGUEIRA, A. R. Políticas públicas na fronteira norte: a cooperação interagências como instrumento de governança. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 3., 2019, Natal. **Anais eletrônicos**. ANEPCP, 2019. ST.5 Gestão social e políticas públicas. Disponível em: https://zone.inatto.com/acp.root/acp_data/anais2020/trabalhos/st5/06_politicas_publicas_na_frenteira_norte_a_coope.pdf. Acesso em: 17 dez. 2021.

MOYNIHAN, D. P. Crisis management policy and hierarchical networks. **SSRN Electronic Journal**, [s. l.], Sep. 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/28627490_Crisis_Management_Policy_and_Hierarchical_Networks. Acesso em: 14 dez. 2021.

MOREIRA, N. X. Uma análise do relacionamento da Equipe de Assistência Social da Marinha do Brasil e agências envolvidas na resposta a desastre no Brasil – o caso de Nova Friburgo. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano 21, n. 40, p. 385-406, jan./abr. 2018. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_40_SL_3_Moreira.pdf. Acesso em: 14 dez. 2021.

NOLTE, I. M; MARTIN, E. C; BOENIGK, S. Cross-sectoral coordination of disaster relief. **Public Management Review**, [Lewisburg], p. 707-730, Abr. 2012. Disponível em: https://digitalcommons.bucknell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1406&context=fac_journ. Acesso em: 13 jan. 2022.

OCHA. **Global humanitarian overview 2021**. Geneva: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2021. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO-2021-Abridged-EN.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2022.

QUARANTELLI, L. E. **What is a diocaster?: a dozen perspectives on the question**. London: Routledge, 2005.

RAZA, S. Cooperação interagências: porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? **Brazilian Journal of International Relations**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 7-37, 2012. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/1824>. Acesso em: 26 jan. 2022.

ROTHIER, B. Falta de planejamento fez chuva no Brasil matar mais que na Austrália, diz especialista da ONU. **BBC Brasil**, [São Paulo], 13 jan. 2011. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/01/110113_comparacaocomaustria_br. Acesso em: 25 jan. 2022.

ROVERE, M. **Redes en salud; un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad**. Reimp. Rosario: Ed. Secretaría de Salud Pública/AMR, Instituto Lazarte, 1999.

SAAB, D. J. et al. Building global bridges: coordination bodies for improved information sharing among humanitarian relief agencies. In: INTERNATIONAL ISCRAM CONFERENCE, 5., 2008, Washington. **Proceedings** [...]. Washington, DC: ISCRAM, 2008. p. 471-483. Disponível em: <https://pennstate.pure.elsevier.com/en/publications/building-global-bridges-coordination-bodies-for-improved-informat>. Acesso em: 26 jan. 2022.

SAAB, D. J. et al. Inter-organizational coordination in the wild: trust building and collaboration among field-level ICT workers in humanitarian relief organizations. **Voluntas**, [s. l.], n. 24, n. 1, p. 194-213, Mar. 2013. Disponível em: <https://cmaitland.ist.psu.edu/wp-content/uploads/sites/9/2012/10/Saabetal2012Voluntas.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

SANTOS FILHO, J. de O. As operações militares no ambiente interagências. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, Brasília, DF, ano 1, n. 2, p. 30-37, abr./jun. 2013. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/630/689>. Acesso em: 4 jan. 2021.

SOUZA, D. R. O. de; GARCIA, S. Q. G. A abordagem interagência dos Sistemas Proteger e de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON). **Hegemonia: Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro**, Brasília, DF, n. 14, p. 88-106, 2014. Disponível em: [http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/hegemonia14/Deywisson%20Souza%20e%20Stephanie%20Garcia%20\(4\).pdf](http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/hegemonia14/Deywisson%20Souza%20e%20Stephanie%20Garcia%20(4).pdf). Acesso em: 26 jan. 2022.

UNITED STATES. Joint Chiefs of Staff. **Interagency coordination during joint operations**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, Oct. 1996. v. 1. Joint publication 3-08. Disponível em: <https://www.hsdl.org/?view&did=3753>. Acesso em: 20 dez. 2021.

UNITED STATES. Joint Chiefs of Staff. **Interagency, intergovernmental organization, and nongovernmental organization coordination during joint operations**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2006. v. 1. Joint Publication 3-08. Disponível em: <https://www.health.mil/Reference-Center/Policies/2006/03/17/Joint-Publication-3-08-on-interagency-Coordination-Vol-1>. Acesso em: 20 dez. 21.

UNITED STATES. Joint Chiefs of Staff. **Joint forces capabilities**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, Oct. 1999. Joint publication 3-33. Disponível em: https://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp3_33.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

WANKMÜLLER, C.; REINER, G. Coordination, cooperation and collaboration in relief supply chain management. **Journal of Business Economics**, [s. l.], v. 90, p. 239-276, 2020. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11573-019-00945-2>. Acesso em: 26 jan. 2022.

WARMINGTON, P. et al. **TRLPIII: learning in and for interagency working: interagency collaboration: a review of the literature**. Bath, UK: University of Bath, July 2004. Disponível em: http://www.bath.ac.uk/research/liw/resources/Microsoft%20Word%20-%20Interagency_collaboration_a_review_of_the_literature_initial.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

