

# Planejamento interagências: uma proposta de processo para o gerenciamento de problemas sociais complexos

*Interagency planning: a proposed process for managing complex social problems*

**Resumo:** Este artigo apresenta uma proposta de Processo de Planejamento Interagências (PPI), considerando os principais fatores que influenciam os trabalhos colaborativos interagências. Embora haja uma farta literatura sobre potenciais barreiras ou facilitadores da colaboração, ainda existe uma lacuna de pesquisa sobre “como” os colaboradores aparelham a unidade de esforços em operações interagências. Assim, com o objetivo de desenvolver um modelo processual, este estudo foi dividido em três estágios, com base na metodologia da pesquisa-ação. Inicialmente foi realizada uma revisão de literatura para identificar os principais fatores associados às relações interagências. Em seguida, os conhecimentos obtidos na revisão foram aplicados em um curso de planejamento, tendo como base o Processo de Planejamento Conjunto (PPC), do Ministério da Defesa, bem como ferramentas de mapeamento sistêmico de perspectivas e processo adaptativo dinâmico. Por fim, as adaptações necessárias, fruto dos resultados obtidos no curso, foram implementadas ao modelo proposto. Como atualmente não há uma estrutura de planejamento consolidada para o trabalho interagências, este modelo servirá como instrumento para nortear uma colaboração bem-sucedida.

**Palavras-chave:** Colaboração, Interagências, Mapeamento Sistêmico de Perspectivas, Processo Adaptativo Dinâmico, Processo de Planejamento Interagências.

**Abstract:** This article presents a proposal for an Interagency Planning Process (PPI), considering the main factors determining interagency collaborative work. While there is a vast literature on potential barriers or facilitators to collaboration, there remains a research gap on “how” collaborators operationalize unity of effort in interagency operations. Therefore, with the objective of developing a procedural model, this study was divided into three stages, according to Action Research methodology. First, a literary review was carried out to identify the main factors connected to interagency relations. Next, the knowledge obtained by the review was applied in a Planning Course, based on the Joint Planning Process (JPP) – from the Ministry of Defense – as well as Systemic Perspective Mapping and Dynamic Adaptive Process tools. Finally, the necessary adaptations, derived from the course results, were incorporated into the proposed Interagency Planning Process model. Since there is currently no consolidated planning framework for interagency work, this model will serve as a tool to guide successful collaboration.

**Keywords:** Collaboration, Interagency, Systemic Perspective Mapping, Dynamic Adaptive Process, Interagency Planning Process.

**Rafael Pires Ferreira** 

Escola de Guerra Naval.  
Superintendência de Pesquisa e  
Pós-Graduação  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
cmterafaelpires@gmail.com

**Recebido: 30 set. 2024**

**Aprovado: 12 jun. 2025**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

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

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



Creative Commons  
Attribution Licence

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, a maioria dos desafios de gestão pública passou a exigir altos níveis de colaboração e interações sociotécnicas, envolvendo diversos atores estatais e não estatais. Problemas relacionados a organizações criminosas, crimes transfronteiriços, ameaças cibernéticas, degradação ambiental, entre outros, são difíceis, se não impossíveis, de serem gerenciados de maneira efetiva por uma única agência. Nas políticas públicas, tais problemas são intitulados como “perversos”<sup>1</sup>, pois não existe uma resposta simples, definitiva e de curto prazo para essas questões quase intratáveis (Sydelko; Midgley; Espinosa, 2021, p. 250). Ademais, envolvem agências com diferentes perspectivas, cada qual com sua maneira particular de agir. Assim, o sucesso em lidar com esses problemas multidimensionais e interconectados depende, em última análise, das agências encontrarem maneiras de superar a cultura padrão da “autonomia de atuação”, e de adotar a cultura da “unidade de esforços”<sup>2</sup>, e a única maneira de conseguir soluções efetivas e consistentes é combinar recursos e capacidades de diferentes partes (Mäkipää, 2006, p. 71). Isso exige que os planejadores e tomadores de decisão sejam altamente adaptativos e mudem sua mentalidade de “resolver” para “gerenciar” tais problemas (Sydelko; Midgley; Espinosa, 2021, p. 251). Intervenções isoladas em determinados segmentos do problema devem ser substituídas por abordagens sistêmicas e inovadoras, advindas do trabalho sinérgico de diferentes agências.

Portanto, este artigo busca uma compreensão mais profunda da dinâmica prática dos desafios encontrados em trabalhos interagências, argumentando que as agências devem, cada vez mais, alcançar o que Vangen e Huxham (2005, p. 4-5) chamam de “vantagem colaborativa”<sup>3</sup>. Trabalhar além das fronteiras da agência tornou-se uma parte central do arranjo contemporâneo para a prestação de serviços públicos. Embora haja uma rica literatura sobre as barreiras e os facilitadores da colaboração interagências, há pouca pesquisa empírica sobre os processos de planejamento e estruturas de tomada de decisão dentro de uma gestão interorganizacional. Não há muitos exemplos de criação e implementação de programas interagências que permitam explorar “como fazer” para mitigar as barreiras e, ao mesmo tempo, explorar os catalisadores em processos colaborativos. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é apresentar uma proposta de modelo processual para o planejamento interagências, baseado em uma abordagem sistêmica.

De modo a atingir o objetivo acima, a pesquisa é norteada pelas seguintes perguntas: 1) “Como criar um entendimento comum sobre um determinado problema, mitigando algumas barreiras e explorando determinados facilitadores, em um trabalho colaborativo interagências?”; e 2) “Quais ferramentas processuais devem ser adotadas no planejamento interagências, atendendo

1 O termo “problema perverso” foi usado pela primeira vez por Rittel e Webber (1973) em questões de política social, que devem ser entendidas como grandes sistemas abertos, interconectados em redes, de tal forma que as saídas de um se tornam entradas para outro. Nessa estrutura, ações isoladas voltadas para resolver o problema de determinado segmento da rede podem induzir problemas de maior gravidade em outros segmentos.

2 A “unidade de esforços” garante que todos os esforços estejam focados em uma meta comum. Requer coordenação e cooperação entre todas as forças – mesmo que não necessariamente façam parte da mesma estrutura de comando –, em direção a um objetivo comumente reconhecido. As ações ocorrem simultaneamente, unidas por intenção e propósito (Lawrence, 1994-1995).

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

à natureza dinâmica e adaptativa dos problemas sociais complexos?” O trabalho baseia-se em duas questões de pesquisa porque há duas preocupações distintas que merecem igual atenção na aplicação de uma abordagem sistêmica ao processo. A primeira é a questão da responsabilidade cruzada, em que, por um lado, as agências defendem fielmente a perspectiva e os interesses próprios, mas, por outro, são desafiadas a engajarem em soluções integradas para o esforço colaborativo. E a segunda questão é o fato de os problemas sociais complexos não serem passíveis de previsão detalhada, o que exige dos planejadores e tomadores de decisão versatilidade na implementação de suas intervenções.

## 2 MÉTODO DE PESQUISA

Para identificar e analisar os desafios de um trabalho colaborativo interagências e, a partir dessa análise, fazer o protótipo de um modelo de processo de planejamento específico para essa atividade, utilizamos a metodologia da pesquisa-ação de Thiollent (2011). Esse método se baseia na avaliação e no aprimoramento de determinada prática, sobre a qual é realizado um ciclo sistemático de “observação, reflexão e mudança”, regido pelos conhecimentos obtidos na pesquisa científica realizada previamente, o que confere mais credibilidade às mudanças sugeridas para a prática (Tripp, 2005). Desenvolvemos o nosso método em três estágios, sendo o primeiro a fase exploratória, seguida pela aplicação e avaliação da prática, e, por fim, a divulgação dos resultados.

Na fase exploratória, elaboramos a revisão de literatura, que permitiu delimitar e contextualizar as questões de pesquisa ao evidenciar aquilo que carece de estudos mais aprofundados sobre o trabalho colaborativo interagências. Além disso, as informações e conhecimentos obtidos a partir dela permitiram a concepção do nosso referencial teórico. Assim, na pesquisa-ação, a revisão de literatura atuou de forma subserviente à prática adotada, o que estimulou as mudanças e as adaptações no processo.

Terminada a fase exploratória, iniciamos o segundo estágio da pesquisa-ação definindo as diretrizes de ação para a prática. Logo, com o intuito de investigar como os representantes das agências lidam com os desafios da colaboração em uma operação interagências, criamos uma estrutura processual com base no Processo de Planejamento Conjunto (PPC)<sup>4</sup>, do Ministério da Defesa. Ao confrontar o PPC com os conhecimentos precedentes da revisão de literatura, identificamos as principais diferenças, e realizamos as adaptações necessárias para a elaboração de um protótipo de Processo de Planejamento Interagências.

Como a pesquisa-ação tem como um dos princípios a metodologia de “aprender fazendo”, decidimos aplicar o protótipo de PPI ao 1º Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI), realizado na Escola Superior de Defesa, em Brasília/DF. O CCOPI contou com a participação de 15 diferentes departamentos, órgãos, e agências do governo brasileiro. O curso permitiu-nos testar novas técnicas, objetivando mitigar os fatores inibidores e potencializar os catalisadores da colaboração interagências. Diferentemente de uma pesquisa científica experimental tradicional – que normalmente segue os cânones de variáveis controladas –, a pesquisa-ação nos

4 Planejamento elaborado por um Estado-Maior Conjunto (EMCj), com representantes de pelo menos duas das três Forças Singulares Componentes (Marinha, Exército e Força Aérea), para emprego do poder militar em situações com variados graus de complexidade, devendo ser tomadas medidas relativas à movimentação, apoio, proteção, coordenação e controle das forças (Brasil, 2020).

possibilitou adotar uma postura mais intervencionista e deliberativa, fazendo julgamentos especializados sobre melhorias no processo que tornariam a prática mais eficaz.

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

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

Já o PAD é um processo que se diferencia do PPC por ser, como o próprio nome sugere, mais dinâmico, tornando-o ideal para um Sistema Adaptativo Complexo (SAC)<sup>5</sup>. Ele contrasta com os processos utilizados em abordagens tradicionais e lineares, exigindo dos gestores um comportamento mais inovador, dinâmico e sinérgico. Isso porque a linearidade é incompatível com a imprevisibilidade, e essa aleatoriedade incita um certo grau de improvisação dos planejadores e decisores.

### 3 PRINCIPAIS PONTOS DA REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura constituiu o nosso quadro de referência teórica para entender e analisar a colaboração interagências. Foram analisadas cerca de 143 publicações, cobrindo uma porção razoável dos livros, artigos e trabalhos acadêmicos que tratam tanto de programas interagências quanto de esforços colaborativos em prol da gestão pública.

Como não há nas publicações analisadas uma definição precisa e acordada sobre o termo “trabalho interagências”, decidimos especificar tal conceito após realizada a revisão. Definimos que o trabalho interagências ocorre quando pessoas de diferentes agências produzem algo de valor público, por meio de um esforço unificado, com a aplicação de recursos conjuntos, tomada de decisão participativa e responsabilidade pelos resultados compartilhada. Essa definição engloba seis características importantes do trabalho interagências: 1) envolve a participação de mais de uma agência; 2) tem como propósito principal entregar à sociedade produtos e serviços de relevante valor público; 3) as metas e objetivos devem ser comuns aos participantes; 4) há uma complementariedade de recursos; 5) há um equilíbrio de poder na tomada de decisão; e 6) todos são igualmente

<sup>5</sup> Sistemas Adaptativos Complexos envolvem muitos componentes (agentes) que se adaptam e aprendem à medida que interagem (adaptação e evolução que melhoram o desempenho), estando no centro de importantes problemas contemporâneos (Holland, 2006).

responsáveis pelo resultado, seja um sucesso ou um fracasso. Cabe ressaltar que, para o termo “agência”, adotamos a definição prevista no manual de Operações Interagências do Ministério da Defesa (MD33-M-12), sendo “qualquer organização, instituição ou entidade, fundamentada em instrumentos legais e/ou normativos, que tem competências específicas, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, pública ou privada, nacional ou internacional” (Brasil, 2017, p. 14).

Já o termo “colaboração” é definido por Agranoff e McGuire (2003) como o processo de operar em arranjos multiorganizacionais para resolver problemas que não podem ser resolvidos, ou facilmente resolvidos, por organizações individualmente. Portanto, as organizações compartilham recursos e informações, a fim de coordenar atividades e buscar estratégias mutuamente benéficas (Thomas, 1997). De forma mais ampla e completa, Thomson e Perry (2006) estabelecem cinco dimensões-chave da colaboração: 1) dimensão da governança – metas e responsabilidades compartilhadas, equilíbrio de poder, tomada de decisão participativa e compartilhamento de informações e conhecimentos; 2) dimensão da administração – estrutura administrativa que vá da governança à ação, responsabilidades e limites claramente definidos e boa comunicação; 3) dimensão da autonomia – reconciliar interesses individuais e coletivos; 4) dimensão da mutualidade – benefícios mútuos, interdependência, complementariedade de capacidades e recursos; e 5) dimensão da confiança e reciprocidade – tratamento justo, boa-fé e honestidade.

Visando apresentar resultados mais completos e enriquecer a análise extraída da revisão de literatura, criamos uma estrutura própria com os principais atributos da colaboração interagências, que intitulamos os “9Cs”, conforme explicitado abaixo.

### 3.1 Os “9Cs” da colaboração interagências

Os “9Cs” da colaboração surgiu de um estudo detalhado sobre as diferentes análises realizadas por pesquisadores quanto às características fundamentais presentes em trabalhos colaborativos interagências. Assim, agrupamos em uma estrutura conceitual os principais atributos imprescindíveis para o sucesso de programas dessa natureza: coordenação, cooperação, compreensão, consenso, controle, comprometimento, comunicação, confiança, e, no centro desse arranjo, o compartilhamento de informações e conhecimentos (Figura 1).

**Figura 1 – Os “9Cs” da colaboração interagências**



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2024).

- 1) **Coordenação:** Embora ainda haja na literatura uma imprecisão sobre a diferença ou correlação entre os conceitos “colaboração”, “coordenação” e “cooperação”, adotamos para este estudo as definições de Gulati, Wohlgezogen e Zhelyazkov (2012), que entendem a “coordenação” e a “cooperação” como facetas distintas e complementares da “colaboração”. Segundo os autores, a coordenação é o alinhamento ou ajuste deliberado e ordenado das ações de dois ou mais participantes, de modo a alcançar objetivos determinados em conjunto.
- 2) **Cooperação:** É a implementação conjunta de metas previamente acordadas, dentro de um entendimento compartilhado sobre os recursos, contribuições e recompensas associadas a cada participante (Gulati; Wohlgezogen; Zhelyazkov, 2012).
- 3) **Compreensão:** É entender a missão, a estrutura, as capacidades e as limitações dos demais participantes. É saber o que cada agência “traz para a mesa”, permitindo que os representantes das diferentes agências vejam o quadro operacional completo (Davis Jr., 2010).
- 4) **Consenso:** As agências devem estar dispostas a apoiar as decisões que tenham sido tomadas de forma conjunta e participativa, mesmo que aquela decisão não tenha sido unânime entre os participantes. O consenso não significa que todos tenham que concordar com determinada solução, mas que eles devem respeitar e fazer cumprir, com comprometimento e responsabilidade, a decisão tomada (Thomson; Perry, 2006).
- 5) **Controle:** É a capacidade de manter as ações focadas nos objetivos comuns, sendo mantido por meio de conhecimento compartilhado, habilidades comumente adquiridas e o ajuste recíproco de ações para se adequar aos requisitos da situação em evolução (Comfort, 2007).
- 6) **Comprometimento:** É um vínculo psicológico volitivo que reflete dedicação e responsabilidade pelos objetivos específicos (Klein; Cooper; Monahan, 2013). O comprometimento está intimamente relacionado à responsabilidade pelos resultados e aos recursos alocados no esforço colaborativo (“senso de sacrifício compartilhado”).
- 7) **Comunicação:** É o fio condutor em todo trabalho colaborativo interagências. Ela desempenha um papel crucial na construção da confiança e do respeito mútuo, no fortalecimento das relações formais e informais, no compartilhamento de informações e conhecimentos, na criação de significados compartilhados e na atualização das estruturas de entendimento comum entre os participantes (Yang; Maxwell, 2011).
- 8) **Confiança:** Dada a natureza às vezes arbitrária de como os esforços colaborativos se originam, e de possíveis preconceitos quanto ao modo de trabalho de outras agências, esse processo de construção da confiança é um fenômeno social imprescindível no estabelecimento de parcerias efetivas. Para vencer a alta desconfiança inicial, Waardenburg (2020) sugere a criação de objetivos intermediários, cujas pequenas vitórias alcançadas ao longo do processo possam ser celebradas em conjunto, fortalecendo a confiança do grupo. A confiança também deve ser analisada sob duas óticas distintas. A primeira é a confiança individual, que deve ser estabelecida entre os indivíduos das diferentes agências; e a segunda é a confiança interorganizacional,

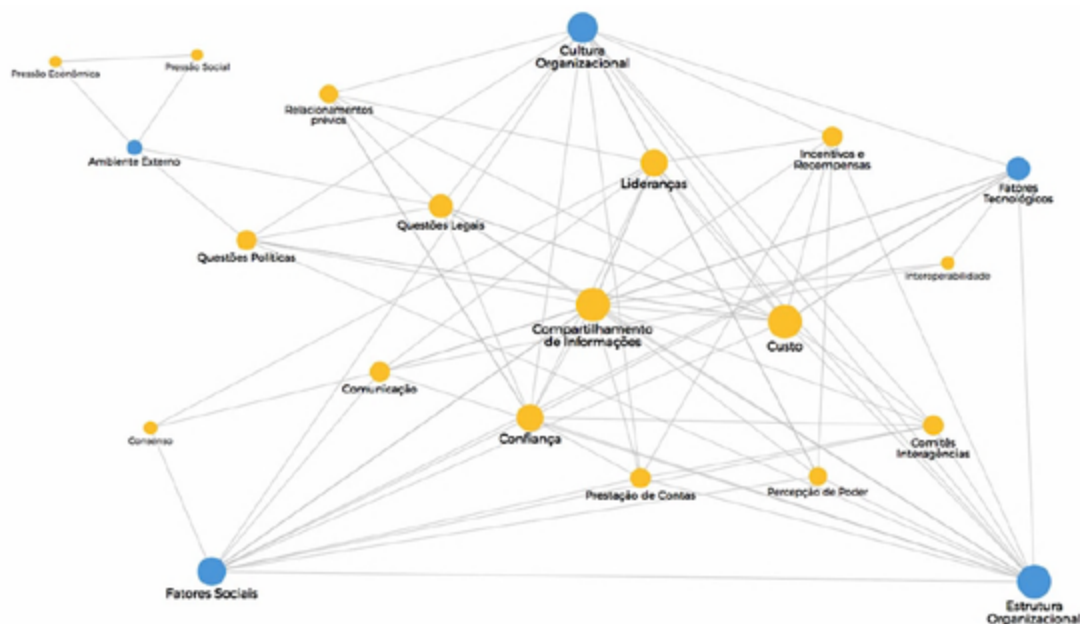
que é a orientação coletiva de confiança que uma agência mantém em relação a outra (Zaheer; Harris, 2006).

- 9) **Compartilhamento de informações e conhecimentos:** Capacidade latente de trocar informações e conhecimentos entre agências e programas governamentais, permitindo tomar decisões com base em análises mais completas (Dawes, 1996). Para isso, é necessário: 1) estabelecer processos e ferramentas que permitam capturar e trocar informações; 2) criar um ambiente onde as pessoas se sintam livres para contribuir com o que sabem e buscar conhecimento dos colegas; 3) vincular as avaliações de desempenho a quão bem uma pessoa contribui para gerar, analisar e transferir conhecimentos; e 4) disponibilizar o conhecimento para todos os funcionários, exceto quando houver necessidade comprovada de confidencialidade ou proteção da privacidade (Liebowitz; Chen, 2004).

### 3.2 Principais fatores influenciadores da colaboração interagências

Além dos “9Cs”, a revisão de literatura também nos forneceu diferentes concepções sobre os fatores que influenciam a colaboração interagências. Decidimos sintetizar a análise, dividindo o estudo em cinco principais dimensões: ambiente externo, estrutura organizacional, cultura organizacional, fatores tecnológicos e fatores sociais. Determinados fatores podem permear mais de uma dimensão. Tais áreas de interseção entre as dimensões e as múltiplas ligações entre os fatores foram esquematizadas em um “diagrama de nós”, no qual, quanto maior o nó, maior será sua influência no esforço colaborativo (Figura 2). Neste artigo, abordaremos apenas aqueles fatores cujo papel foi crucial na estruturação do modelo de PPI.

**Figura 2 – Fatores que influenciam a colaboração interagências**



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

- 1) **Ambiente externo:** O fator associado ao ambiente externo que mais impactou a modelagem do PPI foram as questões legais. Referem-se às leis, normas e regulamentos que, em tese, deveriam criar um ambiente em que a colaboração interagências se tornasse efetiva e legítima. Além da necessidade de definir de maneira clara os papéis e responsabilidades de cada agência participante, é fundamental também delinear o provisionamento de recursos e as questões afetas ao compartilhamento de informações. Uma autoridade estatutária explícita ajudaria a eliminar a hesitação das agências em participarem de trabalhos colaborativos, conferindo legalidade ao processo e fornecendo segurança psicológica para os colaboradores (Landsbergen Jr.; Wolken Jr., 2001).
- 2) **Estrutura organizacional:** Algumas questões estruturais configuram barreiras para o esforço colaborativo, tais como: metas organizacionais conflitantes; falta de compreensão e respeito entre as agências; e diversidade significativa de culturas, estruturas e filosofias (Estevez; Fillottrani; Janowski, 2010; Gil-Garcia; Chengalur-Smith; Duchesi, 2007). Visando minimizar esses problemas, teóricos da administração pública sugerem a criação de comitês interagências para coordenar a comunicação, organizar e disseminar informações e manter as agências alertas às regras conjuntamente determinadas que governam seus relacionamentos (Thomas, 1997). É importante que esses comitês sejam apoiados por determinadas funções-chave, que necessitam ser criadas no âmbito interno de cada agência. O exemplo mais comum e de mais fácil implantação são os Oficiais de Ligação. Eles são especialistas em saber quem consultar nas agências parceiras para obter as solicitações, conhecimentos e informações certas e oportunas. Dependendo da estrutura estabelecida, os Oficiais de Ligação poderão compor células ou centros de fusão, de modo a concentrar em um único local físico a coordenação das atividades interagências (Yates; Paquette, 2011). Ademais, estudos revelam que a propensão a colaborar varia de acordo com a estratificação hierárquica. Segundo Cohen (2018), há uma maior colaboração no nível de linha, em que estão os “participantes inferiores”. Isso porque a colaboração e o compartilhamento entre os participantes inferiores são realizados em uma base interpessoal, informal ou *ad hoc*, enquanto entre os superiores da alta administração tal colaboração é mantida no nível formal, por meio de acordos oficiais.
- 3) **Cultura organizacional:** A cultura organizacional se refere a um sistema ou conjunto de normas, crenças, valores, procedimentos e significados compartilhados, mantido pelos membros de uma organização, que a distingue de outras (Abubakar *et al.*, 2019; Robbins; Judge, 2013). Ela desempenha um papel significativo na formação das percepções dos membros da organização sobre o valor da colaboração, bem como na conformidade ou resistência a tal atividade. Assim, a cultura organizacional deve explorar a lógica da interdependência, aliviar as incertezas que afetam as agências e demonstrar de maneira explícita os ganhos mútuos concretos (Mitchell; O’Leary; Gerard, 2015; Thomas, 1997, p. 221). As agências não mudarão seus objetivos e seus executivos não sacrificarão sua autonomia sem a expectativa de obter benefícios



internos, melhorar sua imagem pública ou expandir sua influência sobre os outros. Kaiser (2011) cita alguns exemplos dessas transformações culturais: encorajar um redesenho de incentivos e recompensas para os colaboradores; intensificar a realização de treinamentos, programas educacionais e exercícios integrados entre as agências; criar comunidades epistêmicas de longo prazo; e desenvolver processos compatíveis e recíprocos de intercâmbio de conhecimentos e pessoas.

O apoio da alta administração também é um preditor significativo de percepções sobre uma cultura positiva de colaboração, visto que os funcionários estão interessados em atuar de acordo com as lideranças (Connelly; Kelloway, 2003). Logo, as atitudes e comportamentos dos chefes superiores moldam a vontade dos demais funcionários colaborarem com outras agências (Cohen, 2018; Moynihan; Landuyt, 2009). Os líderes devem promover atividades que incentivem as pessoas a não se apropriarem das informações a que têm acesso e incentivarem e recompensarem seu compartilhamento (Jarvenpaa; Staples, 2000). Isso porque os indivíduos se veem como proprietários dos conhecimentos que têm, acreditando que sua evolução e status dependem de demonstrarem conhecimento único ou excepcional. Assim, as pessoas parecem relutantes em compartilhar seu conhecimento devido a uma mentalidade de autopreservação (Liebowitz; Chen, 2004). As informações devem ser vistas mais como um “produto” da organização do que como “expertise” de propriedade individual (Yang; Maxwell, 2011).

- 4) **Fatores tecnológicos:** As tecnologias da informação e comunicação (TIC) facilitam diversos processos interagências, tais como: a comunicação aberta; o compartilhamento de informações de maneira segura e oportuna; a coordenação em velocidade e eficiência crescentes, entre outros (Al-Busaidi; Olfman, 2017). Nessa esteira, a interoperabilidade técnica é uma das ações mais importantes para efetiva colaboração, pois define padrões de compatibilidade a serem adotados entre os diversos sistemas de informação implementados nas agências. Diferentes organizações têm diferentes tipos de hardwares e softwares, e é um desafio integrar sistemas de informação heterogêneos de distintas plataformas, padrões de dados, esquemas e qualidades. Apesar das TIC acelerarem a conexão virtual entre indivíduos e grupos, o foco excessivo na tecnologia é a armadilha mais comum em esforços colaborativos. Se as pessoas confiarem exclusivamente nas TIC, os encontros físicos e as interações face a face podem ser negligenciadas (Ngoc, 2005). A aplicação das TIC deve ocorrer em sintonia com a cultura comunal e as interações sociais do ambiente, propiciando um efeito exponencial para a colaboração.
- 5) **Fatores sociais:** As relações pessoais e as redes sociais são fatores críticos para a colaboração, pois estimulam o respeito mútuo e a confiança, promovendo uma cultura colaborativa (Yang; Maxwell, 2011). Segundo Constant, Kiesler e Sproull (1994), as pessoas podem, naturalmente, querer colaborar, e a melhor política organizacional pode ser, simplesmente, criar ocasiões para que elas possam conversar e trocar informações, opiniões e conselhos. Logo, um ambiente organizacional favorável à interação social também é favorável à colaboração. Fóruns informais costumam ser os ambientes onde ocorrem novos insights e soluções criativas e inovadoras para problemas complexos. Outro conceito importante associado aos fatores sociais

da colaboração são as comunidades epistêmicas. Pessoas com forte identificação social, que compartilham interesses e práticas de trabalho, são mantidas juntas por um elo comum de propósito e habilidades, e, normalmente, têm o mesmo desejo de cumprir com sucesso os objetivos acordados (McNabb, 2007). As comunidades epistêmicas também fomentam a polinização cruzada de ideias, a transferência das melhores práticas e a geração de massa crítica. Porém, para gerar essa massa crítica, os gerentes devem buscar indivíduos com mandatos mais longos e mais experiência prática. Dessa forma, a alta rotatividade pode ser prejudicial à colaboração (Subramaniam; Youndt, 2005). Normalmente, os especialistas em determinadas áreas não são numerosos e, quando partem para outros cargos ou são ultrapassados por outros compromissos, a colaboração fica vulnerável, com possível perda de canais de comunicação e confiabilidade.

De posse das contribuições teóricas identificadas na revisão de literatura, apresentamos na seção seguinte a proposta do PPI, cujas etapas, ferramentas e abordagens foram pensadas à luz dos desafios identificados e da necessidade de soluções práticas, adaptativas e integradas.

#### 4 PROCESSO DE PLANEJAMENTO INTERAGÊNCIAS

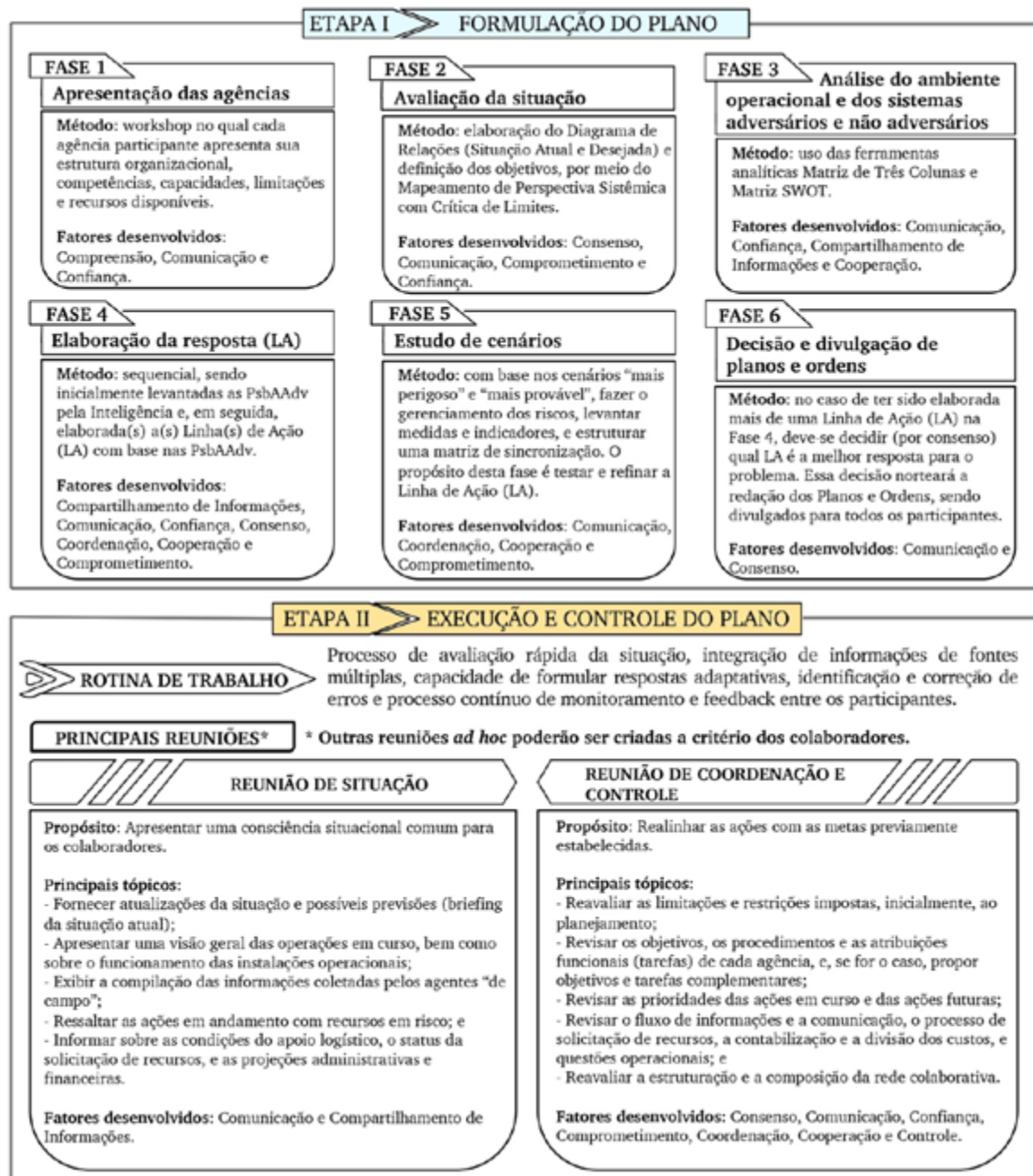
Nesta primeira versão do PPI, focamos em dirimir os seguintes desafios: 1) dinamismo na evolução da situação em um ambiente interagências<sup>6</sup> complexo; 2) adequada compreensão das capacidades e recursos disponíveis de cada agência em prol do esforço colaborativo; 3) enquadramento do problema, que compreende o trabalho tecnicamente e politicamente difícil de definir o problema sobre o qual o trabalho interagências será conduzido; 4) reconciliação de diferentes perspectivas e interesses, visando identificar metas e objetivos compartilhados; e 5) construção da confiança. Cabe ressaltar que a pesquisa-ação tem como característica a continuidade, e futuramente outros refinamentos devem ser inseridos, incrementando cada vez mais o processo e gerando novas versões de PPI.

Para acomodar o PPI às mudanças e incertezas do ambiente dinâmico e complexo em que os problemas sociais ocorrem, nosso modelo proposto recorreu a ferramentas do Planejamento Adaptativo Dinâmico (PAD), descrito pela primeira vez por Walker, Rahman e Cave (2001) e posteriormente aperfeiçoado por Kwakkel, Walker e Marchau (2010) e Marchau *et al.* (2019). Em resumo, o PAD deve ser projetado para apresentar com rapidez um conjunto de ações imediatas, mas também adaptar-se de acordo com as mudanças nas circunstâncias e, já prevendo respostas continuadas, com base nos resultados de um sistema de monitoramento. À medida que novas informações são conhecidas, o plano deve incorporar a capacidade de se adaptar dinamicamente por meio de mecanismos de aprendizagem. Tais mecanismos de aprendizagem irão alimentar o caráter incremental do planejamento, que será constantemente refinado e robustecido, de acordo com as mudanças ocorridas na situação. Diferentemente do PPC, que é dividido em três etapas, a abordagem PAD é realizada em apenas duas: 1) Formulação do plano – que é a

6 O ambiente interagências engloba as relações entre diferentes agências envolvidas em um trabalho colaborativo. Apresenta a característica de ser complexo, em decorrência da heterogeneidade e diferenças culturais entre as agências, e dinâmico, pela volatilidade e incerteza do contexto em que essas relações se desenvolvem (Ferreira, 2022).

etapa de design, na qual é elaborado o plano, o sistema de monitoramento e diversas ações pré e pós-implementação; e 2) Execução e controle do plano – que é a etapa na qual o plano e o sistema de monitoramento são implementados e ações corretivas são tomadas, se necessário. Dessa forma, o PPI assume as características de um processo flexível (adaptável), iterativo e incremental. A Figura 3 apresenta a estrutura do PPI, com suas etapas e fases.

Figura 3 – Processo de Planejamento Interagências



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

## 4.1 Etapa I: formulação do plano

A formulação do plano engloba as seguintes fases: 1) Apresentação das agências; 2) Avaliação da situação; 3) Análise do ambiente operacional e dos sistemas adversários e não adversários; 4) Elaboração da resposta; 5) Estudo de cenários; e 6) Decisão e divulgação de planos e ordens.

### 4.1.1 Fase 1: Apresentação das agências

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

Esse início do processo trata de um dos requisitos mais críticos para o sucesso de um esforço colaborativo, que é dar a todos a compreensão das capacidades e limitações de cada participante. As agências apresentam seus recursos e *modus operandi*, bem como os procedimentos que, por acaso, envolvam outras agências, de modo que todos possam ver um panorama completo de capacidades e saber com o que sua agência poderá contar, e de que forma ela poderá contribuir. O que se busca é estabelecer um quadro operacional comum, que na prática é uma base de conhecimento grupal voltada para a ação coletiva.

Nessa ocasião, é importante um espaço físico partilhado por todos os representantes das agências, e um diálogo aberto e inquisitivo entre deles. Esse caráter inquisitivo é necessário, pois nesse momento inicial, em que ainda há um certo receio em iniciar a comunicação, as agências não fornecerão as informações necessárias se não forem inqueridas. Da mesma forma, cada representante deve ser proativo na apresentação de informações relevantes sobre sua agência, pois não se pode presumir que as outras estejam familiarizadas com suas capacidades e limitações. Equipes que compartilham com precisão conceitos operacionais importantes são capazes de coordenar suas atividades de forma mais eficaz e tomar decisões com menos mal-entendidos.

Cabe ressaltar que, em um ambiente interagências, a autoridade posicional não é suficiente para convencer os representantes das demais agências. Para persuadi-los, é preciso ter evidências e argumentos sólidos para provar que o que se propõe realmente contribuirá com a solução dos problemas identificados. Nesse momento é importante que já se saiba qual agência irá assumir o papel de coordenadora central. O ideal é que já haja um ato normativo que previamente tenha designado o responsável por essa coordenação. Mas, caso contrário, por deliberação conjunta dos participantes, é nesse momento que será escolhido o “Coordenador Central”.

Vale destacar que os trabalhos desenvolvidos nessa fase seriam facilitados se já houvesse, entre as agências, um histórico de relacionamento prévio. Isso poderia ser obtido pela realização de treinamentos e exercícios regulares, nos quais as agências já teriam adquirido alguns conhecimentos sobre as capacidades e limitações dos seus parceiros. Ademais, os exercícios prévios permitem a

construção da experiência, ofertando aos colaboradores a possibilidade de testarem determinadas abordagens antes mesmo de engajarem no problema real. É o que Klein *et al.* (1993, p. 138) chamam de “tomada de decisão baseada no reconhecimento”. Os líderes experientes recorrem a um repertório de ações anteriores – em condições semelhantes – e criam estratégias viáveis para se ajustarem ao contexto existente, implementando ações mais efetivas. A capacidade de aprendizado será ainda mais alta quando bem exploradas as oportunidades de discussão, feedback e reflexão entre os colaboradores sobre as “lições aprendidas” ou “melhores práticas”, incentivadas por meio de técnicas como a “análise pós-ação” (Burke; Macler, 2020, p. 9). Assim, para aumentar a capacidade adaptativa para lidar com problemas complexos, as agências devem aprender com os resultados de dinâmicas anteriores (positivas ou negativas).

#### 4.1.2 Fase 2: Avaliação da situação

Para efeitos didáticos, dividiremos esta seção em dois tópicos. O primeiro abordará o método empregado para o enquadramento e definição do problema, e o segundo irá discorrer sobre como identificar metas e objetivos comuns às diferentes agências.

##### 4.1.2.1 Enquadramento e definição do problema

A Fase 2 do PPI começa com a análise da situação atual, seguida da identificação de uma situação desejável específica, e posterior definição do problema e de suas causas raízes<sup>7</sup>. No entanto, isso é notoriamente difícil para os problemas sociais complexos, que são inerentemente resistentes a uma definição clara e uma solução acordada. Além disso, os diferentes propósitos, perspectivas e valores entre as agências participantes complicam ainda mais o enquadramento do problema. Assim, é oportuno considerar as múltiplas perspectivas, de forma a tornar a colaboração atraente para todos os participantes, sem prejudicar a correta compreensão e redefinição do problema. A recomendação é o emprego de uma ferramenta que ao mesmo tempo permita mapear sistematicamente os elementos do problema e seus relacionamentos, bem como aumentar o entendimento mútuo, reduzir conflitos e criar confiança entre os participantes.

O termo “métodos de estruturação de problemas” foi utilizado por Mingers e Rosenhead (2001) como um conjunto de métodos usados para obter uma compreensão compartilhada de uma situação problemática em que há um alto nível de complexidade, incerteza e pluralismo de perspectivas. Para o nosso modelo de PPI, decidimos adotar um desses métodos, descrito por Sydelko, Midgley e Espinosa (2021) como Mapeamento Sistemático de Perspectivas. Diversas são as características que tornam esse método útil e vantajoso no contexto de problemas complexos, entre elas destacam-se: apoiar o pensamento crítico sobre limites tidos como certos pelos participantes; dar aos colaboradores ferramentas para explorar as interconexões entre as questões levantadas; considerar as perspectivas de múltiplas partes interessadas; e obter a cognição correta do problema,

<sup>7</sup> A “situação atual” é o que realmente está acontecendo quando é conduzida a análise, com todos os atores e relações relevantes para aquele contexto. É a compreensão holística dos sistemas que afetam o problema em questão, buscando também identificar comportamentos, tensões e tendências. Já a “situação desejada” são todas as inclusões, exclusões e alterações que devem ser feitas na situação atual, visando moldá-la dentro daquilo que acredita-se ser um resultado de sucesso. Definir o “problema” é justamente identificar os “obstáculos” que impedem a situação atual de ser a situação desejada (Brasil, 2020, p. 41-44).

reconhecendo com clareza o seu grau de risco. Isso permite que o trabalho interagências passe de um simples conjunto estático de procedimentos vinculados entre diferentes organizações para um processo dinâmico, baseado em abordagens sinérgicas e adaptáveis às condições de mudança. E, para tornar nossa abordagem mais crítica – demarcando o que é ou não relevante dentro de um construto específico –, integramos algumas ferramentas da Crítica de Limites de Ulrich (1983) ao nosso Mapeamento Sistêmico de Perspectivas.

Existem duas formas de aplicação desse método, e o que definirá qual forma será empregada é o tempo disponível para a realização dessa abordagem sistêmica. O ideal é dividi-la em dois passos, em que, inicialmente, as agências trabalham individualmente, e, em seguida, consolidam suas perspectivas. Entretanto, caso o tempo seja escasso, essa abordagem será conduzida em um único workshop, já com a presença de todos os representantes das diferentes agências, buscando uma visão comum da situação e do problema. Independentemente da forma empregada, o importante é que ao final desta fase os seguintes propósitos tenham sido atingidos: 1) todas as diferentes perspectivas, mesmo as conflitantes, foram consideradas; 2) houve uma redução, e se possível neutralização, dos desequilíbrios de poder e influência; e 3) a visão dos representantes das agências quanto às interconexões do problema foram ampliadas, gerando debates construtivos e melhores níveis de respeito mútuo.

A seguir, descrevemos o procedimento ideal, dividido em dois momentos.

- 1) **1º Passo:** Para enquadrar e definir o problema, há a necessidade de, previamente, realizar uma análise exploratória do contexto da intervenção (situação). Tal análise deve ser apresentada sob a forma de um mapa mental, um diagrama de relações, ou qualquer outra modelagem visual que apresente os principais elementos (atores) e interconexões existentes na situação estudada. Nesse momento, um fator que pode se tornar particularmente problemático é a variação de hierarquia entre os representantes das agências, já que participantes juniores podem se sentir intimidados quando colegas seniores expressarem vigorosamente pontos de vista com os quais discordam. Para evitar um possível conflito inicial de ideias ou a marginalização de determinadas agências, sugere-se, em um primeiro momento, a elaboração dessa modelagem visual de maneira individualizada (cada agência confeccionando a sua isoladamente). Este passo inicial foi projetado para permitir que os colaboradores expressem livremente seus propósitos e valores, capturem o que percebam ser os elementos-chave do problema (principais atores) e identifiquem, explicitamente, o que consideram ser as principais interdependências entre eles. Ou seja, as agências desenvolvem e exploram, individualmente, suas perspectivas do problema, sem precisar considerar perspectivas conflitantes de outras agências, e sem que se imponham, nesse momento, limites. Isso permitirá, em uma segunda etapa, considerar os diferentes pontos de vista e a incorporação de tantos fatores quanto possíveis na análise sistêmica. Em seguida, as agências também devem atribuir um peso a cada um dos elementos e a cada relação entre eles, representando o nível de importância na situação estudada. Esses pesos tornaram-se particularmente significativos no próximo passo, quando ocorre o workshop de todo grupo interagências.

- 2) **2º Passo:** Neste momento, as múltiplas perspectivas são reunidas em um workshop para fornecer um enfoque ampliado e um aprendizado mais profundo sobre a situação do problema e as possíveis maneiras de abordá-lo. Assim, enfatizamos a importância das interações sociais que se desenvolvem durante esse workshop. Deve-se ter cuidado especial para evitar que as agências que detenham mais poder (ou mais influência) simplesmente considerem seus limites e valores garantidos e os imponham aos demais. A ideia de reunir os representantes de todas as agências em uma análise exploratória colaborativa é torná-los mais abertos a outras perspectivas, levando-os a perceber que o seu conhecimento individual é, inevitavelmente, parcial. Isso ocorre principalmente quando eles começam a explorar aspectos menos familiares da situação problemática, sendo forçados a admitir áreas de ignorância. Todas as agências que mapearam individualmente o problema e avaliaram os aspectos que consideraram mais importantes agora devem observar o quanto suas perspectivas diferem das demais. Embora possam se considerar especialistas, as agências normalmente trazem suas próprias agendas ao descrever como percebem o problema. A prioridade absoluta de uma agência, decorrente dos propósitos e objetivos perseguidos, pode ser percebida como de menor importância por uma outra agência. É neste ponto que a Crítica de Limites se torna uma ferramenta relevante para os participantes estruturarem sua compreensão do problema, explorando e justificando seus pesos preferidos por meio do diálogo. Como os propósitos e valores das agências diferem, o mesmo ocorre com o julgamento dos limites do que é relevante para o problema complexo em questão, o que muitas vezes gera conflito. A Crítica de Limites busca transcender os conflitos por meio do diálogo e da exploração coletiva de diferentes possibilidades para delimitar o sistema de preocupações.

Por conseguinte, os diferentes diagramas individuais são mesclados em um único mapa de perspectiva sistêmica que traz consigo todos os elementos, relacionamentos e pesos fornecidos por cada agência participante. Isso fornece uma primeira representação do problema, sem marginalizar nenhuma das agências. Em seguida, o mapa recém fundido precisa ser organizado para revelar redundâncias, inconsistências e pesos conflitantes. Também é necessário verificar a existência de determinadas discontinuidades e diferenças de nomenclaturas ou terminologias. Assim, os representantes das agências devem se reunir para reconciliar as diferenças existentes no mapa mesclado e apresentar as possíveis adaptações e mudanças nos elementos, relações e pesos. Normalmente os participantes conseguem chegar, com relativo conforto, a um consenso quanto aos elementos e às relações existentes entre eles. Inclusive, é natural que nesse debate seja constatada a ausência de um determinado elemento-chave, que só pôde ser verificada por meio da análise coletiva de todos os representantes. Em contrapartida, a obtenção do consenso quanto à ponderação deve surgir de uma deliberação mais cuidadosa. Isso porque é sobre o grau de importância de cada elemento e relação que poderão surgir os debates mais calorosos. Dessa forma, a participação de um moderador ou de Oficiais de Ligação pode ser essencial para auxiliar na interpretação dos diferentes pontos de vista e chegar a um acordo comum sobre os diferentes pesos.

Tendo resolvido todas as divergências, o mapa resultante representa a abrangência de todas as perspectivas das agências envolvidas. Nesse momento, cada participante deve ser capaz

de ver a situação por meio dos olhos do representante de uma outra agência. Todo esse processo fornece aos colaboradores uma perspectiva mais sistêmica do problema, levando a uma nova apreciação de como suas ações podem afetar outras partes e relações. O próximo passo, então, é estabelecer metas e objetivos comuns a serem perseguidos pelo esforço colaborativo interagências.

#### *4.1.2.2 Estabelecimento de metas e objetivos compartilhados*

Metas e objetivos compartilhados são o primeiro grande domínio que emerge da própria definição de colaboração. Quanto mais alinhados estiverem os objetivos individuais de cada agência com as metas do esforço colaborativo, maior será a probabilidade de as agências investirem os recursos necessários nesse trabalho. Por isso, um dos momentos críticos do PPI é alcançar uma compreensão compartilhada sobre metas e objetivo. O desafio é capturar os interesses e alavancar o comprometimento das agências com o esforço colaborativo. Colaboradores altamente comprometidos com as metas acordadas exercem maior esforço e persistência para atingi-las, e são mais propensos a desenvolver estratégias relacionadas a elas. Cabe ressaltar também que não somente as metas devem ser compartilhadas, mas arranjos de governança bem-sucedidos também compartilham a responsabilidade pelos resultados.

Uma forma de substituir as soluções lineares de cada agência por uma abordagem sinérgica e inovadora – focada em objetivos comuns – é por meio de concessões mútuas. Daí a importante relação entre objetivos compartilhados e o consenso. A capacidade de fazer com que todos concordem, para construir um consenso, é um talento significativo que deve ser dominado para o ambiente interagências. O consenso é “uma opinião coletiva”. As decisões interagências só funcionam assim. Se uma agência não achar que um consenso foi alcançado, ela pode não participar da solução proposta. A disposição para transigir é essencial para o sucesso do esforço colaborativo. Significa abrir mão de alguns pontos para chegar a uma solução de compromisso.

#### *4.1.3 Fase 3: Análise do ambiente operacional e dos sistemas adversários e não adversários*

Na Fase 3 do PPI, os participantes empregam duas ferramentas analíticas para aprofundarem seus estudos sobre o ambiente onde serão implementadas as ações dos planos, bem como sobre os sistemas adversários e não adversários que podem influenciar o atingimento das metas e objetivos.

A primeira ferramenta é a “Matriz de Três Colunas: fato, dedução e conclusão” (Quadro 1). É uma ferramenta simples, mas que consegue explorar metodologicamente o pensamento crítico dos colaboradores, alcançando conclusões que serão úteis ao planejamento. Os fatos são dados ou acontecimentos, reais ou comprováveis (evidências), que devem estar diretamente ligados ao cumprimento das metas e objetivos estabelecidos. Ou seja, só deveremos considerar na análise os fatos “pertinentes”, que são aqueles diretamente vinculados ao problema em questão. As deduções são desdobramentos subsequentes dos fatos pertinentes, geralmente expressas em termos de vantagens, desvantagens, limitações, ou possibilidades. E a conclusão é o resultado da análise, apresentando o que será feito em relação ao planejamento, fruto da dedução aferida. Ela poderá ser um procedimento ou ação a ser introduzida no plano, a identificação de um risco



que deva ser gerenciado, ou até mesmo uma necessidade de informação ou conhecimento que deve ser buscada para melhorar o planejamento.

**Quadro 1 – Matriz de Três Colunas**

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

**Fonte:** Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020).

A análise utilizando a “Matriz de Três Colunas” deverá ser feita tanto para os fatos pertinentes associados ao ambiente operacional<sup>8</sup> como para aqueles relacionados aos sistemas adversários e não adversários. Concluída essa análise, o próximo passo é montar a Matriz SWOT<sup>9</sup>.

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

Esses fatores de força, fraqueza, oportunidades e ameaças servirão de base para o levantamento de “objetivos intermediários”. Observamos na revisão de literatura que resultados intermediários ou “pequenas vitórias” impulsionam uma colaboração bem-sucedida (Ward *et al.*, 2018). Essas pequenas vitórias podem alimentar o processo colaborativo, encorajando um círculo virtuoso na construção da confiança e do comprometimento. A ideia é que o somatório desses “objetivos intermediários” conduza ao atingimento dos objetivos conjuntos mais amplos. A Matriz SWOT também deverá – juntamente com as Possibilidades dos Atores Adversos (PsbAAAdv) – apoiar na elaboração da resposta para o problema, chamada linha de ação (LA)<sup>10</sup>. Tais conceitos serão desenvolvidos na próxima fase do PPI.

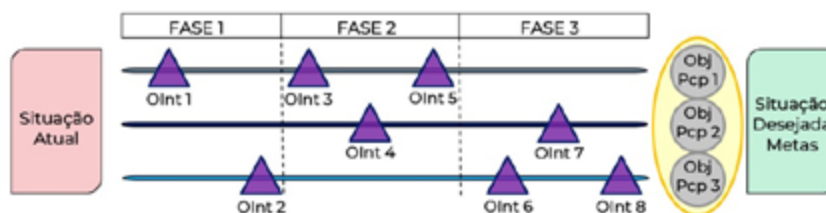
Ao término desta fase, todos os elementos que foram construídos até o momento – situação atual, situação desejada, metas, e objetivos (amplos e intermediários) – serão expostos em um “desenho”, que retrata a abordagem operacional<sup>11</sup> adotada como resposta para aquele problema (Figura 4).

8 O ambiente operacional é a combinação das condições, circunstâncias e influências que afetam o espaço onde são empregadas as capacidades interagências (Brasil, 2020).

9 Matriz SWOT é uma abreviação das palavras em inglês *strengths*, *weaknesses*, *opportunities* e *threats*, que significam forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, respectivamente.

10 As PsbAAAdv são ações que os atores adversos são capazes de adotar, e as LA são as possíveis alternativas ou soluções para o problema. O propósito maior das PsbAAAdv é refinar as LA. Quando são confrontadas as PsbAAAdv com as LA, é possível verificar falhas, vulnerabilidades e riscos (Brasil, 2020).

11 Abordagem operacional é uma ideia geral sobre “o que deve ser feito” para chegar à situação desejada (Brasil, 2020).

**Figura 4 – Desenho da abordagem operacional**

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

#### 4.1.4 Fase 4: *Elaboração da resposta (linha de ação)*

Um aprendizado importante adquirido durante a prática realizada no CCOPI foi a importância de uma inteligência integrada entre as agências. Havia um consenso de que um investimento em capacitação e aprimoramento tecnológico na área da inteligência, além de trazer melhores resultados ao planejamento e à implantação das ações, era uma forma de economizar recursos, evitando atividades infrutíferas. Informações e conhecimentos oportunos são essenciais para a elaboração de respostas efetivas. O objetivo é que as agências não trabalhem em cima da “intenção” do adversário, mas sim sobre o que ele de fato “está” ou “poderá estar” fazendo<sup>12</sup>.

Logo, antes da elaboração da(s) LA, as agências devem formular as PsbAAdv. Tendo conhecimento do que o agente adverso é capaz de fazer, as ações de resposta serão formuladas de modo a se contraporem a essas possibilidades. Para uma PsbAAdv ser válida, ela precisa atender a dois requisitos: 1) os agentes adversos devem ter meios e recursos necessários para executá-la ou mantê-la; e 2) uma vez mantida ou executada, essa ação adversa irá comprometer o cumprimento dos objetivos e metas da operação interagências. Vale destacar que, em determinados contextos de problemas sociais complexos, não haverá a presença clara e tangível de um agente adverso com os requisitos descritos acima. Nesses casos, devemos trabalhar com as “condições” que representam a antítese das nossas metas e objetivos. Elas que irão fornecer material para a construção dos nossos cenários na próxima fase do PPI.

De posse das PsbAAdv, bem como das informações retiradas da Matriz SWOT (feita na fase anterior), os colaboradores já têm material suficiente para dar início à elaboração da(s) LA. As LA são alternativas, ou distintas formas, de se chegar à situação desejada. Basicamente, contempla um conjunto de ações iniciais a serem executadas pelas agências participantes, visando obter os efeitos desejados para o atingimento dos objetivos estabelecidos. Assim, expressa a integração, coordenação e sincronização de todas as atividades e tarefas conduzidas pelos colaboradores. Normalmente são elaboradas duas LA – ou seja, duas opções de respostas –, para dar flexibilidade aos decisores sobre qual delas eles consideram que melhor cumprirá a missão. Entretanto, no CCOPI, os participantes tiveram muita dificuldade de criar duas alternativas (LA) distintas. Quando eles terminaram de elaborar as duas opções, constataram que não eram caminhos paralelos

12 A intenção representa a crença sobre a pretensão do adversário. É **perigoso deduzir o que o adversário pretende fazer, ao invés daquilo que ele pode fazer**. A possibilidade é uma ação que o adversário pode adotar por dispor de meios para tal, e por já terem sido obtidas informações e conhecimentos credíveis que levam a esse entendimento (Brasil, 2020).

que conduziam às mesmas metas, mas sim caminhos complementares. E o melhor a se fazer era juntá-los, e não escolher entre um ou outro. Isso se deve à capacidade de atuação sinérgica das agências, acomodando todas as possibilidades de intervenção em uma única LA.

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

#### 4.1.5 Fase 5: Estudo de cenários

Estudo de cenários é uma técnica de *wargaming*<sup>13</sup> que visa testar, refinar – e, se necessário, comparar – diferentes LA, simulando a sua implementação em cenários específicos. Na pré-criação desses cenários são empregadas abordagens probabilísticas, baseadas em tendências, para identificar futuros prováveis. Os cenários devem ser plausíveis, ou seja, deve haver algum fundamento no presente para sugerir que eles possam acontecer. Existem dezenas de métodos diferentes de construção de cenários, mas o que todos eles têm em comum é permitir imaginar vários futuros possíveis e, com isso, fornecer uma estrutura para avaliar como agir no presente. Normalmente no PPI são elaborados dois tipos de cenários: o pior cenário (ou o cenário mais perigoso) e o cenário mais provável. E, sobre esses cenários, são desenvolvidas duas atividades importantes que irão robustecer a resposta que foi elaborada para o problema enfrentado: 1) o gerenciamento de riscos; e 2) o sistema de monitoramento.

O gerenciamento de riscos é o processo utilizado para administrar os riscos presentes em operação interagências. Compreende a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos (ameaças). As etapas de identificação e análise consistem em identificar fontes de risco, eventos, suas causas e suas potenciais consequências, em um esforço de compreensão da natureza de determinado risco. Na avaliação, o risco será enquadrado em uma escala de probabilidade de ocorrência e gravidade do impacto. E na última etapa de tratamento são formuladas as medidas para o seu controle, com a implementação de ações de mitigação ou de cobertura, e posterior supervisão da eficácia de tais medidas. Tanto as ações de mitigação quanto as ações de cobertura têm como propósito reduzir o risco identificado. A diferença é que as ações de mitigação atuam reduzindo a probabilidade de ocorrência da ameaça, e as ações de cobertura diminuem a gravidade no caso de concretização da ameaça.

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

Outra atividade conduzida durante a Fase 5 é o desenvolvimento de um sistema de monitoramento. Ele tem como propósito apoiar a avaliação e o controle do plano após a sua implementação. Dessa forma, deverão ser identificadas formas de medição das alterações no ambiente

13 Segundo Perla (1990), *wargaming* é uma simulação baseada em eventos moldados que oferta melhorias ao planejamento, tais como: gerenciar riscos; explorar as capacidades conjuntas, combinadas ou interagências; revelar consequências não intencionais; testar hipóteses; construir confiança; explorar a inovação; instigar perguntas do tipo “e se”; desenvolver e refinar estruturas de força e modus operandi, entre outras.

operacional, bem como informações específicas necessárias para inferir se tais mudanças ocorrem em direção à situação desejada. Para tal, serão criadas medidas e indicadores de desempenho e de eficácia<sup>14</sup>. As medidas de desempenho têm como objetivo avaliar se as ações que foram planejadas estão sendo executadas ou mantidas corretamente (avaliar se estão fazendo certo as coisas). Já as medidas de eficácia devem analisar se os efeitos esperados com a realização daquelas ações estão sendo atingidos (analisar se estão fazendo as coisas certas). E os indicadores são partes específicas da informação que inferem a condição, o estado ou a existência de algo, fornecendo um meio, com razoável confiabilidade, para verificar o desempenho ou a eficácia de alguma medida proposta (Brasil, 2020).

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

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

#### *4.1.6 Fase 6: Decisão e divulgação de planos e ordens*

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

Outros documentos também podem ser confeccionados nesta fase, abordando aspectos específicos do trabalho interagências, tais como: logística, administração financeira, comunicação e controle, assuntos civis, regras de engajamento, comunicação social, inteligência, entre outros. Após a redação de todos os documentos necessários para aquela situação específica, eles deverão ser distribuídos para as agências representantes.

De um modo geral, os planos e ordens devem ser os mais sucintos e objetivos possíveis, pois espera-se que sejam implementados o quanto antes. O próprio dinamismo e complexidade do ambiente interagências incita um caráter adaptativo e incremental ao plano, e, caso haja a necessidade de melhorias (e haverá), elas serão conduzidas na Etapa II, de execução e controle do plano.

#### **4.2 Etapa II: Execução e controle do plano**

Esta etapa tem como propósito garantir que as ações planejadas sejam adequadas à dinâmica do problema, e que elas tenham os recursos adequados para serem aplicados. Assim, a equipe

<sup>14</sup> As medidas e indicadores de desempenho também são conhecidos como medidas e indicadores de esforço ou performance; assim como as medidas e indicadores de eficácia, também são conhecidos como medidas e indicadores de resultados.

interagências deve acompanhar e apoiar a execução do plano, garantindo os recursos e os conhecimentos necessários para a profícua tomada de decisão. A questão da disponibilidade de recursos é essencial para o sucesso da implementação do plano. Para tal, deve-se ter, na etapa anterior, especial atenção à oportuna adequação dos recursos necessários em sincronia com as ações planejadas (de acordo com a priorização estabelecida). Ou seja, o momento da realização das ações deve estar em concomitância com o tempo de mobilização para os recursos necessários. Além disso, deverá ser estabelecida uma estrutura para orientar as ações futuras, em decorrência das mudanças e adaptações necessárias. Isso porque o padrão de colaboração interagências é amplamente determinado pela avaliação e adaptação das diversas ações aos eventos à medida que eles se manifestam, o que requer das agências um comportamento voltado para a coevolução.

São dois os requisitos-chave desta etapa: o controle e a comunicação. O controle se desenvolve por meio de um processo de avaliação rápida da situação, integração de informações de múltiplas fontes, identificação e correção de erros, e capacidade de formular respostas adaptativas. Já a comunicação desempenha um papel crucial no contínuo processo de monitoramento e feedback entre os participantes, e na atualização das estruturas de conhecimento compartilhado.

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

Isso não impede que outras reuniões *ad hoc* sejam conduzidas ao longo desta etapa, a critério dos planejadores e decisores. O importante é que nesse ciclo de reuniões os participantes tenham acesso a ferramentas que permitam o acompanhamento, a avaliação e o gerenciamento das ações em curso, bem como a redefinição das ações futuras.

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

A reunião de coordenação e controle ocorre após as agências terem recebido as informações que alimentam o sistema de monitoramento, e terem realizado uma análise mais profunda dos resultados. Portanto, é nessa reunião que são tomadas as decisões que irão adaptar o plano à dinâmica da situação. O propósito é realinhar as ações com as metas previamente estabelecidas. Ao ser identificada a necessidade de ajustar as operações em execução, é necessário incorporar essas melhorias ao próximo ciclo ou período operacional, por meio de uma ordem de coordenação.

Por fim, é importante que durante a execução do plano os representantes das diferentes agências estejam concentrados em um mesmo espaço físico e estejam familiarizados com as ferramentas e tecnologias destinadas à coordenação e controle das ações, bem como ao

compartilhamento de informações e conhecimentos. Tal preocupação tem como finalidade evitar o que Comfort (2007, p. 192) chama de “processos assimétricos e disfuncionais de informação”. A disseminação assíncrona de informações ocorre quando diferentes agências recebem informações críticas em momentos diferentes e iniciam suas próprias ações sem ter consciência do impacto que elas podem causar em outras agências ou grupos. Dessa forma, uma célula de coordenação central – com representantes de todas as agências participantes –, deve ser estabelecida durante a execução e o controle do plano, funcionando como uma “base de conhecimento comum” para apoiar a ação coletiva.

Essa célula opera identificando as principais fontes de informações, os principais processos de análise e interpretação, e as principais rotas de transmissão. O fluxo de informações é multifacetado, mas ganha eficiência por meio de uma série de atividades analíticas integradas. Tal integração é fundamental para: apoiar o sistema de monitoramento, fornecendo os indicadores para avaliar o andamento do plano; criar uma consciência situacional uniforme para os participantes; e melhorar a tomada de decisão sistêmica. Além disso, essa célula permite, por meio de processos oportunos de busca, troca e feedback de informações, criando um sistema de aprendizagem interorganizacional.

Quanto à sua estrutura, deve ser suportada por tecnologia apropriada, além de ter uma equipe com capacidade adequada de processar o volume de informações recebidas. Nosso modelo proposto tem por base a arquitetura “*hub-and-spoke*”, sendo as atividades operacionais e o compartilhamento de informações coordenados por uma organização central. Tal arquitetura diminui as ligações ponto a ponto, o que pode também mitigar os impactos associados às limitações de TIC. Na prática, essa célula irá funcionar como um minicentro de fusão, desenvolvido para a coleta, análise e disseminação de informações. O conceito de “fusão” refere-se não apenas ao processo de coleta e compartilhamento de informações, como também à instalação física na qual esse processo se desenvolve.

## 5 CONCLUSÃO

A colaboração interagências está se tornando um imperativo para os gestores públicos. A maioria dos desafios de política social ultrapassa as capacidades de uma única agência e, portanto, requer novas abordagens que os enfrentem de forma integrada. Diante da necessidade de operacionalizar um esforço colaborativo, este trabalho apresentou uma proposta de Processo de Planejamento Interagências (PPI), permitindo que diferentes agências trabalhem com unidade de propósito. Esse modelo teve como base o Processo de Planejamento Conjunto (PPC), utilizado pelas Forças Armadas brasileiras. Entretanto, em virtude das peculiaridades do ambiente interagências, recebeu algumas adaptações metodológicas.

A primeira foi a inclusão do mapeamento sistêmico de perspectivas com crítica de limites, para facilitar o processo de enquadramento do problema e a definição de metas e objetivos compartilhados. Forjar uma compreensão interorganizacional dos complexos problemas sociais é vital para qualquer programa bem-sucedido de colaboração interagências. E, então, é fundamental respeitar e considerar as diferentes, e às vezes conflitantes, perspectivas e valores das agências envolvidas em programas dessa natureza, buscando gerar um entendimento comum entre

os participantes. E a segunda adaptação implementada foi a adoção de algumas ferramentas de processo adaptativo dinâmico (PAD), de modo a tornar o processo mais ágil e flexível.

Diversas descobertas e ensinamentos colhidos na revisão de literatura foram significativos para a criação da proposta de PPI. Começando pelas questões regulatórias, que, embora não estejam diretamente vinculadas ao PPI, impactaram consideravelmente sua aplicação. Assim, com o propósito de fornecer segurança psicológica para os colaboradores, é fundamental que os níveis político e estratégico emitam documentos formais que orientem o desenvolvimento da colaboração interagências.

Outra descoberta imprescindível para a proposta de PPI foi a premência de os colaboradores compreenderem a missão, a estrutura, a cultura, as capacidades e limitações das demais agências participantes. Daí a necessidade de fortalecer a capacidade interagências em situações de não crise, intensificando a realização de treinamentos, programas educacionais e exercícios integrados entre as agências.

Quanto à estrutura da rede interagências, ela deve ser desenvolvida para promover explicitamente a interdependência, a comunicação e os comportamentos colaborativos. Estruturas e processos que permitam aos membros da equipe estabelecer previsibilidade comportamental com outros membros, estimulem a confiança e contribuam para um melhor comprometimento com os objetivos acordados. Ademais, a cultura organizacional também deve ser reformulada para assimilar as transformações necessárias decorrentes do ambiente interagências. Daí destaca-se o papel das lideranças seniores no fomento de práticas que encurtem as distâncias culturais, na promoção de atividades que incentivem as pessoas a não se apropriarem das informações de que dispõem, e no investimento em capacitação e TIC de fácil e efetivo uso em prol do esforço colaborativo.

Por fim, no que tange aos fatores sociais, foi observado que os participantes podem, naturalmente, querer colaborar, e a melhor política organizacional pode ser simplesmente criar ocasiões para que eles possam conversar e trocar informações, opiniões e conselhos. As informações e conhecimentos devem ser disponibilizados para todos os participantes, em todos os níveis, exceto quando houver necessidade comprovada de confidencialidade ou proteção da privacidade. Isso porque, na gestão pública contemporânea, as informações e os conhecimentos necessários para tomar boas decisões não podem estar totalmente centralizados em um único tomador de decisão. E, para evitar possíveis perdas de canais de comunicação e confiabilidade, que levam tempo para serem consolidados, deve-se evitar a alta rotatividade de pessoal.

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

## REFERÊNCIAS

ABUBAKAR, A. M. *et al.* Knowledge management, decision-making style and organizational performance. **Journal of Innovation & Knowledge**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 104-114, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jik.2017.07.003>

Agranoff, R.; McGuire, M. **Collaborative public management**: new strategies for local governments. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

AL-BUSAIDI, K. A.; OLFMAN, L. Knowledge sharing through inter-organizational knowledge sharing systems. **VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 110-136, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1108/VJIKMS-05-2016-0019>

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de Operações Conjuntas – MD30M01: Volume 2**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Portaria Normativa n.º 84, de 15 de setembro de 2020 (Dou 178, de 15 set. 2020). 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: 2 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de Operações Interagências – MD33-A-MA-12A-OPA**: 2. ed. (Operações Interagências). Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a\\_ma\\_12a\\_opa\\_interagenciasa\\_2a\\_eda\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_eda_2017.pdf). Acesso em: 2 jul. 2025.

BURKE, D.; MACLER, B. Take advantage of lessons learned during the pandemic. **American Water Works Association**, Denver, v. 46, n. 7, p. 8-9, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1002/opfl.1394>

COHEN, G. Cultural fragmentation as a barrier to interagency collaboration: a qualitative examination of Texas Law Enforcement Officers perceptions. **The American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, v. 48, n. 8, p. 886-901, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074017744659>

COMFORT, L. K. Crisis management in hindsight: cognition, communication, coordination, and control. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 67, n. 1, p. 189-197, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00827.x>

CONNELLY, C. E.; KELLOWAY, E. K. Predictors of employees' perceptions of knowledge sharing cultures. **Leadership & Organization Development Journal**, Leeds, v. 24, n. 5, p. 294-301, 2003.

CONSTANT, D.; KIESLER, S.; SPROULL, L. What's mine is ours, or is it? a study of attitudes about information sharing. **Information Systems Research**, [S. l.], v. 5, n. 4, p. 400-421, 1994. DOI: <http://dx.doi.org/10.1287/isre.5.4.400>



DAVIS JR., W. J. The challenge of leadership in the interagency environment. **Army combined arms center fort leavenworth KS**, United States of America, 2010.

DAWES, S. S. Interagency information sharing: expected benefits, manageable risks. **Journal of Policy Analysis and Management**, [s. l.], v. 15, n. 3, p. 377-394, 1996. DOI: [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1520-6688\(199622\)15:3%3C377::AID-PAM3%3E3.0.CO;2-F](https://doi.org/10.1002/(SICI)1520-6688(199622)15:3%3C377::AID-PAM3%3E3.0.CO;2-F)

ESTEVEZ, E.; FILLOTTRANI, P. R.; JANOWSKI, T. Information sharing in government: conceptual model for policy formulation. *In*: EUROPEAN CONFERENCE ON E-GOVERNMENT, 10., Limerick, 2010. **Anais [...]**. [S. l.]: Academic Conferences Limited, 2010.

FERREIRA, R. P. **Planejamento interagências**: uma proposta de processo para o gerenciamento de problemas sociais complexos. 2022. Dissertação (Mestrado em Estudos Marítimos) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2022.

GIL-GARCIA, J. R.; CHENGALUR-SMITH, I.; DUCHESSI, P. Collaborative e-Government: impediments and benefits of information-sharing projects in the public sector. **European Journal of Information Systems**, Abingdon, v. 16, n. 2, p. 121-133, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.ejis.3000673>

GULATI, R.; WOHLGEZOGEN, F.; ZHELYAZKOV, P. The two facets of collaboration: Cooperation and coordination in strategic alliances. **Academy of Management Annals**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 531-583, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1080/19416520.2012.691646>

HOLLAND, J. H. Studying complex adaptive systems. **Journal of Systems Science and Complexity**, Berlim, v. 19, p. 1-8, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11424-006-0001-z>

JARVENPAA, S. L.; STAPLES, D. S. The use of collaborative electronic media for information sharing: an exploratory study of determinants. **The Journal of Strategic Information Systems**, Amsterdã, v. 9, n. 2-3, p. 129-154, 2000. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0963-8687\(00\)00042-1](https://doi.org/10.1016/S0963-8687(00)00042-1)

KAISER, Frederick M. **Interagency collaborative arrangements and activities: types, rationales, considerations**. **CRS Report R41803**. Washington, DC: Congressional Research Service, Library of Congress, 2011. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R41803.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2025.

KLEIN, G. A. *et al* (ed.). **Decision making in action**: models and methods. Norwood: Ablex, 1993.

KLEIN, H. J.; COOPER, J. T.; MONAHAN, C. A. Goal commitment. *In*: LOCKE, E. A.; LATHAM, G. P. (ed.). **New developments in goal setting and performance**. New York: Routledge, 2013. p. 65-89.

KWAKKEL, J. H.; WALKER, W. E.; MARCHAU, V. A. W. J. Adaptive airport strategic planning. **European Journal of Transport and Infrastructure Research**, [S. l.], v. 10, n. 3, 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.18757/ejtir.2010.10.3.2891>

Landsbergen JR., D.; Wolken JR., G. Realizing the promise: government information systems and the fourth generation of information technology. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 206-220, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00023>

LAWRENCE, S. Joint C<sup>2</sup> through unity of command. **Joint Forces Quarterly**, p. 107-110, 1994-1995. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA528564.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

LIEBOWITZ, J.; CHEN, Y. Knowledge sharing proficiencies: the key to knowledge management. In: HOLSAPPLE, C. W. (ed.). **Handbook on knowledge management 1: knowledge matters**. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2004. p. 409-424.

MÄKIPÄÄ, M. Inter-organizational information systems in cooperative inter-organizational relationships: study of the factors influencing to success. In: SUOMI, R. *et al.* (ed.). **Project e-society: building bricks**. Boston: Springer: ifip, 2006. p. 68-81.

MARCHAU, V. A. W. J. *et al.* (ed.). **Decision making under deep uncertainty: from theory to practice**. Cham: Springer International Publishing, 2019.

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

MINGERS, J.; ROSENHEAD, J. An overview of related methods: VSM, system dynamics and decision analysis. In: MINGERS, J.; ROSENHEAD, J. (ed.). **Rational analysis for a problematic world revisited**. Chichester: John Wiley & Sons, 2001. p. 267-288.

MITCHELL, G. E.; O'LEARY, R.; GERARD, C. Collaboration and performance: perspectives from public managers and NGO leaders. **Public Performance & Management Review**, Abingdon, v. 38, n. 4, p. 684-716, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031015>

MOYNIHAN, D. P.; LANDUYT, N. How do public organizations learn? bridging cultural and structural perspectives. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 69, n. 6, p. 1097-1105, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02067.x>

NGOC, P. T. B. **An empirical study of knowledge transfer within Vietnam's IT companies**. Hanoi: Departament of Informatics: University of Friburgo, 2005.

PERLA, P. P. **The Art of Wargaming: A Guide for Professionals and Hobbyists**. Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1990.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy sciences**, Berlim, v. 4, p. 155-169, 1973. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

ROBBINS, S. P.; JUDGE, T. **Organizational behavior**. 15 ed. Boston: Pearson, 2013.

Subramaniam, M.; Youndt, M. A. The influence of intellectual capital on the types of innovative capabilities. **Academy of Management Journal**, [S. l.], v. 48, n. 3, p. 450-463, 2005.

SYDELKO, P.; MIDGLEY, G.; ESPINOSA, A. Designing interagency responses to wicked problems: creating a common, cross-agency understanding. **European Journal of Operational Research**, Amsterdã, v. 294, n. 1, p. 250-263, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2020.11.045>

THIOLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

THOMAS, C. W. Public management as interagency cooperation: testing epistemic community theory at the domestic level. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 221-246, 1997.

THOMSON, A. M.; PERRY, J. L. Collaboration processes: inside the black box. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 66, n. s1, p. 20-32, 2006.

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022005000300009>

ULRICH, W. **Critical heuristics of social planning**: a new approach to practical philosophy. New York: Wiley, 1983.

VANGEN, S.; HUXHAM, C. Aiming for collaborative advantage: challenging the concept of shared vision. **Advanced Institute of Management Research Paper**, [S. l.], n. 015, 2005.

WAARDENBURG, M. *et al.* Paradoxes of collaborative governance: investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach. **Public Management Review**, Abingdon, v. 22, n. 3, p. 386-407, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1599056>

WALKER, W. E.; RAHMAN, S. A.; CAVE, J. Adaptive policies, policy analysis, and policy-making. **European Journal of Operational Research**, [S. l.], v. 128, n. 2, p. 282-289, 2001. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0377-2217\(00\)00071-0](https://doi.org/10.1016/S0377-2217(00)00071-0)

WARD, K. D. *et al.* Institutional factors and processes in interagency collaboration: the case of FEMA corps. **The American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, v. 48, n. 8, p. 852-871, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074017745354>

YANG, T.-M.; MAXWELL, T. A. Information-sharing in public organizations: a literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. **Government Information Quarterly**, Amsterdã, v. 28, n. 2, p. 164-175, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.06.008>

YATES, D.; PAQUETTE, S. Emergency knowledge management and social media technologies: A case study of the 2010 Haitian earthquake. **International Journal of Information Management**, Amsterdã, v. 31, n. 1, p. 6-13, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2010.10.001>

ZAHEER, A.; HARRIS, J. Interorganizational trust. *In*: SHENKAR, O.; REUER, J. (ed.). **Handbook of Strategic Alliances**. Thousand Oaks: Sage, 2006. p. 169-197.